AAP 9435
TESIS
E 2003
R6

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

Los grupos de presión y las políticas de Servicio Universal en Venezuela a partir de la apertura del mercado de las telecomunicaciones

Universidad Católica Andrés Bello
BIBLIOTECA
Caracas

Profesor-Guía:
Fernando Spiritto

Autores:
Augusto Rodríguez
Donato Villalba

Caracas, abril de 2003

A todos los que colaboraron de una u otra forma con la elaboración de este trabajo, en especial a nuestras familias...

Introducción

El siguiente estudio surge de la consideración de los mecanismos de elección de políticas y de las tomas de decisiones en las sociedades democráticas, donde por lo general, los intereses de la mayoría prevalecen sobre los de la minoría, pero sin embargo, en ciertas ocasiones, la presencia y el poder de ciertos grupos de presión pueden desviar los resultados de su trayectoria natural. Por lo general son los grupos más compactos los que cuentan con mayor capacidad de organización para ejercer presión ya que a medida que el grupo es más grande se dificulta más el control de sus miembros.

En estos regímenes se supone que la razón para la cual los funcionarios son elegidos, no es otra sino para servir a los ciudadanos y velar por sus intereses, pero la realidad es que tienen incentivos para tomar decisiones a favor de intereses particulares (que podrían estar reñidos con los generales).

Tanto la gestión eficiente del sector público como la elección de personas competentes y con valores similares a los nuestros pueden considerarse bienes públicos[1], sin embargo puede ocurrir que se conformen grupos pequeños, compactos y con intereses bien definidos que pujen por hacerse del control de esos bienes.

Aunque los beneficios de los grupos pequeños pueden ser menores que los costos del resto (la mayoría, pero dispersa), la diferencia está en su capacidad de organizarse y presionar para obtener decisiones que le sean favorables, siguiendo los intereses que motivan la existencia misma del grupo. La pertenencia a un grupo no limita la pertenencia sino a los grupos que le son directamente opuestos, pues cada persona tiene una gran variedad de intereses que le incentivan a participar en más de un grupo de forma simultánea.

Un grupo de presión es entonces, una cierta porción de la sociedad caracterizada por tener un interés o una característica en común, de lo cual sus integrantes están concientes. Los grupos de presión son el material básico para la comprensión del comportamiento del gobierno por ser los protagonistas del proceso de gobernar. Este proceso es definido como la interrelación entre los grupos de presión. En estos términos ningún grupo tiene significado por sí solo, sino en su relación con otros grupos. El proceso de interacción generará un resultado producto de la presión ejercida por una

[1] Ver Stiglitz, La economía del Sector Público, p. 182.

multiplicidad de estos grupos. En este sentido ningún grupo tiene significado por sí solo, sino en su relación con otros grupos.

El proceso de gobernar está íntimamente ligado al proceso de interacción de los grupos que constantemente se presionan unos a otros, cooperan, compiten, forman alianzas ofensivas y defensivas e incluso pueden desintegrarse o desaparecer a la vez que se forman otros nuevos. Todas estas interacciones pueden verse alteradas en forma y fondo ante un cambio del marco institucional.

Los grupos políticamente poderosos (condición que puede deberse a actividades como hacer lobby) dominan y delinean la acción del Estado, al menos en alguna medida, lo cual cobra especial importancia pues el Estado posee un atributo que no es compartido por ningún ciudadano: el poder de coerción. Es a través de este atributo que el Estado puede producir grandes redistribuciones de riqueza ya sea mediante impuestos y subsidios, o bien regulaciones. En ambos casos se provocan efectos redistributivos que favorecerán a algún grupo de presión y, por ende, necesariamente perjudicarán a algún otro. Es decir, no podemos hablar de regulaciones redistributivamente neutrales.

Los grupos invierten en la producción de presión política mientras las ganancias son mayores que los costos asociados a tal fin. Es decir, los grupos tendrán incentivos para generar (o seguir generando) presión mientras perciban que pueden aumentar su bienestar.

El entorno en el cual se van a definir en primera instancia los grupos de presión, para luego analizar su interacción, es el del Servicio Universal de telecomunicaciones en Venezuela. Las políticas de Servicio Universal (SU) buscan lograr la prestación de los servicios de telecomunicaciones para todos los hogares dentro de un país, incluyendo aquellos que se encuentran en zonas remotas.

El Servicio Universal surge tras la desaparición de los monopolios naturales en el sector telefónico a nivel mundial, dada la relevancia que han tomado a nivel mundial los servicio de telecomunicaciones y por la existencia de zonas poco atractivas económicamente para los operadores. Esto ha dejado en manos del Estado garantizar y regular la prestación del Servicio Universal (SU) de Telecomunicaciones. En Venezuela el marco legal que rige la estructura del Servicio Universal esta formado por la Ley Orgánica de Telecomunicaciones y el recién aprobado Reglamento de Servicio Universal.

La ejecución de las políticas de Servicio Universal, políticas de carácter redistributivas, presentan en todos los países donde son desarrolladas, una serie de interrogantes en cuánto a su financiamiento, costo y ejecutantes2.

[2] Se sigue el práctico esquema planteado por Fernando Pardo, Experto en Telecomunicaciones para La Unión Europea, en entrevista realizada el 29de Agosto de 2003

El financiamiento de los proyectos de SU provendrá de los fondos públicos o de los operadores de los servicios, quedando en potestad del Estado decidir su origen. En Venezuela el mecanismo empleado es el Fondo de Servicio Universal creado por aportes de los operadores, con el cual se subsidiará los costos de infraestructura necesarios para el cumplimiento de las obligaciones de Servicio Universal.

La determinación del costo de los proyectos de Servicio Universal podrá realizarse por distintas metodologías, pero refiriéndonos al caso europeo, este cálculo se hace basándose en los últimos tramos del cableado telefónico, calculando el ahorro del operador por eliminar una línea adicional (costos evitables), lo que ayuda a reducir el costo total. Luego al tomar en cuenta las posibles ganancias generadas por estos últimos tramos y por la mayor obtención de usuarios, gracias a las obligaciones de SU, es posible reducir aún más los costos iniciales.

En Venezuela CONATEL estimará el monto del subsidio máximo tomando la disponibilidad financiera del Fondo de Servicio Universal y el resultado del análisis económico-financiero de cada proyecto. De esta manera será el ente Regulador, el encargo de estimar el monto del subsidio mínimo y del monto del subsidio efectivo, procurando garantizar la sostenibilidad de sus proyectos. El artículo 12 del Reglamento

de Servicio Universal exige que los operadores, para el calculo del monto del subsidio mínimo y del efectivo, utilicen la metodología del valor actual neto del flujo económico del proyecto considerando los ingresos asociados a la prestación de la obligación, los costos de infraestructura, el resto de los costos en los cuales se incurre para el cumplimiento de las obligaciones, los beneficios no monetarios y el valor residual de los activos financiados con el Fondo de SU. Para el cálculo del subsidio efectivo, será necesario que CONATEL dicte el horizonte temporal, la tasa de descuento, como lo faculta el mencionado reglamento en el artículo 12.

La asignación de las obligaciones de SU de telecomunicaciones estará también a cargo de CONATEL, que dictara el inicio del mecanismo abierto de asignación al estar formulado el proyecto de SU y establecerá una serie de requisitos mínimos que serán recogidas en un pliego de condiciones de estricto cumplimiento para todas las ofertas participantes.

Este mecanismo consta de una fase de calificación, que determina las ofertas que cumplen con los requisitos necesarios exigidos por y otra fase de asignación, donde se escogerá entre las ofertas calificadas aquella que necesite un monto menor de subsidio. La Comisión decidirá (artículo 39), en caso de que se declarase desierta la obligación y según la naturaleza del caso, reformular el proyecto o asignar la obligación directamente al operador que crea pertinente deba culminarla, esto de acuerdo a su

capacidad técnica y financiera, a la cercanía de su capacidad instalada al área geográfica objeto de la obligación y a la experiencia en la consecución de los fines perseguidos. .

El Reglamento de Servicio Universal da prioridad a las zonas remotas, pues se considera que existe la tecnología suficiente (telefonía fija inalámbrica) para que haya empresas que aún en un ambiente competitivo encuentren incentivos para invertir en suplir la demanda de las zonas marginales urbanas. El proceso se encuentra en su fase inicial y ya se han asignado -tomando en cuenta las carencias de estos servicios en todo el país- cuatro estados (Barinas, Mérida, Táchira y Apure), para el inicio de los primeros procesos de licitaciones de los proyectos de SU.

El siguiente caso de estudio busca estudiar los distintos problemas de Economía Política que surgen en cada una de las distintas fases de la implementación de las Políticas de Servicio Universal, intentando desarrollar un análisis de las posibles estrategias de los diferentes grupos de presión que participan en cada etapa del desarrollo del Servicio Universal, dentro de un mercado de competencia en el mercado de telecomunicaciones. Este tipo de mercado es el elemento principal que explica la necesidad de políticas de servicio universal, pues el Estado debe crear estímulos artificiales (por ejemplo, con subsidios) para que los proveedores encuentren una posibilidad de negocio en zonas que significan costos considerablemente mayores al promedio.

Para este estudio se utilizará un Caso de Estudio Interpretativo[3], seleccionado para este análisis por el interés en el caso del Servicio Universal, más allá que la intención en formular una teoría general de Economía Política.

Para ello se introduce al comienzo del primer capitulo el marco teórico empleado de los Grupos de Presión, para seguir en el punto 1.1 con la identificación y características del sector, para luego poder llegar al objetivo de este primer capítulo la definición de los Grupos de Presión del mercado de las telecomunicaciones.

El capítulo dos se basa en el estudio detallado del marco legal que rige al Servicio Universal en Venezuela, donde en el punto 2.1 se analiza el Reglamento de Servicio Universal y en el 2.2 la incidencia de la regulación y la participación de organismos nacionales e internacionales.

Luego de haber definido a los actores y al marco institucional, en el tercer capítulo, punto 3.1, se analiza las fases de implementación de las Políticas del Servicio Universal y las diferentes interacciones de los grupos previamente definidos: la determinación de las necesidades del mercado, formulación de los proyectos de Servicio Universal y por último la asignación de las obligaciones de Servicio Universal. La

[3] Arend Lijphart, Comparative Politics and the Comparative Meted, vol. LXV, 1971.

sección 3.2, resalta los aportes del mercado en competencia para la relaciones de los Grupos de Presión.

Finalmente en el capítulo cuatro, se realiza un estudio de las experiencias internacionales de Servicio Universal.

Es preciso finalizar esta introducción recordando la hipótesis de este estudio recordando la hipótesis general planteada al inicio de su construcción:

Los Grupos de Presión más poderosos dentro de la sociedad, gracias a su capacidad de intervenir en las decisiones del Estado, influyen sobre las políticas de Servicio Universal orientándolas su favor, lo cual por que pueden tomarse decisiones que no se corresponden con los intereses de la mayoría

Índice

Página

Agradecimientos 2

Introducción..... 3

Capítulo 1: LOS GRUPOS DE PRESIÓN EN EL MERCADO DE TELECOMUNICACIONES..... 14

1.1 Identificación y características 28

1.2 Los grupos de presión y el bienestar social 60

Capítulo 2: MARCO REGULATORIO DEL SERVICIO UNIVERSAL 64

2.1 Análisis del Reglamento de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones sobre el Servicio Universal 76

2.2 Regulación y participación de organismos internacionales y multilaterales 95

Página

Capítulo 3: MARCO TEÓRICO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE SERVICIO UNIVERSAL 104

3.1 Análisis y evaluación de las fases de implementación de las políticas de servicio universal 107

3.2 Conveniencia del mercado competitivo 131

Capítulo IV: EXPERIENCIAS INTERNACIONALES 139

4.1 Las experiencias de Chile y Perú 159

4.2 La experiencia de los Estados Unidos 172

Conclusiones y recomendaciones 176

Bibliografía 178

Anexos 180

1.- LOS GRUPOS DE PRESIÓN EN EL MERCADO DE TELECOMUNICACIONES

Tras la definición de nuestro problema, el primer propósito de este análisis será la definición de los grupos de presión que integran el mercado de las telecomunicaciones en Venezuela. Los grupos de presión conforman los actores que estarán involucrados en el desempeño de las políticas de Servicio Universal en Venezuela, bajo los lineamientos del marco legal constituido para su desarrollo. Por ello es necesario, dentro de nuestro ejercicio, examinar la estructura de cada uno de los grupos, así como sus distintas interrelaciones, lo que finalmente permitirá entender su influencia sobre la decisión de las políticas escogidas. Se pretende así, dentro de este análisis, tratar de entender la forma en que se toman decisiones sobre políticas que afectan al colectivo, cuando sus propios miembros tienen conflictos de intereses. En este sentido, Sebastián Saeigh y Mariano Tommasi reconocen la trascendencia de los grupos de presión en la escogencia de las políticas económicas elegidas:

Presta particular atención a la determinación de las políticas económicas, reconociendo que las mismas no son llevadas a cabo por planificadores sociales

omniscientes y benevolentes, sino que son el resultado de complejas interacciones entre múltiples actores con intereses, información y creencias particulares, en el contexto de determinados marcos institucionales. (La Nueva Economía Política, 1998)

El estudio de los grupos de presión que integran el mercado de las telecomunicaciones, también nos permitirá observar sus intentos por ganar mayor poder o autoridad dentro del sector, con el objetivo de que la elección de las políticas de Servicio Universal refleje sus preferidos cursos de acción. Estas preguntas acerca del poder y de la autoridad que pueden llegar a alcanzar los grupos de presión, son relevantes por la existencia de una heterogeneidad de intereses entre ellos, es decir, del conflicto de intereses entre los actores económicos existentes en cualquier sociedad. Pero es justamente el reconocimiento de los conflictos reales de intereses lo que permitirá poder evaluar adecuadamente la viabilidad y conveniencia de implementar ciertas políticas públicas.

Para iniciar el análisis de los grupos de presión será necesario aclarar su diferencia con respecto a los grupos de interés, términos que muchos autores contemporáneos tienden a emplear indistintamente, considerándolos sinónimos imperfectos, en verdad, pero aproximados. Otros escritores usan indistintamente la expresión lobby, junto a las otras dos expresiones, por considerarla más neutra y amplia. Es preciso aclarar que la discusión sobre el significado de los términos no es sino el

reflejo de la extrema complejidad del fenómeno que nos ocupa, desvelándose la imposibilidad de llegar a darle un nombre científico que evoque todo su contenido.

Para hacer las distinciones entre grupo de interés y grupo de presión, es preciso tomar en cuenta que los integrantes de un grupo no sólo han de poseer en común ciertas características, sino que deben saber que las poseen y han de sentirse suficientemente comprometidos con ellas, como para adoptar determinadas posiciones. La diferencia entre los dos términos es explicada de la siguiente forma[4]

> Se debería hablar de grupo de interés solo cuando se considerase el fenómeno en su estructura, es decir, cuando se estudiase su organización interior, su composición social, el móvil de su constitución, etc., reservando la expresión "grupo de presión" al grupo de interés que ha entrado en acción política.(Los grupos de presión en las democracias contemporáneas, p.48)

Gracias al estudio de los vocablos que hace De Celis, puede deducirse que un grupo de presión siempre es un grupo de interés, lo que no ocurre al contrario pues los grupos de presión pueden usar otras vías que las gubernamentales, interviniendo en la

[4] Jacqueline B. De Celis, Los grupos de presión en las democracias contemporáneas; Gran Bretaña, Francia y EEUU. 1963

escena política para presionar sobre las decisiones tomadas y así lograr sus objetivos. Resultando así la expresión grupo de presión más precisa que la de grupo de interés:

> Sólo la expresión "grupo de presión", a pesar de su imprecisión intrínseca, caracteriza al grupo en su intento dinámico de integrarse en la realidad política, como fuerza de acción. (Los grupos de presión en las democracias contemporáneas, p.49)

A lo largo del análisis, al igual que la mayoría de los autores consultados, usaremos indistintamente el término "grupos de interés" y el término "grupos de presión", aunque nos inclinamos por la mayor precisión contenida en el segundo.

Entendiendo finalmente por grupo de interés un conjunto de personas que se encuentran unidas por intereses comunes y que están al tanto de estos intereses compartidos, conviene señalar que tales grupos pueden estar organizados por la actividad continua de sus miembros o más bien pueden reflejar sólo compromisos ocasionales de parte de sus integrantes. De esta forma, cualquier estructura social puede tener sus patrones de comunicación y de preferencias que conduzcan a sus integrantes a formar un grupo de interés. Pero algunas estructuras sociales son más propensas a la congregación de intereses que otras, lo que, aunado a las distintas oportunidades existentes en los diferentes sistemas políticos, tiende a impulsar la formación de una

variada selección de congregaciones. De esta manera, para hacer una clasificación de los diferentes grupos de interés que se pueden formar en una sociedad, utilizamos la clasificación de Gabriel Almond y G. Bingham[5], en la que se distinguen cuatro tipos de grupos de interés desde el punto de vista de su organización: irregulares, no asociativos, asociativos e institucionales.

Los grupos de interés irregulares son mafias o manifestaciones que pueden surgir espontáneamente por acciones de protesta o reclamos, y tienden a ser de rápida formación y disociación. Aunque es cierto que muchas manifestaciones son en realidad provocadas deliberadamente por grupos organizados, cuando los elementos de una sociedad carecen de grupos organizados o por alguna razón no logran la representación adecuada de sus intereses, como suele ocurrir en este tipo de grupos, con frecuencia se produce insatisfacción dentro del grupo por un incidente o por la urgencia de un líder, situación que puede converger en su explosión de manera incontrolable e impredecible. Aunque los grupos irregulares no están divididos en coordinaciones para la promoción de sus intereses y el mantenimiento de su continuidad, las interacciones personales directas, y los rumores y noticias de sus acciones, les proporcionan impulsos momentáneos y dirección a sus integrantes.

[5] ALMOND, Gabriel y BINGHAM, G. Comparative Politics. Little, Brown and Company

Por su parte, los grupos de presión no asociativos también se caracterizan por la ausencia de una organización especializada, pero se distinguen de los irregulares porque están basados generalmente en intereses de raza, idioma, religión, nacionalidad, ocupación o relaciones de parentesco o linaje. Además, por sus continuos lazos culturales y económicos, los grupos no asociativos tienen más continuidad de intereses en el tiempo que los grupos irregulares. Existen dos subgrupos dentro de esta categoría, siendo el primero, los grandes grupos con intereses comunes que no se han organizado de manera efectiva desde una perspectiva asociativa o institucional. Algunos ejemplos de esta clase de grupos irregulares son los grupos de intereses de consumidores, incluyendo ciertos grupos étnicos, regionales y ocupacionales. Autores como Mancar Olson, se han referido a la dificultad de organizar efectivamente estos grupos en asociaciones con roles especializados6. El costo de la participación en estos grupos, por razones de tiempo y energía, es por lo general mayor que los beneficios que se derivan de formar parte de ellos, lo que dificulta su organización y coordinación. Por ello, los grupos permanecerán desorganizados y sus intereses serán articulados de manera intermitente por los propios individuos, subgrupos irregulares o delegaciones informales. Las actividades de este tipo de grupos, para la consecución de sus intereses, son menos consistentes y efectivas que las de asociaciones más organizadas.

[6] OLSON Mancar, La Lógica de la Acción Colectiva. Harvard University Press.

El segundo subgrupo está conformado por grupos más pequeños y personalizados, de carácter económico, étnico o de linaje, que también carecen de continuidad en el largo plazo y en los que sólo hay una parcial y especializada articulación de intereses. A diferencia del primer subgrupo, por el hecho de ser más pequeños en su estructura y de basarse en interacciones más personalizadas, además de tener una plan de obligaciones mutuas claramente definidas, estos grupos son más eficientes en algunas situaciones políticas, lo que les permite eludir la necesidad de organizarse formalmente.

Siguiendo la clasificación escogida, los grupos de interés institucionales se manifiestan en organizaciones como los partidos políticos, corporaciones, legislaturas, ejércitos, burocracias e iglesias. A excepción del grado formal que poseen en su organización, altamente diferenciada en su rol estructural y diseñada para la consecución de funciones más que para la articulación de sus intereses, comparten varias características con los grupos de carácter personalizado. Los grupos de interés institucionales, ya sea como organización institucional colectiva o como subgrupos, tienden a ser bastante poderosos por los recursos y el acceso que les provee su base organizacional. Estos grupos son de gran relevancia dentro de las sociedades en las que actúan, por sus canales de comunicación, sus intereses en común y por su inevitable control de los recursos que poseen, lo que hace que su regulación sea un problema crítico.

Por último están los grupos de interés asociativos, que son diseñados específicamente para representar las metas de otros grupos particulares. Su organización incluye un personal fijo, cargos internos especializados alrededor de la articulación de intereses, y metas y procedimientos ordinarios para la formulación de ciertos intereses y demandas. Ejemplos de este tipo de grupos son las cámaras de comercio, asociaciones étnicas, asociaciones para negocios o industrias específicas, asociaciones organizadas para la promoción de causas políticas determinadas, como las reformas de política exterior.

Desde un punto de vista extremo, podría considerarse que el proceso de gobernar es perfectamente definido por la interrelación entre los grupos de presión. En estos términos ningún grupo tiene significado por sí solo, sino en su relación con otros grupos. Desde este punto de vista, las operaciones fiscales y regulatorias del gobierno deben ser consideradas entidades similares; y, por ende, susceptibles de ser explicadas por una misma teoría de la actividad gubernamental.

Gary Becker, en sus estudios sobre el rol de los grupos de presión en la gestación de las políticas gubernamentales, centra su interés en características propias de estos grupos como su tamaño, su eficiencia en la producción de presión política, el

control del free rider y el efecto marginal de la presión ejercida sobre su éxito redistributivo. Dichas características resultan determinantes al estudiar el equilibrio político-económico resultante[7].

Los individuos pertenecen a distintos grupos de presión de acuerdo con sus intereses en común. Cada grupo invierte tiempo y/o dinero con el objeto de ejercer presión política para obtener, o mantener, transferencias de riqueza de otros grupos, mejorando así el bienestar de sus miembros. La competencia entre los grupos de interés determina la estructura de subsidios e impuestos de una sociedad. Este equilibrio político-económico se caracteriza por el hecho de que todos los grupos maximizan el bienestar de sus miembros ejerciendo su nivel óptimo de presión política, dada la presión llevada a cabo por cualquier otro grupo[8].

Los grupos invierten en la producción de presión política mientras las ganancias son mayores que los costos asociados a tal fin. Es decir, los grupos tendrán incentivos para generar (o seguir generando) presión mientras perciban que pueden aumentar su bienestar.

[7] La Esencia de Becker, Cap.22, Las Políticas Públicas, Los Grupos de Presión y La Pérdida de Bienestar.
[8] ZABLOTSKI, Edgardo. "El Proceso de Gobernar." Documento de Trabajo No. 89, CEMA, Marzo 1993.

Si consideramos un estado cuya recaudación es totalmente destinada a políticas redistributivas, entonces los grupos subsidiados no podrían ser subsidiados por completo. Este resultado difiere del usualmente generado por los modelos de la regla de la mayoría, donde la mayoría gana y la minoría pierde por completo. Teóricamente, en un régimen democrático la voluntad de la mayoría debería ser el principio y fin de las acciones colectivas; no obstante, esto no siempre ocurre así y es común observar cómo se imponen los intereses de grupos minoritarios.

Becker muestra que el equilibrio político-económico resultante depende de variables como la eficiencia de cada grupo de interés en la producción de presión política, los costos y beneficios sociales generados por los impuestos y subsidios, además del tamaño de los grupos.

Cada miembro de un grupo tiene, individualmente, un fuerte incentivo para evadir sus obligaciones, imponiéndole la carga de producir presión política al resto de sus compañeros. Esto se conoce comúnmente como el problema del free rider. Cuanto más grande sea el grupo, más importante será el problema, pues se hace más difícil la coordinación de los intereses y el control de las acciones individuales. La solución que Mancur Olson9 propone para el problema del free rider es lo que él ha llamado los "incentivos selectivos". Dichos incentivos pueden ser negativos cuando se trata de que el

[9] OLSON, Mancur, Op. Cit..

individuo que se separa de la acción colectiva debe asumir un costo importante que lo disuade de hacerlo, pero también pueden ser positivos si el individuo percibe un beneficio por mantenerse plegado a la posición del grupo. Lo esencial, en este caso, es que el individuo sepa que sólo él será el perjudicado o el beneficiado. Esto lo que hace es racionalizar de forma artificial una condición natural: si los costos de asumir una determinada posición son mayores que sus beneficios, no se asumirá dicha posición.

Los grupos pequeños en los que sus miembros se dedican de forma intensiva a ejercer presión pujando por los intereses del grupo, suelen obtener resultados favorables. Los resultados alcanzados por Becker son consistentes con esto, dado que los grupos de interés políticamente exitosos tienden a ser más pequeños. Un incremento en el tamaño de un grupo habrá de producir dos efectos:

- Afectará su eficiencia en la producción de presión política.
- Reducirá el impacto sobre cada miembro del grupo de las distorsiones (a favor o en contra) inducidas por las transferencias.

Como Becker argumenta, cuando un grupo es muy pequeño las economías de escala serán importantes y el control del cumplimiento de las obligaciones de sus miembros relativamente fácil. Cuando el tamaño del grupo se incrementa, la relevancia de los efectos se revertirá, pues las ventajas de las economías de escala habrán sido

plenamente aprovechadas y el control del cumplimiento de las obligaciones de sus miembros se volverá más dificultoso. Pero, si el grupo sigue creciendo, se llegará a un punto en el que ambos efectos perderán importancia, debido a que mayores incrementos en el tamaño del grupo inducirán muy pequeños efectos adicionales tanto en el aumento del costo de controlar el cumplimiento de las obligaciones de sus miembros como en el aprovechamiento de las economías de escala.

La presión política ejercida por los grupos de interés tiende a ser mayor para tres tipos de grupos:

- Los más eficientes (generalmente compactos).
- Los que son subsidiados, es decir, los que tienen mucho que perder.
- Los que están fuertemente afectados por las distorsiones, es decir, los que tienen mucho que ganar.

No es posible incrementar simultáneamente el éxito redistributivo de todos los grupos; por lo tanto, el éxito político de un grupo en particular no se encuentra determinado por su eficiencia absoluta en el control del cumplimiento de las obligaciones de sus miembros sino por su éxito relativo en comparación con el del resto de los grupos.

En realidad, como Becker demuestra en sus escritos, el mismo análisis de competencia entre grupos de presión resulta adecuado para explicar políticas gubernamentales que provocan costos sociales y aquellas que generan beneficios sociales al corregir imperfecciones del mercado

El éxito redistributivo de un grupo de interés particular es sensible a las características institucionales, en especial a las relacionadas con el régimen político (no así con los cambios de gobernante), ya que ellas afectan la forma en que compite. Por ejemplo, es usual que se intente restringir el imperio de la voluntad popular bloqueando el acceso de la población al proceso político de la toma de decisiones.

En América Latina podemos encontrar ejemplos que pueden demostrar la importancia económica de un cambio institucional. Martin Paldam10 estudia el comportamiento de la tasa de inflación bajo gobiernos civiles y militares en los siguientes ocho países: Argentina, Colombia, Perú, México, Brasil, Chile, Uruguay y Venezuela, durante el período 1946-1973, concluyendo que la inflación usualmente se incrementa durante regímenes civiles y disminuye durante regímenes militares. Estos resultados se corresponden con los de Douglass North en sus estudios sobre las instituciones.

[10] PALDAM, Martin. "Inflation and Political Instability in Eight Latin American Countries, 1946-83. Public Choice No. 52, Primavera 1987.

Nuestro ejercicio de economía política involucra cambios institucionales importantes dentro del sector de las telecomunicaciones. El mercado competitivo generado por el proceso de apertura no encuentra los incentivos necesarios para desarrollarse en todas las regiones del país. Este no es un problema exclusivo de nuestro país; por el contrario, es una preocupación frecuente en este sector en otras partes del mundo.

Para la identificación de los grupos que efectivamente participan en la dinámica general del mercado de telecomunicaciones, y en particular de los que se encuentran involucrados de una u otra forma con las políticas de Servicio Universal, es fundamental entender el entorno en el que ellos se desempeñan, es decir, los antecedentes del mercado de telecomunicaciones en Venezuela, así como, entre otros aspectos, el proceso de privatización de CANTV, la creación del Ente Regulador de este mercado y el marco legal que actualmente lo rige.

1.1.- Identificación y características

El mercado de las telecomunicaciones en Venezuela ha pasado por grandes cambios estructurales que han transformado tanto su marco regulatorio como las instituciones que lo conforman, redefiniendo así las bases del sector e incluso la figura del servicio en nuestra sociedad. Es fundamental considerar esta evolución a fin de comprender mejor la actual situación del sector, incluyendo el entorno y las reglas de juego que deberán seguir los actores en el cumplimiento de las obligaciones de Servicio Universal (SU). Procederemos de seguida, pues, a describir los diferentes momentos que ha experimentado el mercado de las telecomunicaciones en Venezuela, desde sus inicios hasta la actualidad, resaltando el proceso de privatización de la Compañía Anónima Nacional de Teléfonos de Venezuela (CANTV), la creación y las transformaciones del ente regulador del mercado, la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), y la creación del marco regulatorio del mercado, la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, haciendo énfasis en sus impactos sobre el proceso de SU en Venezuela.

Antecedentes del Sector

El marco regulatorio que rigió al sector desde 1940 hasta el año 2000, la Ley de Telecomunicaciones, establecía un intenso control estatal. En su artículo 1°, por ejemplo, especificaba que el establecimiento y la explotación de todo el "sistema de comunicación telegráfica...corresponde exclusivamente al Estado". Pero la reserva al Estado de los servicios de telecomunicaciones era un principio común a toda la legislación venezolana, tal como se estableció en la Constitución Nacional desde 1914, manteniéndose este principio en las Constituciones de 1936 y 1961.

De esta manera, para 1940, la planificación, regulación y control de las telecomunicaciones correspondían (artículo 33 de la Ley Orgánica de Administración Central) al Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC), a través de la Dirección General Sectorial de Comunicaciones, la cual tenía dentro de su competencia la elaboración y evaluación de planes a mediano y largo plazo; el análisis de aspectos económicos, técnicos y financieros de los organismos estatales descentralizados de telecomunicaciones (empresas operadoras); la administración del espectro radioeléctrico; la elaboración de normas para el otorgamiento de permisos y certificados, para la instalación y operación de equipos de telecomunicaciones y para controlar la

programación de las estaciones de radiodifusión sonora y audiovisual, así como el estudio y la evaluación de tarifas, entre otras atribuciones[11].

Por su parte, la CANTV fue constituida legalmente en 1930 como una empresa privada, para explotar una red telefónica en el Distrito Federal y otras localidades, al serle otorgada una concesión por el entonces Ministerio de Fomento. Debido al éxito que obtuvo, la CANTV fue adquiriendo progresivamente las demás empresas dedicadas a la explotación del servicio de telefonía. A partir de 1946, la CANTV tuvo que competir con el Ministerio de Comunicaciones, el cual en esa fecha comenzó a ofrecer servicios de telecomunicaciones (telégrafo y telefonía) con instalaciones propias. En 1953, finalmente, el Gobierno Nacional adquirió las acciones de la CANTV, a pesar de que coexistían ambas empresas (la pública y la privada), y en 1965 decidió traspasar a esta empresa las instalaciones telefónicas del Ministerio de Comunicaciones, otorgándole una concesión por 25 años para operar en el sector como monopolio telefónico nacional. De esta manera, la CANTV se convirtió en el instrumento privilegiado del Estado para el desarrollo de los servicios de telecomunicaciones[12].

[11] ARAUJO JUÁREZ, Op. Cit.

[12] Sólo residualmente quedaron algunas empresas de teléfonos operando independientemente en algunas localidades, pero ello terminó con la adquisición, por la CANTV, de la empresa Teléfonos de San Fernando de Apure, en 1973.

Proceso de Privatización de CANTV

Hasta finales de la década de los setenta, la CANTV emprendió un profundo proceso de desarrollo tecnológico, pero a principios de la década de los ochenta comienza a experimentar un estancamiento en las inversiones y una progresiva erosión en la calidad del servicio, como consecuencia de los intereses políticos infiltrados en la alta gerencia de la empresa. Debido principalmente al gran peso de los gastos financieros para servir una deuda externa de más de US$ 650 millones, CANTV arrojó pérdidas por primera vez en 1989, que se repitieron en 1990.

Dado el pobre desempeño del sector y las evidentes limitaciones del régimen regulatorio vigente para la fecha, se creó en el MTC una unidad denominada Grupo de Reestructuración de las Telecomunicaciones, adscrito directamente al Ministro y con la misión principal de diseñar e implantar la nueva estructura del sector. Dicha unidad tenía como objetivo la elaboración de un programa para el desarrollo del sector, así como la privatización de la CANTV y la reforma del sistema regulatorio, a través del diseño de un nuevo ente regulador de las telecomunicaciones13.

[13] Idem.

Venezuela, al igual que el resto de América Latina, hasta los años 80 poseía una economía sobreregulada caracterizada por el proteccionismo, la fijación de precios, servicios públicos operados por el Estado y la producción de bienes considerados estratégicos por empresas públicas. Se empiezan a adoptar, entonces, modelos de desarrollo económico inspirados en nuevas políticas, compatibles con las tendencias de liberalización de los mercados y la búsqueda de vías de inserción en los mercados internacionales, lo que trajo como consecuencia el desmontaje de controles y regulaciones de carácter restrictivo, para abrirle paso a un esquema menos intervencionista. Se pretendía orientar las funciones del Estado a la creación de condiciones favorables para el funcionamiento de los sistemas de precios, la competencia y los mercados laborales y de bienes, procurando retirar de su campo de acción aquellas actividades que no se correspondían con este nuevo rol.

Por esta razón, al aproximarse la expiración de la concesión de la CANTV, en julio de 1990, se propuso la renovación de la concesión por otros 25 años o, alternativamente, su privatización. Esta última propuesta buscaba reproducir la experiencia del mismo sector en otros países, como los Estados Unidos y algunos de América Latina, donde se habían producido considerables avances tecnológicos luego de las privatizaciones de empresas telefónicas públicas importantes, así como la apertura a la competencia de sus respectivos sectores.

El nuevo gobierno de turno (Carlos Andrés Pérez, 1989-1992) enfrentó una crítica situación económica, tras tres años consecutivos de deterioro de las cuentas externas que consumieron prácticamente todas las reservas internacionales, cerrándose las opciones de crédito externo, mientras crecía el déficit fiscal en forma sostenida, alcanzando el 8,1% del PIB en 1988. Esta situación obligó al nuevo gobierno a aplicar un severo programa de ajustes y a recurrir al Fondo Monetario Internacional, comprometiéndose a acometer un amplio programa de reformas que abarcaba aspectos legales e institucionales, así como la reforma económica y del sector financiero.

Se inicia, así, un proceso de reforma económica, con la eliminación de las barreras al comercio y la reducción de aranceles, la liberación de precios y de las tasas de interés, y la adopción de algunas medidas de carácter fiscal, y se implementan, también, políticas de reducción del gasto público con el propósito de redimensionar el tamaño del Estado para mejorar su eficiencia. La propuesta de racionalización de los entes descentralizados del Estado es presentada en los Lineamientos Generales del VIII Plan de la Nación 1989/1994, que planteaba cuatro opciones posibles según las características específicas del negocio de cada Empresa, su estructura y el comportamiento de sus mercados:

- Empresas que operaban en mercados competitivos, con bienes y servicios de carácter privado, debían ser transferidas al sector privado.

- Empresas de servicio público cuyos mercados no eran estrictamente competitivos, y cuya gestión podía ser más eficiente en manos de administradores autónomos, públicos o privados.
- Empresas que operaban en mercados potencialmente competitivos y podrían ser privatizadas totalmente en el futuro, sería necesario reestructurar sus esquemas de propiedad y gerencia para hacer posible una participación creciente de inversionistas privados. Este era el caso de la CANTV, que prestaba los servicios de telecomunicaciones.
- Los entes que debían permanecer bajo el control directo de la Administración Pública, para lo cual se definirían esquemas de racionalización.

Dentro de este contexto de crisis, que presiona sobre la toma de decisiones y que exige acciones rápidas, dentro de las limitaciones impuestas por los tradicionales esquemas institucionales y en medio de la resistencia que genera el desmontaje de los procedimientos burocráticos y la privatización de empresas públicas, se sitúa la reforma iniciada en el sector telecomunicaciones

Adicionalmente a esta circunstancia, surgieron diferencias de criterio entre el Poder Ejecutivo y el partido que lo respaldaba, lo cual debilitó su apoyo político y obligó a un largo y complejo proceso de negociaciones con otros actores del sector

político, con el fin de lograr el respaldo necesario a las decisiones que requerían la aprobación del Congreso.

La politización de los sindicatos y el poder que habían logrado concentrar, como lo demostraba el caso del sindicato de la CANTV, los convirtieron en factores de presión que demandaron un esfuerzo importante de negociación, para bajar la conflictividad y satisfacer las demandas gremiales sin afectar las bases del negocio y su atractivo para los inversionistas.

Definida la estrategia de racionalización, el 20 de Marzo de 1990 se creó la Comisión de Reestructuración de Empresas del Sector Público, en la Oficina de Planificación de la Presidencia de la República, CORDIPLAN, y se inician las acciones tendientes a lograr los objetivos propuestos. Se solicitó el apoyo del Banco Mundial para el proceso de reestructuración de las empresas públicas y se incluyó, en el Acuerdo suscrito con esa Institución, el caso de la CANTV. Así, a los efectos de definir la estrategia para adelantar la reforma del sector, se integró en CORDIPLAN un Equipo de Reestructuración de las Telecomunicaciones, que luego pasó al Ministerio de Transporte y Comunicaciones, y, con la asesoría del Banco Mundial, se procedió a definir las bases para la conformación del Grupo de Reestructuración del Sector Telecomunicaciones (GRT), el cual fue creado en Octubre de 1990, adscrito al Ministerio de Transporte y

Comunicaciones, con responsabilidades específicas y recursos suficientes para adelantar las tareas encomendadas.

El diagnóstico de los asesores sobre la situación real de CANTV, puso de relieve las dificultades para su recuperación y la necesidad de significativos montos de inversión para actualizar la red de telecomunicaciones del país. Asimismo, se hicieron evidentes las trabas que, a los fines de acometer el proceso de reestructuración de la empresa, imponía la normativa que regía las empresas públicas venezolanas. Ante esta circunstancia, la Comisión de Reestructuración planteó la necesidad de privatizarla.

Después de un arduo proceso de información, persuasión y negociación con los trabajadores de la compañía, la opinión pública y sectores del Congreso Nacional, el 15 de noviembre de 1991 se llevó a cabo la licitación para la colocación del 40% de las acciones de la CANTV y se adelantó la venta del 11% de las acciones de la empresa a los trabajadores.[14] Los esfuerzos culminaron con la aprobación del contrato de concesión por la Comisión Bicameral especial del Congreso Nacional, con una duración de 35 años, y un período de exclusividad de 9 años en los servicios básicos de

[14] Antes de llevar a cabo la apertura de sobres de las ofertas de los dos consorcios participantes interesados en la adquisición de las acciones de la CANTV, se definieron las condiciones contractuales de la concesión, de manera que ésta estuviese plenamente definida antes de la presentación de las ofertas económicas. (FRANCÉS, Op. Cit., p. 39.)

telecomunicaciones considerado necesario y suficiente para el desarrollo de la red de telefonía básica.

El proyecto de privatización de los servicios de CANTV fue manejado por el Fondo de Inversiones de Venezuela (FIV), y el proceso de preselección de empresas operadoras lo asumieron conjuntamente el GRT y el FIV, con el apoyo del Banco de Inversión seleccionado. El MTC estimuló la formación de consorcios integrados por empresas nacionales e internacionales, los cuales evaluaron las posibilidades de optar en la negociación; sin embargo, sólo cuatro de ellas formaron parte de los dos consorcios que participaron en la negociación final.

Se diseñó la solución para sanear la situación financiera de la compañía y allanar el camino para la venta del paquete de acciones:

- El 14 de Octubre fue firmado el contrato de concesión.
- El 15 de Noviembre se presentaron las propuestas económicas para la adquisición del 40% de las acciones, declarándose ganador al consorcio 2, cuya oferta superó en más de 400 millones de dólares la del consorcio 1.
- El contrato de compra venta fue firmado el 6 de diciembre de 1991. El capital de la empresa quedó estructurado así: el Grupo Venworld Telecom., encabezado por GTE de Estados Unidos, con el 40% y con control de gestión;

el Estado venezolano con el 49%; un fideicomiso de los trabajadores, 10% y el 1% para el plan de beneficios.

- En Noviembre de 1996 se colocó en acto público otro 40% de las acciones que aún se mantenían en manos del sector público.

Creación del Ente Regulador

Resulta necesario observar la evolución del ente regulador del sector bajo estudio, desde su creación hasta nuestros días, por su importancia en el ejercicio evaluado en esta investigación. Para ello se toman en consideración dos etapas divididas por un hecho trascendental en la trayectoria de este organismo, la formación de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, lo que facilitará la comprensión de los procesos de transformación que ha experimentado este organismo en sus doce años de operación.

Ante la imposibilidad de lograr la aprobación de la nueva Ley de Telecomunicaciones antes de concluir el proceso de privatización, en la cual se preveía la creación del ente regulador, se crea un mes antes de la venta de las acciones de CANTV, mediante decreto presidencial del 5/9/91, la Comisión Nacional de Telecomunicaciones. Comienza por tener carácter de servicio autónomo sin

personalidad jurídica y con autonomía de gestión, financiera y presupuestaria.15 Salvo en lo relativo al control de programas de radio y televisión, CONATEL asumió las funciones adjudicadas hasta entonces a la Dirección General Sectorial de Comunicaciones (como lo establece el artículo 2 del referido decreto16), la cual, en materia regulatoria, administraba la política de concesiones y permisos dentro de un marco normativo establecido mediante decretos y reglamentos específicos, dadas las limitaciones que imponía la ley de 1940.

Su autonomía administrativa quedó limitada, sin embargo, por el hecho de corresponder al Ministro de Transporte y Comunicaciones la designación del Director General, ya que los vaivenes políticos determinaron continuos cambios de Ministro, lo cual se tradujo en la inestabilidad del equipo directivo de la Organización, hasta el punto de que fueron designados seis Directores Generales en nueve años de actividad.

---

[15] Decreto N° 1826 del 5 de septiembre de 1991 (Gaceta Oficial N° 34.810 de fecha 18 de septiembre de 1991).

[16] Dicho dispositivo enumera las funciones de CONATEL, como sigue: 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 el otorgamiento de concesiones, permisos y autorizaciones administrativas; 5) Administrar los derechos de otorgamiento de concesiones y permisos; 6) Promover la inversión y la innovación tecnológica en el sector de telecomunicaciones; 7) Aplicar, por delegación del Ministro, las sanciones administrativas previstas en la Ley de Telecomunicaciones y en los Reglamentos Técnicos y de Prestación de 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 obtenga 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 radioeléctrico; 12) Elaborar las directrices, normas y reglamentos aplicables al servicio de telecomunicaciones; 13) Elaborar los criterios para la fijación de tarifas de telecomunicaciones; 14) Administrar los convenios de uso de recursos técnicos internacionales; 15) Liquidar y recaudar los derechos, tasas y demás ingresos del Servicio; 16) Las demás atribuciones que le señalen la ley y los reglamentos.

A la inestabilidad de los equipos directivos se agregó la concentración del poder de decisión en manos de la figura del Director General, lo cual influyó en la personalización del enfoque sobre la forma de administrar la política del ente y creó un excesivo margen de discrecionalidad en la toma de decisiones. El Director de la Comisión tenía la facultad de suscribir las liquidaciones de derechos, tasas e impuestos; de otorgar concesiones, autorizaciones y permisos; e, igualmente, de suscribir los contratos derivados del cumplimiento de las atribuciones que corresponde a la Comisión.

De las atribuciones que fueron asignadas a CONATEL, en el Decreto que marca su creación, se desprende que su misión debía orientarse hacia cuatro aspectos fundamentales:

- Planificar, dirigir y supervisar los servicios de telecomunicaciones.
- Regular el mercado a través de concesiones y permisos, y la administración de esos derechos. La administración del espectro radioeléctrico y la definición de la normativa que regula la operación de los distintos servicios.
- Garantizar los derechos de los consumidores.
- Promover la inversión y la innovación tecnológica.

Para entender las prioridades del Ente Regulador, en esta primera fase, es útil tomar como referencia el estudio de Julieta Umérez de Pereira[17], quien, basándose en los informes anuales presentados en la memoria y cuenta del Ministerio de Transporte y Comunicaciones y en entrevistas realizadas a directivos de CONATEL de la época, ex funcionarios que participaron en la etapa inicial de la institución, ejecutivos de empresas de telefonía y algunos representantes de las Asociaciones Gremiales, percibe la gestión del organismo, hasta esa época, de la siguiente manera:

> En la realidad las actividades de la Comisión, han estado centradas en los aspectos propiamente regulatorios, relacionados con la administración del espectro radioeléctrico, el seguimiento del contrato de concesión de CANTV, la autorización de concesiones y permisos para otros servicios y a la definición de normas y lineamientos para servicios específicos.
>
> El tema de planificación del sector no ha sido prioridad de la institución, aunque se hicieron esfuerzos aislados en algunos períodos. La protección de los derechos de los consumidores, tampoco ocupó un lugar relevante, dada la escasa información al respecto y la falta de

17

> organización de los consumidores. Lo relativo a la promoción de inversiones y la innovación tecnológica quedó en manos de empresas privadas, que asumieron los riesgos de la carencia de un marco legal adecuado y transparente. (Año, p.14)

La Ley Orgánica de Telecomunicaciones (2000) convierte a la Comisión en un instituto autónomo, y la dota de personalidad jurídica, patrimonio propio e independiente del Fisco Nacional, y autonomía técnica, financiera, organizativa, normativa y administrativa, aun cuando se mantenga adscrita al Ministerio de Infraestructura. El nuevo marco legal amplía sus competencias, pasando a abarcar en todo su ámbito los aspectos relativos a la actividad del sector, quedando como responsabilidad del Ministerio solamente el establecimiento de políticas, planes y normas generales aplicables al sector.

Se inició así, en 1999, un proceso de fortalecimiento institucional orientado a asegurar una mayor eficiencia y capacidad técnica. En tal sentido, introdujo cambios en su estructura organizacional, sus recursos humanos y su infraestructura técnica. La nueva Comisión Nacional de Telecomunicaciones, en suma, tiene atribuida la misión de crear las bases para permitir la prestación de más y mejores servicios de

telecomunicaciones, a todos los niveles y en todo el territorio nacional, asegurando de tal forma el acceso universal a la información.

En cuanto a la dirección del organismo, éste adopta un esquema colegiado con el nombramiento de un Consejo Directivo, integrado por el Director General de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones, quien lo presidirá, y cuatro Directores. Este Consejo, con responsabilidad en la toma de decisiones, es un elemento que contribuirá a reducir la discrecionalidad y los enfoques personales, aunque sigue existiendo la amenaza de que se mantenga la influencia política y la falta de continuidad al dejar únicamente en manos del Presidente de la República la designación y libre remoción de los Directores.

Es pertinente comparar los objetivos y los diferentes enfoques que tenía el Ente Regulador en los diferentes entornos de cada etapa. Analizando así comparativamente la orientación de las dos visiones de la Comisión, se observa que hasta 1997 se aspiraba a crear una normativa moderna que permitiera una acción efectiva, pues así lo exigía el sentido de urgencia sobre la aprobación de la Ley para ofrecer una sólida base jurídica a los inversionistas del sector. Mientras que en el 2000 la visión es más amplia y se orienta a ofrecer una plataforma para el desarrollo de la sociedad, basada en el conocimiento y la información, puesta al alcance de todos y apoyada en una infraestructura de avanzada que aspira a proyectar al país como líder de la región.

(Referencia: En publicaciones de CONATEL del año 1997 y del año 2000 aparecen definiciones de visión y misión)

De igual manera, al comparar los distintos enfoques de su misión, se observa que en 1997 ésta se concentra más en lo operativo, como es el caso de la administración del espectro radioeléctrico, y en la promoción del sector, mientras que en el nuevo enfoque se orienta a apoyar el desarrollo del conjunto de elementos que pueden darle solidez al sector.

La posibilidad de poder visualizar los objetivos a futuro, dentro de situaciones de incertidumbre, constituye un punto clave para lograr una visión y una misión estratégica del papel del ente regulador. El retardo en la aprobación de una nueva legislación adaptada a la dinámica de cambio de este sector, que finalmente se logró nueve años después de la creación del ente regulador (Junio del 2000), determinó que el organismo continuara supeditado a las decisiones políticas, limitando su oportunidad de consolidar una posición estratégica en la generación de la confianza necesaria para captar nuevos inversionistas.

La entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones marca el inicio de una nueva etapa para este sector, al dotarlo de un marco jurídico sólido y de un

ente regulador con mayor autonomía y capacidad para desempeñar las tareas correspondientes. Las iniciativas de reforma organizativa de CONATEL deberán ser parte de la adecuación del ente regulador a las nuevas condiciones establecidas.

Promulgación de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones

El proceso de transformación, a partir de la apertura, que han atravesado tanto las empresas del sector como las instituciones gubernamentales relacionadas, ha afectado el desenvolvimiento del mercado en general. La transición institucional ha supuesto adecuar a la lógica del mercado lo que hasta entonces había estado regido por planes concertados desde la Administración Pública. Es por ello que el sector necesitaba un marco jurídico actualizado, que tratara bajo esta óptica los nuevos lineamientos del creciente mercado de Telecomunicaciones en Venezuela.

Esta nueva visión incluye el compromiso del Estado de proveer los servicios de telecomunicaciones a todas las zonas del territorio nacional con deficiencias en estos servicios y a aquellas que carecen totalmente de ellos. Para lo cual, el Ente Regulador tendrá la difícil tarea de hacer atractivo para los operadores, que ahora son parte de un mercado en competencia, el suministro de los respectivos servicios a las zonas con

mayores dificultades de acceso. Procurando, de esta manera, que exista un beneficio compartido generado por el propio mercado, ya que los operadores podrán captar nuevos y mayores mercados y los consumidores tendrán la certeza de poder contar con servicios de telecomunicaciones, sin importar la zona de su ubicación. Pero, dado el carácter que han adquirido los servicios de telecomunicaciones a través del tiempo, el Estado, intentando homogeneizar la prestación de estos servicios de "interés general" entre todos sus ciudadanos, tendrá la facultad de poder forzar al operador que considere capaz de prestar estos servicios de la manera más eficiente, aunque no demuestre interés por hacerlo. (objetivos generales en pie de página)

El aspecto más resaltante de la Ley, para los efectos de este análisis, es que garantiza la incorporación y el cumplimiento de las Obligaciones de Servicio Universal, mediante la creación de un Fondo cuya finalidad es subsidiar los costos de infraestructura necesarios para la satisfacción de dichas obligaciones y a la vez mantener la neutralidad de los efectos de su cumplimiento desde el punto de vista de la competencia.

Publicada el 12 de junio de 2000, la Ley Orgánica de Telecomunicaciones crea un marco legal moderno y favorable para la protección de los usuarios y operadores de servicios de telecomunicaciones en un régimen de libre competencia. Este nuevo instrumento legal contiene los principios que regulan al sector, con el objeto de

garantizar el derecho a la comunicación de todos los ciudadanos del país, así como la realización de las actividades económicas necesarias para el desarrollo del sector. Esta Ley es el producto de un largo proceso de consulta, abierto a la participación activa de las Universidades Nacionales, de las Cámaras de Telecomunicaciones, de diversos organismos públicos y del público en general, cuyos aportes se han recogido en el texto final, que se ha visto enriquecido en su contenido por la participación de todos los sectores involucrados. (todos los grupos por un fin común)

El vigente marco regulatorio toma en cuenta la forma en que los avances tecnológicos en el área han transformado la concepción específica de "servicio público" asumida tradicionalmente hacia las telecomunicaciones, particularmente en los servicios de telefonía de voz y radiodifusión, adoptando en su lugar una concepción que las considera una actividad privada de "interés general", como lo establece el artículo 5 de la Ley. Lo que además implica el franco reconocimiento de la actuación fundamental de los agentes privados en el desarrollo del sector y la renuncia de la reserva de la actividad a favor del Estado.

Entre los objetivos de esta Ley destacan la defensa de los intereses de los usuarios y su derecho a acceder a los servicios de telecomunicaciones y al ejercicio de una comunicación libre y plural. Asimismo, la Ley de Telecomunicaciones procura condiciones de competencia entre los diferentes operadores y prestadores de servicios,

estableciendo disposiciones en materia de precios y tarifas, interconexión y recursos limitados (numeración, espectro radioeléctrico y vías generales de telecomunicaciones), y generando así el desarrollo y la utilización de nuevos servicios, redes y tecnologías que impulsan la integración geográfica y la convergencia eficiente de servicios de telecomunicaciones. Además, propicia la investigación y desarrollo del sector en el país, así como la transferencia tecnológica, y atrae la inversión nacional e internacional para el desarrollo del sector de telecomunicaciones, proporcionando seguridad jurídica mediante el establecimiento de reglas claras, transparentes, precisas y ajustadas al avance tecnológico del sector.

Con el propósito de generar confianza a los inversionistas, la Ley establece mecanismos expeditos, públicos y metódicos para el otorgamiento de las habilitaciones administrativas y concesiones. Estas concesiones pueden ser otorgadas mediante oferta pública o adjudicación directa. El procedimiento de oferta pública incluye una fase de precalificación y una de selección, que se realizará bajo las modalidades de subasta o en función de la satisfacción de mejores condiciones.

Entre los elementos más novedosos que posee esta Ley, podemos mencionar:

- La portabilidad numérica o conservación de la numeración.
- La selección de operador de larga distancia nacional o internacional, según la conveniencia del contratante de los servicios.

- El derecho de los operadores de hacer uso de las vías generales de telecomunicaciones existentes, en la forma y modalidades que determine CONATEL. Se consideran Vías Generales de Telecomunicaciones los ductos, tuberías, tanquillas y demás elementos que permitan el emplazamiento de los medios a través de los cuales se transmite la información.

- La regulación de la prestación de los servicios satelitales y el acceso y utilización del recurso órbita-espectro para redes espaciales asignadas a la República y registradas a nombre de ésta.

- La homologación y certificación, con la finalidad de garantizar la integridad y calidad de las redes de telecomunicaciones, del espectro radioeléctrico y la seguridad de los usuarios, operadores y terceros.

- La libertad de los operadores de establecer los precios y tarifas de los servicios de telecomunicaciones, excepto aquellos prestados en función de una Obligación de Servicio Universal, en los cuales el operador debe someter a la consideración de CONATEL una propuesta de tarifa mínima y máxima, o cuando exista una posición de dominio por parte de una o más empresas, en cuyo caso CONATEL podrá determinar las tarifas mínimas y máximas, oída la recomendación de Procompetencia.

- De igual forma, se contempla en este texto legal la interconexión de redes; en consecuencia, los operadores de redes de telecomunicación tienen la obligación

de interconectarse con otras redes públicas para prestar comunicaciones interoperativas y continuas, bajo los principios de neutralidad, buena fe, no-discriminación, e igualdad de acceso entre operadores.

La nueva regulación pareciera constituirse como el marco normativo general que regulará los servicios de telecomunicaciones en Venezuela, sin que se prevean cambios drásticos en el corto plazo. Esta seguridad jurídica se debe, en principio, al consenso alcanzado en el proceso de su elaboración y a que la nueva ley intenta crear el sustento legal necesario para garantizar la estabilidad del sector, mediante el establecimiento de reglas claras y transparentes de actuación, con la finalidad de que ello se traduzca en servicios de telecomunicaciones de mejor calidad, cantidad, acceso y precio para la población, teniendo como norte fomentar la competencia entre los operadores y a la vez garantizar la presencia y vigilancia del Estado sobre las posibles desviaciones del mercado.

Definición de los Grupos de Presión

Luego de revisar la literatura sobre los grupos de presión previamente señalada, de examinar las condiciones del mercado consideradas más relevantes para la determinación de los grupos de presión y para el estudio del proceso del Servicio

Universal en Venezuela, y de consultar la opinión de personas y de expertos que se desempeñan profesionalmente en el sector, hemos convenido en establecer, para nuestro ejercicio de economía política, la siguiente clasificación de los grupos que intervienen en el mercado de telecomunicaciones y, más específicamente, en lo referente al Servicio Universal. Además, es preciso mencionar que para la elaboración de la siguiente clasificación se tomó en cuenta la metodología empleada en el estudio acerca de los grupos de presión en CADAFE, elaborado por la licenciada Lazio Providenza18.

De esta forma, la clasificación de los grupos empleada en este estudio será la siguiente:

a) ***El Gobierno:***

Tradicionalmente, el rol asignado a las regulaciones gubernamentales es el de corregir las imperfecciones del mercado; la Escuela de Chicago19 postula que en realidad el rol primario de la regulación es redistribuir la riqueza. Bajo este marco conceptual, el Estado es un mecanismo utilizado por agentes racionales con dicho fin.

[18] Providenza Lazio, "Los Grupos de Presión en CADAFE", Caso de Estudio, Curso La Empresa Pública Venezolana, dictado por la profesora Janet Nelly, IESA.
[19] Desde principios de los años 70 algunos economistas (como Stigler, Posner, Peltzman y Becker), miembros de la llamada Escuela de Economía Política de Chicago, han seguido las ideas de Bentley sobre los grupos de presión.

En esta redistribución es en donde encontramos la esencia misma del comportamiento del gobierno.

El gobierno en todos sus niveles es, o al menos debería ser, la expresión institucional de los ciudadanos organizados para alcanzar el bienestar colectivo. Esta debería ser su función primordial.

Para ello, el gobierno no sólo cuenta con capacidad de acción y reacción sino con una capacidad exclusiva: la de coacción. En otras palabras, se le confiere al gobierno la capacidad para tomar decisiones de obligatorio cumplimiento.

El Gobierno juega un rol fundamental en la formación y en el cumplimiento de las Obligaciones de Servicio Universal, ya que, tras la privatización de la CANTV y al existir zonas poco atractivas económicamente para los operadores, ha quedado en manos del Estado la prestación del Servicio Universal de Telecomunicaciones. En este sentido, el Gobierno, en las dos divisiones aquí empleadas, debe garantizar y regular el desempeño de las políticas de Servicio Universal

Al referirnos al Gobierno Central, no pretendemos considerar tan sólo al Poder Ejecutivo, sino a los cuatro poderes que lo integran. Así, por ejemplo, el Poder Legislativo por la gran capacidad para ejercer presión (lobby) sobre el marco legal

establecido para regir el sector. De igual forma, la Defensoría del Pueblo o la Contraloría General de la República, integrantes del Poder Ciudadano, por su capacidad para asegurar que el manejo del Fondo de Servicio Universal se corresponda con el previsto en el Reglamento de Servicio Universal y la Ley Orgánica de Telecomunicaciones.

Por su parte, los Gobiernos Regionales, representados por las Gobernaciones y los respectivos Gobiernos Municipales, pueden también llegar a desempeñar un papel muy importante en el desarrollo del Servicio Universal, que no se ha materializado hasta este momento por la desinformación que existe actualmente en estas instancias del Gobierno sobre los proyectos de Servicio Universal. En vista de que las políticas de Servicio Universal incrementan el nivel de vida de las personas que viven en las regiones donde ellas son aplicadas, los gobiernos regionales, en cualquiera de sus dos niveles, intentarán que sus zonas sean seleccionadas para el desarrollo de los proyectos de Servicio Universal. Para lo cual podrán ejercer presión política como grupo, en busca de que sus habitantes y potenciales votantes alcancen mejores condiciones de vida y así se sientan más a gusto bajo su mandato. Sin embargo, estos niveles de Gobierno han sido excluidos por completo del reglamento de Servicio Universal, sin ni siquiera ser involucrados como posibles veedores del fiel cumplimiento de las Obligaciones.

b) Agencias Reguladoras

George Stigler plantea que las comisiones reguladoras tienden a caer bajo la influencia de la industria que tratan de regular. Más que a la protección del consumidor frente al sector empresarial, contribuyen al esfuerzo de los carteles creados por el Gobierno. Si consideramos esto como cierto, entonces las compañías proveedoras de servicios de telecomunicaciones serán el grupo de presión más poderoso en las interacciones relacionadas con las políticas de servicio universal.

La necesidad de un cambio en la visión regulatoria, en el mercado de las telecomunicaciones venezolano, surge a raíz de la transformación de las telecomunicaciones de servicios públicos a servicios prestados por agentes económicos privados, lo que implica concientizar sus tasas de retorno y de inversión, las posibles variaciones en los precios, la diversificación de las necesidades y la movilización por parte de los usuarios, entre otras variables de competencia que empezaron a regir en este sector y que son factores comunes en otros sectores de competencia en los que participan agentes nacionales y extranjeros.

Las Agencias Regulatorias disponen de un marco regulatorio que establece claramente las reglas del juego, por lo que deben velar por el correcto acceso al mercado tanto de los usuarios (servicio universal) como de las empresas interesadas en competir

en términos de equidad en el mismo (interconexión), así como garantizar los estándares de calidad en la provisión de los servicios.

La primera de las agencias a ser tomada en cuenta en este trabajo es CONATEL, y, aunque ya se explicó su proceso de creación en este mismo capitulo, es importante señalar el inmenso compromiso, en la vigilancia, que posee este organismo sobre todas las etapas del proceso de Servicio Universal. Puede notarse un carácter centralista en el Reglamento de Servicio Universal, al asignar la regulación del proceso de Servicio Universal, casi en su totalidad, a esta agencia, la cual deberá tan solo solicitar la participación de Procompetencia (artículo) a fin de evitar distorsiones en el mercado de las telecomunicaciones y realizar las consultas públicas previstas en la Ley Orgánica de Telecomunicaciones.

c) Organismos Multilaterales

Este grupo de presión pertenece a los grupos de carácter asociativo, según la clasificación empleada al inicio del capítulo. En algunos casos, los compromisos contraídos por la República con estos entes no conllevan ninguna sanción por incumplimiento; sin embargo, esto no es cierto para la totalidad de los casos.

La necesidad de integración ha llevado a los mercados de diferentes países a interactuar (sobre todo a nivel regional) y a los gobiernos a establecer regulaciones acordes entre sí, buscando la "armonización" de los mercados en las prestaciones de los

servicios mínimos de telecomunicaciones enmarcados dentro del Servicio Universal, que para el caso venezolano están definidos en el artículo 50 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones y en el Reglamento de Servicio universal. Pondremos especial interés en las siguientes organizaciones debido a su influencia y relación con las actividades del sector en nuestro país:

Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT): Normas, regulaciones, homogeneizar patrones de calidad

Organización Mundial del Comercio (OMC): tratamientos comerciales, subsidios y dumping.

Comunidad Andina de Naciones (CAN): buscar acuerdo suscrito por Vzla. En regulación y desarrollo de ciertos sectores, buscando homogeneizar sectores de la región, integración.

d) Operadores

Este grupo de presión pertenece a los grupos de carácter institucional, menos las Cámaras de Operadores que conforman un grupo de interés asociativo. Este es el grupo de presión que normalmente tiende a ser asociado primero con los Grupos de Presión, ya que se trata de un grupo particularmente poderoso y relevante pues posee todas las características necesarias para dominar el proceso bajo estudio.

Se trata de un grupo pequeño y especializado, una combinación difícil de combatir pues sus acciones individuales y colectivas serán casi siempre muy coherentes

con sus intereses. El comportamiento free rider es casi un peligro inexistente; no obstante, esto es así sólo si se consideran situaciones en las que a todas las operadoras les interesa alcanzar un mismo objetivo, lo cual no tiene por qué ser siempre cierto. De no cumplirse este supuesto, estamos en presencia de lo que se conoce, en la terminología de la teoría de juegos, como una especie de sub-juego.

Los Operadores Privados están integrados actualmente por y aunque se esperaba una respuesta de mayor envergadura al inicio del proceso – aun cuando todavía no se han abierto los primeros mecanismos de asignación – la actual crisis económica que atraviesa la economía venezolana puede modificar la estrategia que pudiera tener este grupo en condiciones normales, bajo las cuales no tendrían que proteger con tanto ahínco sus participaciones de mercado ni verían tan retrasados sus planes de reinversión.

Es preciso mencionar aquí la posición del Operador incumbente, que pertenece a este grupo, y el cual no es más que aquel que tiene la posición dominante en el mercado. Por lo general, se trata del operador que mantenía la condición de monopolio antes de la apertura. Tenemos, así, los casos de la Telefónica en España, France Telecom. y otros como la CANTV en nuestro país. Aunque la posición de CANTV como operador incumbente es de aceptación general, algunos agentes relacionados con el sector opinan que es más exacto decir que en el mercado de telefonía en Venezuela no hay uno sino dos operadores incumbentes, CANTV en telefonía fija y Telcel en telefonía móvil. La importancia de este operador es que, en ocasiones y bajo ciertas circunstancias

examinadas más adelante, pudiera convertirse en el mayor receptor de las obligaciones de servicio universal, porque, aunque pueda existir la intención manifiesta de no favorecerle, podría resultar difícil desde el punto de vista económico no conferirle aquellas obligaciones en los casos en que los costos hundidos del operador representen una diferencia significativa en el subsidio necesario para adelantar con éxito el proyecto.

La aparición de COVETEL, como un posible Operador Público, ha creado gran expectativa, sobre todo en los otros proveedores de servicios, por el temor de que pueda llegar a tener mayor poder de presión sobre el gobierno, el cual podría favorecer a este nuevo grupo amparado en una aparente intención de "democratizar" el mercado. Pero hasta ahora el gobierno sólo ha manifestado su intención de que la nueva Corporación Venezolana de Telecomunicaciones participe en el área televisiva; sin embargo, el proyecto que contempla su formación abarca un amplio espectro en la prestación de servicios de telecomunicaciones.

Otros Operadores de gran relevancia en este grupo, y dentro del proceso de Servicio Universal, son los Operadores Regionales. Sin embargo, no están bien definidas las limitaciones que tendrán los operadores con las habilitaciones al momento de la subasta, es decir, no hay claridad en el Reglamento de Servicio Universal en lo que se refiere a la posibilidad que tendrá una compañía con licencia regional para competir con otra con licencia nacional en una subasta fuera de la región en la que se le permite operar. Lo mismo sucede con la participación de operadores con licencias diferentes de

las propias para operar un centro de comunicaciones como los que se plantean en el proyecto. Este tipo de Operadores podría ser, dentro del proceso del Servicio Universal, el más beneficiado entre el Grupo de los Operadores, ya que se ve en la posibilidad de consolidar sus participaciones de mercado si le son asignadas las zonas donde opera, e incluso puede intentar abarcar zonas aledañas a aquellas donde ya se encuentra establecido. En el capítulo 2 se trata el tema con mayor profundidad.

Los Operadores Transnacionales también forman parte del gran grupo de los operadores, aunque es algo comúnmente aceptado que las empresas transnacionales traen tras ellas la influencia de sus respectivos gobiernos. Aunque existen pruebas de que ello no siempre es así (por ejemplo en el caso de las compañías petroleras extranjeras y el gobierno de EEUU al momento de la nacionalización), hay evidencias de que en el mercado de las telecomunicaciones venezolano esto ha sucedido, explicar caso.

Las Cámaras Organizadas, representadas en nuestro mercado por CASETEL y CAVECOM, son organizaciones que se prestan para la coordinación de los intereses de sus integrantes.

e) Consumidores

Los Consumidores son el grupo de presión más numeroso del sector, perteneciente a los grupos no asociativos, según la clasificación escogida. Este es, en

varios sentidos, el grupo más importante, pues fue atendiendo a sus intereses y a su eventual bienestar que se crearon las obligaciones de Servicio Universal.

1.2.- Los Grupos de Presión y los Efectos Sociales de las Políticas de Servicio Universal.

De acuerdo con los lineamientos y las políticas establecidas en el Plan de Obligaciones de Servicio Universal, CONATEL debe procurar maximizar el acceso a los servicios de telecomunicaciones en el territorio nacional, con el fin de lograr los siguientes objetivos:

- Brindar la posibilidad de emitir y recibir llamadas nacionales e internacionales, especificando la tecnología y la inversión empleada para ofrecer estos servicios, ya que los terminales utilizados deben permitir la transmisión de voz, texto y datos, mediante la conexión a la red pública fija.
- Cada abonado debe poder disponer, gratuitamente, de una guía telefónica actualizada, impresa y unificada, para cada ámbito territorial.

- Ofrecer acceso a todos los ciudadanos a Internet.
- Garantizar una oferta suficiente de teléfonos públicos en el ámbito nacional.
- Equiparar las condiciones de acceso al servicio de telefonía fija local y larga distancia nacional e internacional, a través de equipos terminales públicos, a los usuarios discapacitados o con necesidades sociales especiales.

El ente regulador deberá cumplir con estas metas en el largo plazo, para ofrecer la mayor asistencia posible a las zonas desprovistas de estos servicios. En este punto es donde radica la importancia del proceso del Servicio Universal: acortar la brecha entre ciertas regiones del territorio nacional, en las cuales este tipo de servicio es precario o inexistente, y otras zonas en las que la oferta de los servicios de telecomunicaciones cumple con las exigencias de sus habitantes. Es por esto que consideramos, en nuestro análisis, que si el Plan de Desarrollo de Obligaciones de Servicio Universal es llevado a cabo, la calidad de vida de los consumidores finales de estos servicios se incrementará, pues damos por sentado que el desarrollo eficiente de las políticas de Servicio Universal permitirá que los habitantes de las regiones donde sean ejecutados sus proyectos estén más y mejor comunicados; suponer que las personas valoran el hecho de estar comunicadas, significa que todo incremento en su capacidad de estar comunicadas se traducirá en un beneficio real para ellas. Luego, la correcta aplicación de las políticas de Servicio Universal aumenta el bienestar de los agentes.

La importancia de este proceso se revela en el gran alcance social que, según asevera, en forma un tanto ambiciosa, el Reglamento de Servicio Universal, tendrán estas políticas. Así, por ejemplo, dentro del alcance de las Obligaciones de Servicio Universal, se incluye su contribución al desarrollo de la educación en el país, incorporando un mayor porcentaje de la población al proceso educativo y elevando el nivel de las condiciones de acceso a las telecomunicaciones en los establecimientos educativos. También apuntalarán esas políticas el desarrollo de los servicios de salud, fomentando la promoción y el desarrollo de la telemedicina, los servicios de apoyo a emergencias y mejorando el acceso a las telecomunicaciones en centros hospitalarios y ambulatorios. Puede inferirse que el gran capital humano empleado por CONATEL, representado en una Gerencia General segmentada en dos divisiones, que cuentan con tres Gerencias de Área que, a su vez, están integradas en dos subdivisiones cada una, se debe a lo trascendental que pueden llegar a ser sus efectos sobre el bienestar de los consumidores.

El Servicio Universal es un proceso de masificación del acceso a la información que tiene como finalidad cumplir con el propósito de integración nacional, prestando a los usuarios estándares mínimos de penetración, acceso, calidad y asequibilidad económica con independencia de la localización geográfica. Estos propósitos del Servicio Universal son por lo general comunes a todos los países donde se aplica, con ciertas modificaciones que dependen de las características propias de cada región. En ciertos países donde se llevan a cabo procesos de Servicio Universal, como

por ejemplo Chile, el financiamiento de estas políticas proviene del presupuesto central del Estado, lo que demuestra de manera práctica el carácter social atribuido a estas políticas, comparables con otros derechos sociales como la educación y la salud. De esta manera, el financiamiento de tales políticas no depende de los ingresos del sector, lo que también refleja, hasta cierto punto, la fiabilidad de que goza en estos países la administración del fisco nacional.

Tras entender la importancia del proceso bajo estudio, es preciso recordar que los gobiernos muchas veces no adoptan las recomendaciones de políticas "socialmente óptimas", porque sus funcionarios también persiguen de manera racional sus propios intereses, los que muchas veces no coinciden con el interés público.

> Por otra parte, la definición del interés público y de cuál es la política socialmente óptima, es una cuestión bastante más difícil de resolver de lo que generalmente tienen en cuenta los modelos económicos.

Aquí radica gran parte de la complejidad de nuestro problema, por lo que resulta crucial, para la comprensión de las políticas transitorias y sus resultados, estudiar los conflictos entre distintos grupos de interés en la economía. Es necesario, para ello, analizar el marco legal que regirá el desarrollo del proceso.

2.- MARCO REGULATORIO DEL SERVICIO UNIVERSAL

La visión desarrollada por Douglass North sobre instituciones y orden político goza de amplio respaldo entre los especialistas en materia política. De igual forma, las ideas de Stigler sobre regulación económica han servido de guía para innumerables investigaciones. Sobre estas bases teóricas descansa el análisis que ha de hacerse a continuación, el cual no pretende ser una evaluación jurídica de la regulación del Servicio Universal pues sabemos que ello sería una pretensión errónea en cuanto constituye un área fuera de nuestro conocimiento académico.

Las instituciones no son sino las reglas de juego que rigen las relaciones entre los actores u organizaciones. Estas normas establecen como deben actuar modificando su conducta mediante la amenaza de sanciones. Claro que no sólo estamos hablando de las reglas promulgadas por el Estado, o "instituciones formales", sino también de las que podemos encontrar en patrones culturales como costumbres y tradiciones, también llamadas "instituciones informales".

Las instituciones, formales e informales, limitan la capacidad de los gobernantes. North presenta un enfoque alternativo al tradicional (de racionalidad instrumental y mercados eficientes) basado en los costos de transacción. En este enfoque se contemplan tres elementos fundamentales: la información es costosa, los individuos tienen modelos mentales, es decir, interpretan la realidad de diferentes maneras y, finalmente, los acuerdos son imperfectos.

La regulación, como aquí se entiende, se refiere al proceso de elaboración de instituciones formales, en cuyo caso la sanción es impuesta por el Estado, mientras que en el caso de las informales, la sanción es impuesta por algún grupo social y suele ser algún tipo de penalización moral o ética. No obstante, las sanciones relacionadas a las reglas informales pueden resultar insuficientes para garantizar el orden y la convivencia. Además, se debe considerar que el Estado puede llevar a cabo, sin necesidad de consenso, actividades disuasivas muy eficaces con ventajas comparativas en términos de costos y alcance.

El cambio institucional es una variable "camino dependiente" (path dependence), es decir, los cambios futuros dependen de los actuales. En otras palabras, el cambio institucional es incremental. Ello nos hace pensar en la relevancia de las ideas expuestas por Sokoloff, quien atribuye especial importancia a las diferencias en las dotaciones iniciales como determinantes del desarrollo de distintas actividades socio-económicas y de diferentes instituciones, obviamente relacionadas a las actividades

recién mencionadas. Al parecer de Sokoloff las instituciones resultantes no han ayudado a superar las diferencias del azar inicial, sino que han contribuido a profundizarlas

Hay varios autores que siguen ideas parecidas, la mayoría son impulsados por el deseo de encontrar explicaciones a la existencia de ciertos patrones de desarrollo observables a simple vista, pero difíciles de explicar convincentemente. Por ejemplo, en su trabajo, North, Summerhill y Weingast, consideran que las instituciones que prevalecen hoy en día en nuestro continente han sido heredadas de la época de la colonia, lo cual explicaría la diferencia entre el norte y el sur de nuestro Continente.

En cualquier caso se supone que el motivo fundamental para la existencia de una regla es la búsqueda de mejoras en el bienestar colectivo. Para ello se limita la discrecionalidad de los individuos y se imponen sanciones si se infringen esos límites. Claro que debe buscarse el equilibrio entre el bienestar y el derecho general y la libertad de individual.

Las instituciones, formales e informales, limitan la capacidad de los gobernantes, quienes cumplen sus promesas para gozar de buena reputación o porque tienen que cumplir con las instituciones existentes. No puede definirse a priori que tipo de institución resulta más efectiva, ello dependerá de las condiciones específicas de cada situación. Por ejemplo, podría suceder que un arreglo informal e imperfecto entre las partes ofrezca una mejor solución que si el Estado interviene fijando una regla formal.

Los gobernantes sometidos a reelecciones periódicas ven la necesidad de cumplir lo que prometen para lograr la simpatía de los electores y así alargar su estadía en el ejercicio del poder. Sin embargo, no todos le dan la misma importancia; en general, podemos decir que las diferencias en la tasa de descuento intertemporal pueden ser la explicación de diferentes comportamientos de los mandatarios. Por ejemplo, las dinastías se usan para imitar un modelo de horizonte infinito en el cual el tema reputacional pierde importancia.

Ahora bien, los gobernantes no sólo están interesados en mantener la aceptación de los electores, existen otros intereses reputacionales, nos interesan especialmente los relacionados a los compromisos que se crean entre distintas ramas del poder. Es común que los representantes de distintos poderes públicos, o incluso del mismo (como en el caso de los Diputados) conformen alianzas que impliquen compromisos en distintos momentos; ellos serán cumplidos siempre y cuando se considere que no hacerlo resulta demasiado costoso por dificultar (por ejemplo) nuevas alianzas en el futuro. En ocasiones lo único que puede resolver la situación es la existencia de una regla que limite la discrecionalidad.

North presenta un enfoque alternativo al tradicional (de racionalidad instrumental y mercados eficientes) basado en los costos de transacción. En este enfoque se contemplan tres elementos fundamentales: la información es costosa, los individuos

tienen modelos mentales, es decir, interpretan la realidad de diferentes maneras y, finalmente, los acuerdos son imperfectos. Una regla puede negar la intervención de los jugadores si los costos de transacción asociados son demasiado elevados.

Este modelo basado en los costos de transacción se acerca más a la realidad aunque no se establece claramente que se transa en el mercado político, podrían ser votos, influencia, corrupción, o cualquier otro elemento involucrado en el análisis. Es esencial definir claramente el objetivo de la norma ya que así será mayor la probabilidad de alcanzarlo satisfactoriamente. Los objetivos muy amplios se prestan a ambigüedades y problemas de discrecionalidad.

La elección de instrumentos o mecanismos es sumamente delicada debido a la enorme variedad de opciones y a lo incierto de los resultados. La regulación puede tener efectos colaterales no deseados que disminuyen el bienestar social en vez de aumentarlo. En general los instrumentos deberían seleccionarse según su capacidad para lograr los objetivos propuestos y su impacto (positivo) sobre el bienestar colectivo.

Sin embargo, por correcta que sea la elección y aplicación del instrumento, la intervención del Estado siempre implica una variación en las condiciones políticas, sociales y económicas preexistentes. Esos cambios generarán ganadores y perdedores que pueden dificultar o incluso impedir la correcta puesta en práctica de la norma. En este punto encontramos falta de consenso en la bibliografía consultada; para Olson las

preferencias son estáticas, pero para Haggard las mejoras institucionales pueden hacer que varíen en alguna medida, aunque no drásticamente. La visión de Haggard parece ajustarse más a lo que uno puede observar en la práctica ya que bajo ciertos límites impuestos por la cultura y las costumbres, los individuos parecen asumir diferentes comportamientos ante diferentes regulaciones.

Técnicamente, existen dos objetivos que fundamentan la existencia de una norma: La corrección de fallas de mercado y la mejora de problemas de equidad en la distribución de los recursos. Las políticas de Servicio Universal, como veremos más adelante en este capítulo, se relacionan con ambos objetivos.

La noción de Servicio Universal es concebida como la posibilidad de acceso de todos los hogares a la red telefónica. Esto coincide con la definición que tiene la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) de "un teléfono en cada hogar". El acceso universal, por su parte, es a menudo definido como un precursor del servicio universal y puede definirse como la existencia "teléfonos ubicados dentro de una distancia razonable para todos". En general, la diferencia entre la aplicación de uno u otro concepto para el desarrollo de políticas está ligado al desarrollo socio-cultural de cada País o Región.

Sin embargo, tanto las políticas de acceso universal como las de servicio universal contemplan servicios de telecomunicaciones más allá de la simple telefonía (tono de voz). En particular el acceso a Internet se ha convertido en un tema de mucha

importancia para los reguladores. De hecho, algunos países que poseen una infraestructura de telecomunicaciones ampliamente desarrollada y bien difundida, han expandido sus programas de apoyo al servicio universal con Internet en escuelas y bibliotecas.

Los programas de acceso universal a menudo buscan alentar la instalación de teléfonos públicos o centros telefónicos públicos en regiones rurales o de áreas urbanas de bajos ingresos con el objetivo de proporcionales una conexión básica e inicial a la red.

El éxito de los programas de servicio universal puede ser medido en términos de cambios en la penetración telefónica y niveles de suscripción en un nivel agregado o entre grupos específicos de usuarios. Prácticamente hablando, el nivel alcanzado en la prestación de servicios universales depende de factores tales como el nivel de desarrollo económico y tecnológico del país, el nivel de urbanización, la densidad geográfica y la topografía.

Cualquier reforma que pretenda hacerse debe enfrentar problemas de inicio y sostenibilidad. No obstante, estos inconvenientes pueden variar dependiendo del tipo de sistema político o régimen que presente la sociedad. En nuestro caso, la existencia de un régimen democrático partidista y presidencialista hace que algunas variables cobren

especial importancia al momento de estudiar las reformas desde el punto de vista de la economía política.

La evidencia empírica indica que la democracia parlamentaria parece ofrecer mejores condiciones para acometer reformas, mientras el presidencialismo puede favorecer el desarrollo de excesiva burocracia. En realidad los regímenes presidencialistas, mientras más lo son, más se parecen en su accionar a los regímenes autoritarios, concentrando en pocas manos la totalidad de los poderes públicos con las consecuencias perniciosas que ello puede traer consigo.

Existen trabajos que vinculan al tipo de régimen con el crecimiento económico, sin embargo los resultados son diversos y poco consistentes pues no hay evidencia empírica que permita decir a priori que un modelo es mejor que otro20. De todas formas, se considera que la democracia tiene ventajas por representar una mejora en el bienestar de sociedades carentes de libertades.

Así pues, el proceso de reformas bajo la figura de un sistema presidencialista dependerá de las facultades constitucionales que tenga el presidente, de la división efectiva de los poderes públicos con poder de veto a fin de establecer barreras a las

[20] Para Barro sí existe relación entre el crecimiento económico y el régimen político, sin embargo existen indicios de la no-linealidad de esa relación. Esta puede ser una forma salomónica de abordar el problema.

acciones presidenciales y de la existencia de entes autónomos con disposición a las reformas. Los regímenes autoritarios, por su parte, parecen tener ventajas para adelantar reformas, pero los dictadores pudieran estar sometidos a presiones extras por la necesidad de apoyo político.

También debe considerarse la existencia de polarización y fragmentación de los partidos políticos pues esto suele agravar los problemas de desconfianza en los resultados de las reformas. Distintos niveles de fragmentación y polarización del sistema partidista implicarán diferentes ventajas y desventajas. Por ejemplo, altos niveles de polarización pueden ser ventajosos para la fase de inicio de las reformas, sin embargo puede ser difícil lograr las coaliciones y acuerdos políticos necesarios para su sostenibilidad entre agrupaciones con ideologías muy disímiles. Con mayor fragmentación suben los costros de transacción pues debe negociarse más. La polarización, por su parte, tiene efectos contradictorios en las reformas, mientras un gobierno de izquierda favorece algún conjunto de medidas desfavorece otro por lo que puede ser necesario un sistema de señales haciendo que aumenten los costos como en el caso anterior.

Los motivos ideológicos suelen ser la fuente de las regulaciones. En general, no pueden disociarse las acciones y decisiones de un gobernante de su ideología. La debilidad del sistema partidista podría crear un problema en la balanza de poderes sobre todo si las facultades del presidente son muy extensas.

La expresión de los liderazgos depende de la existencia de instituciones que lo potencien. Los sistemas de votación proporcionales, por ejemplo, permiten la participación de las minorías en el proceso de toma de decisiones.

Considerando los supuestos de la teoría económica de la regulación, los individuos usan el proceso de regulación para favorecerse a sí mismos por lo cual pueden ser manipulados por algún grupo. Lo cual quiere decir que, a diferencia de lo que supondríamos si nos basáramos en la teoría del interés público, el regulador puede querer algo más (o algo diferente) que lograr la mayor cantidad de bienestar social. El problema es como maximizar el beneficio conjunto de los grupos considerando que sus intereses pueden estar contrapuestos.

Es decir, en ocasiones los reguladores pueden ser "capturados" por grupos que desean favorecerse de la regulación, lo cual provoca que se regulen mercados que funcionan bastante bien, mientras otras veces la regulación empeora el bienestar social en vez de mejorarlo.

Entonces, de acuerdo con esta visión, aquel grupo que contribuya más con el regulador será beneficiado por la regulación. En consecuencia, el objetivo de la regulación no es corregir las fallas del mercado o los problemas de equidad, sino que es un instrumento para redistribuir recursos entre grupos de presión.

Aún así, el regulador puede alejarse de lo que teóricamente es más beneficioso para la sociedad por algunos factores que se denominan "fallas" como la agregación imperfecta de las preferencias sociales, la ausencia de incentivos la ausencia de competencia en las actividades regulatorias y la existencia de efectos (usualmente colaterales) no anticipados o estimados de forma incorrecta.

En un medio de telecomunicaciones, que se presenta evolutivo y dinámico, se están llevando acabo algunos cambios en la definición y enfoque mundial del servicio universal. Los mecanismos tradicionales de inversión, subsidio y administración del servicio universal y programas de acceso universal a programas está siendo reevaluados a la luz de la innovación tecnológica y el aumento de la competencia en todo el mundo.

Este medio cambiante demanda nuevos métodos de financiamiento del sistema universal de acceso y servicio con métodos que sean competitivamente neutrales, transparentes no discriminatorios y eficientes. Es posible distinguir una amplia gama de métodos para la recaudación y distribución de fondos para el apoyo del servicio universal. A pesar de que la mayoría de las naciones enfrentan un grupo común de objetivos, los desafíos en la promoción del servicio universal varían dependiendo de los países.

Además de considerar las dificultades particulares de la implementación de una nueva norma, el éxito de cualquier reforma dependerá de tres característica fundamentales:

- **Rapidez**. En ocasiones es necesario sorprender para poder neutralizar la respuesta de los grupos de presión o porque se quiere convencer a los actores.
- **Secuencia.** Tiene que ver con el concepto de "segunda etapa de las reformas". A veces no se avanza más rápido porque no se puede.
- **Compensación**. Compensar a los perdedores hace más viable una reforma pues se reduce la resistencia a su implementación.

Veamos entonces, lo que ha quedado establecido en el reglamento de Servicio Universal para nuestro país.

2.1.- Análisis del Reglamento de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones sobre el Servicio Universal

El Estado venezolano detenta los poderes de regulación, supervisión y control sobre el mercado de las telecomunicaciones, pero, desde que se realizó la apertura del mercado, no se reserva la prestación de los servicios de telecomunicaciones

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) otorga al Poder Público Nacional la competencia de controlar "el régimen del servicio de correo y de las telecomunicaciones, así como el régimen y la administración del espectro electromagnético". Por su parte, la Ley Orgánica de Telecomunicaciones[21] (LOTEL), ha desarrollado el anterior precepto constitucional estableciendo un marco general que permite la regulación del sector de las telecomunicaciones.

La Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL) goza de las competencias estatales para la regulación del sector. La Comisión fue creada el 5 de septiembre de 1991[22] con carácter de Servicio Autónomo sin personalidad jurídica y la jerarquía de una Dirección General del Ministerio de Transporte y Comunicaciones.

[21] Promulgada el 12 de junio del 2000 y publicada en la Gaceta Oficial N° 36.970 de la misma fecha sustituyendo a la Ley de Telecomunicaciones de 1940 y otras disposiciones legales dictadas posteriormente.
[22] Decreto N° 1.826, publicado en la Gaceta Oficial N° 34.801 de fecha 18 de septiembre de 1991

La LOTEL transformó a CONATEL en un Instituto Autónomo, y la dotó de personalidad jurídica, patrimonio propio e independiente del fisco nacional y autonomía técnica, financiera, organizativa, normativa y administrativa. La Comisión Nacional de Telecomunicaciones está adscrita administrativamente al Ministerio de Infraestructura y tiene competencias para la regulación, planificación, promoción, desarrollo y protección de las telecomunicaciones en todo el territorio nacional.

CONATEL, junto a la Superintendencia para la Promoción y Protección de la Libre Competencia (Pro-Competencia), es responsable de promover la inversión en el sector y resguardar la libre competencia, al tiempo que se constituirá en un árbitro efectivo de las controversias que se susciten entre operadores de telecomunicaciones. Asimismo, deberá velar por la calidad de los servicios prestados en el país y elaborar los planes y políticas nacionales de telecomunicaciones.

La Ley Orgánica de Telecomunicaciones (LOTEL) en su título V presenta las bases regulatorias que rigen las políticas de servicio universal y su financiamiento. Esas bases generales son desarrolladas en el reciente Reglamento de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones sobre el Servicio Universal de Telecomunicaciones.

Lo que se pretende en este capítulo no es hacer un análisis jurídico, sino uno con base en la teoría económica de la regulación.

En el artículo 49 de la LOTEL se define el Servicio Universal de Telecomunicaciones dentro de la legislación Venezolana. Como ya se dijo, las normas específicas se encuentran en el Reglamento de Servicio Universal; sin embargo, podemos extraer algunas ideas interesantes del título V de la LOTEL.

En primer lugar, notamos que la ley establece la necesidad de coordinación entre el Ministerio de Infraestructura y CONATEL. Recordemos que en la misma ley cambia la condición de CONATEL de Servicio Autónomo dependiente del ministerio de transporte y comunicaciones a ser ahora un Instituto Autónomo adscrito al ministerio de infraestructura. Lo que se espera es que CONATEL funcione como un cuerpo colegiado que actúe al margen de presiones políticas y pueda así tomar decisiones sólidas desde el punto de vista técnico. No obstante, como se verá en el capítulo 3, la evidencia empírica parece señalar que la ausencia o no de presiones políticas no sólo depende del status legal del organismo sino también de ciertos patrones en la toma de decisiones.

En el artículo 50 se enuncian los objetivos a ser alcanzados por las políticas de Servicio Universal, a saber:

- Que todos las personas puedan recibir conexión a la red telefónica pública fija y acceder a la prestación del servicio telefónico fijo disponible para el público. La conexión debe ofrecer al usuario la posibilidad de emitir y recibir llamadas nacionales e internacionales y permitir la transmisión de voz, texto y datos.
- Que los abonados al servicio telefónico dispongan, gratuitamente, de una guía telefónica, actualizada e impresa y unificada para cada ámbito territorial. Todos los abonados tendrán derecho a figurar en las guías y a un servicio de información nacional sobre su contenido, sin perjuicio, en todo caso, del respeto a las normas que regulen la protección de los datos personales y el derecho a la intimidad.
- Que exista una oferta suficiente de teléfonos públicos de pago en el dominio público, en todo el espacio geográfico venezolano.
- Que todas las personas tengan acceso a la red mundial de información Internet.
- Que los usuarios discapacitados o con necesidades sociales especiales tengan acceso al servicio telefónico fijo disponible al público, en condiciones equiparables a las que se ofrecen al resto de usuarios.

Recordemos que el texto anterior ha sido extraído de una ley, por lo que los estándares de calidad y servicios que allí se mencionan pasan a ser obligaciones del Estado. La pregunta que responde el Reglamento es cómo se hará eso, sin embargo hay

una pregunta más difícil de contestar, pero más interesante desde nuestro punto de vista, ¿En realidad es posible con lo que se plantea en la ley?

Lo que nos motivó desde un principio a escribir sobre un tema de economía política es la notable diferencia que a menudo se observa entre el ser y el deber ser. En otras palabras, lo que la ley establece no es más que lo que debe ser, pero de ninguna manera se puede saber a priori si efectivamente es lo que será. La modesta pretensión de este trabajo es evaluar a la luz de los conocimientos del campo de la economía política, la posibilidad real de que lo que está estipulado en la regulación se cumpla.

El primer punto que debemos tratar es uno crucial para entender el por qué de nuestro escepticismo. Cualquier atribución que le otorgue la ley o el reglamento a CONATEL generará una obligación de cuyo cabal cumplimiento no podemos estar seguros. No piense el lector que lo que nos lleva a hacer tal afirmación es la bien conocida ineficiencia histórica del sector público de nuestro país, por el contrario, si algo hay que admitir es que durante el proceso de investigación fuimos gratamente sorprendidos por la capacidad y atención de los funcionarios públicos con quienes mantuvimos contacto.

La razón, sobre todo por tratarse de un trabajo de corte investigativo-formal, debe ser más consistente, y lo es. El reglamento al que continuamente estamos haciendo referencia en esta sección estaba proyectado para ser un logro del año 2001, no de

finales del año 2003. El problema que pudimos observar y que fue manifestado por algunos de los especialistas del campo a quienes realizamos entrevistas, es que el ente regulador sobreestima su propia capacidad operativa al acometer demasiados proyectos en paralelo, lo cual trae como consecuencia que se retrasen todos los procesos de toma de decisiones.

En las palabras de uno de nuestros entrevistados: "CONATEL quiere hacer tantas cosas al mismo tiempo que termina retrasándose en todas" Incluso se han visto afectadas decisiones de tipo operativo como los resultados de algunos arbitrajes. Con esto no queremos decir que los resultados deben ser considerados "malos", pero recordando cuáles son las características que debe tener una reforma nos damos cuenta de que esta no se ha realizado de forma rápida y tampoco ha sido un proceso continuo

Ambos factores juegan un papel muy importante en la sostenibilidad de las reformas. La rapidez puede ser necesaria para sorprender y poder neutralizar la respuesta de los grupos de presión o para convencer a los actores de que existe total voluntad de adelantar el proceso de reformas. Por su parte, la continuidad o secuencia tiene que ver con el concepto de "segunda etapa de las reformas".

La percepción generalizada es que el proceso ha sido sumamente lento. Luego, si la reforma ha sido lenta, ¿Debemos confiar ciegamente que lo que en ella se estipula se llevará a cabo en los lapsos previstos?. Francamente no hay razones para asegurar que no, pero sí hay indicios suficientes para pensar que existe una alta probabilidad de ver el mismo retraso en el proceso de asignación de las obligaciones de SU.

Claro que esta sobreestimación no es la única explicación posible. También podría tratarse de un problema de administración de prioridades. Como ya se mencionó, los motivos ideológicos juegan un papel primordial en los procesos de reformas, por ende, se le dará prioridad a las reformas que parezcan más necesarias desde el punto de vista del regulador de turno. Cuando no tenemos solidez institucionalidad del ente regulador y excesiva discrecionalidad, el problema se exacerba. Luego, considerando los motivos ideológicos que mueven a la actual administración, no sería de extrañar que la profundización y mejoramiento del mercado de las telecomunicaciones no esté de primero en la lista de quehaceres.

Esos motivos ideológicos también pueden ser observados en la regulación del Servicio Universal. Existe, de forma reiterativa, el deseo de fortalecer las instituciones comunitarias, sin que ello quiera decir que se favorece la descentralización de los poderes públicos y del proceso de toma de decisiones. Por el contrario la regulación es eminentemente centralista, de hecho, todas las decisiones del desarrollo de las telecomunicaciones del país serán tomadas aquí en Caracas.

Además del carácter centralista de la toma de decisiones, se observa una enorme influencia, aunque indirecta, de la figura del Presidente de la República. Prácticamente todos los funcionarios públicos involucrados en el proceso de toma de decisiones sobre las políticas de Servicio Universal son de libre nombramiento y remoción por parte del Jefe de Estado o en su defecto, dependen de tales funcionarios.

Entonces, quien sea que ocupe la presidencia de la República tendrá un altísimo nivel de discrecionalidad e injerencia en las políticas que regulen el funcionamiento y desarrollo de las telecomunicaciones en Venezuela. Sumado a esto, encontramos algunas críticas que apuntan hacia la capacidad y experticia técnica de CONATEL.

Algunos trabajos previos[23] ponen al descubierto que la Comisión Nacional de Telecomunicaciones mantiene un porcentaje mayor de nómina administrativa que de nómina técnica, aunque esta tendencia se ha revertido en los últimos años.

Si en este punto el lector aún se encuentra convencido, no se preocupe, lamentablemente tenemos otro ejemplo para usted. La Junta de Evaluación y Seguimiento de Proyectos a la que se hace referencia en los artículos 56 y 57 de la

[23] Julieta Umérez de Pereira, La Reforma del Sector Telecomunicaciones en Venezuela: experiencias del ente regulador CONATEL (2000)

LOTEL, debía reunirse trimestralmente y generar un informe referido al manejo administrativo del Fondo de SU; tal condición quedó definitivamente asentada en el artículo 70 del Reglamento de SU. No obstante, a pesar de la norma (primero un tanto informal, pero ya formalizada al incluirse en el reglamento), la Junta de SU no ha realizado tales reuniones trimestrales y mucho menos a generado los informes. Entonces, el Fondo, un capital de aproximadamente 120000 millones de Bs., ¿Es administrado sin la supervisión de la junta prevista por la ley? No hace falta explicar demasiado el impacto negativo que ello tiene en las condiciones (necesarias) de transparencia y credibilidad.

Los recursos para financiar los proyectos de servicio universal pueden provenir de distintas fuentes:

- **Ofertas y subastas competitivas**: las subvenciones son asignadas a la oferta o propuesta que cumpla con los criterios definidos, tal como la oferta que requiere el menor nivel de subsidio para la ejecución del proyecto. Bajo este método, el administrador del financiamiento del servicio universal realiza consultas con el gobierno, otras agencias y organizaciones privadas para identificar los proyectos prioritarios. Este mecanismo presenta un método transparente, accesible y eficiente para la concreción de las necesidades del servicio universal y es el que pretende aplicarse en Venezuela según lo establecido en el proyecto de ley.

- **Subvenciones y préstamos:** la utilización de subvenciones y préstamos será más efectiva en los casos en que el número de proyectos presentados sea limitado, pues establecer un criterio claro e identificable para la selección del mejor proyecto puede presentar dificultades, ser políticamente sensitivo y administrativamente oneroso.

- **Asignación de financiamiento a los proveedores**: si una compañía de servicios de telecomunicaciones demuestra su capacidad de prestación de servicio universal (debido a factores como el volumen de llamados, el enrutamiento de llamados, y el número de residentes rurales o de bajos ingresos en el área de servicio del prestador), el administrador puede decidir asignarle directamente el financiamiento. Para ello debe establecerse un criterio claro, predecible y competitivamente neutral para la asignación de fondos de financiación a los prestadores.

- **Usuarios terminales**: el administrador del servicio universal debe decidir si otorga el financiamiento a todos los usuarios terminales o a un grupo en particular, además de determinar de qué manera se usarán los fondos (Por ejemplo, los fondos pueden ser usados para pagar parte o la totalidad de los costos de la conexión inicial, facturas telefónicas mensuales, todos los llamados, llamados locales y/o de larga distancia, etc.) Por otro lado, la asignación puede hacerse directamente a los usuarios o usando mecanismos indirectos como bonos o descuentos.

Es importante recalcar que cualquier método de financiación, ya sea a través del prestador o directamente a los usuarios terminales, requiere el establecimiento de un mecanismo de asignación efectivo y transparente para que logre los resultados deseados.

El artículo 58 de la LOTEL define las fuentes de los recursos que nutren al Fondo, es decir, los aportes de los proveedores[24] y las donaciones. Los numerales tercero y cuarto de dicho artículo también establecen la posibilidad de ingresos provenientes de beneficios por el manejo financiero de los recursos del Fondo. En teoría esas operaciones deberían estar dirigidas y supervisadas por la Junta antes mencionada, sin embargo, en la práctica, existe un administrador del fondo que es el responsable de que se realicen las "inversiones que garanticen la mayor seguridad, rentabilidad y liquidez".

Los recursos del Fondo son patrimonio público y por tanto, los manejos dolosos que tuvieren lugar son susceptibles de ser sancionados de conformidad con la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público, tal como se establece en el artículo 61 de la LOTEL.

Los artículos 59 y 60 se refieren a la elaboración de informes anuales relativos al Fondo. Tales informes representan los estados financieros del Fondo de Servicio Universal, sin embargo, no hemos podido conocer de su elaboración. La información

[24] En concordancia con lo establecido en el artículo 151 de la LOTEL

que tenemos es que los estados del fondo se incluyen en la Memoria y Cuenta de CONATEL. A nuestro entender, ello contradice la norma legal que en su artículo 54 califica a los recursos del Fondo como "patrimonio separado dependiente de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones"

El régimen tributario establecido en la Ley de Telecomunicaciones entró en vigencia a partir del 1° de enero de 2001. Los impuestos relacionados al sector de telecomunicaciones de resumen en el cuadro presentado en el Anexo 2.

Se establece un régimen sancionatorio que incluye: multas, que oscilan entre 5 mil (5.000 U.T.) unidades tributarias y 50 mil unidades tributarias (50.000 U.T.), revocatoria de la habilitación administrativa o concesión, comiso de equipos y materiales, amonestación pública, inhabilitación y cesación de actividades, y la pena de prisión como sanción penal. Igualmente, se establece el procedimiento sancionatorio en garantía del debido proceso, lo que otorga seguridad jurídica y garantiza el derecho a la defensa.

Las políticas para proveer el servicio universal pueden aplicarse en función de:

- **La cobertura geográfica**, que es generalmente utilizada en países desarrollados o en vías de desarrollo con zonas rurales poco pobladas.
- **La equidad distributiva**, que es un elemento central del servicio universal debido a que la integración social es uno de sus objetivos. A este punto se llega una vez alcanzada la cobertura geográfica y, por lo general, en países que poseen un alto grado de desarrollo en los servicios de telecomunicaciones.
- **La atención a personas de bajos ingresos**, pues en la actualidad se considera que estar comunicado es un derecho humano que no puede estar limitado por el poder adquisitivo de los usuarios.

Los artículos 2 y 3 del Reglamento de Servicio Universal establecen sus principios rectores y el alcance social de las obligaciones. Los elementos descritos en estos artículos así como la evaluación de las áreas geográficas seleccionadas para el primer proyecto de SU, no permiten diferenciar la supremacía de algunos de los tres elementos recién descritos. Se han considerado tanto metas de equidad distributiva, como de cobertura geográfica y de atención a comunidades de bajos ingresos.

En este punto encontramos la crítica fundamental que ha de hacerse en este trabajo. La atención simultánea a varios objetivos ha creado una matriz demasiado amplia de variables relevantes para la toma de decisiones. Considerando que todo esto es

nuevo para nuestro país y que las experiencias internacionales consideradas exitosas por los expertos están en la mayoría de los casos a una década de haber sido aplicadas, no nos resulta preocupante que se comentan algunos errores. De hecho, el proceso regulatorio es por naturaleza evolutivo y esto conlleva que equivocarse le sea intrínseco.

Tal como está planteado, si bien el establecimiento de las obligaciones parece ser un procedimiento altamente técnico y transparente que asegura la participación en igualdad de condiciones, no podemos decir lo mismo del proceso previo, sobre todo si nos referimos a la forma como se escogen las áreas geográficas para ejecutar las políticas.

Tal decisión debería ser tomada de acuerdo a un criterio estricto que no dejara demasiadas libertades para que así todas las regiones pudieran participar de los beneficios de estas políticas con algún grado de proporcionalidad. A nuestro juicio, la elaboración de un índice que permita tomar estas decisiones sin discrecionalidad alguna representa una mejor situación para el bienestar social, por imperfecto que sea el índice, que depender de la "suerte" de tener un funcionario idóneo en el puesto clave. Siendo así, estamos en una situación parecida a la de los sistemas dictatoriales que ha sido ampliamente discutida[25], su éxito no es consecuencia directa de los parámetros que impone el sistema, sino que responde a una situación de azar en la que esperamos tener un dictador "benevolente" para que las cosas funcionen bien.

[25] Por ejemplo,ver: Robert Barro, Democracy and Growth.

El proceso parece decantarse por la elaboración de un método similar a una hoja de procedimientos u "hoja de ruta" que marque las pautas a seguir para seleccionar las áreas geográficas para los proyectos de Servicio Universal. No obstante, ello implica niveles muy altos de discrecionalidad en cada paso.

La elaboración de un Índice de Servicio Universal no es un objetivo de nuestro trabajo, pero su necesidad ha resultado ser una importante conclusión de nuestro proceso investigativo. Su inclusión en la regulación representaría un importante respaldo para las políticas del sector, permitiría una mejor planificación de las estrategias por parte de los actores y permitiría a CONATEL cumplir con los criterios de racionalidad económica e impacto social de los proyectos de SU, tal como se establece en el artículo 4 del Reglamento de SU.

El Título IV del Reglamento de Servicio Universal establece las condiciones operativas de los procesos de selección abiertos para la asignación de los proyectos necesarios (según lo establecido en el Título III) referidos en los artículos 52 y 53 de la LOTEL.

Sin embargo, la asignación de las obligaciones de SU también puede hacerse de forma directa a algún operador en específico mediante resolución del Director General de CONATEL considerando "su capacidad técnica y financiera, así como la

cercanía de su capacidad instalada al área geográfica objeto de la obligación y experiencia en la consecución de los fines perseguidos". Lo usual es que este tipo de medidas se tomen cuando los procesos abiertos resultaron desiertos ya sea porque no hubo operadores interesados en el proyecto o porque los que se presentaron no reunieron las condiciones necesarias para lograr la buena pro de la Junta. En todo caso, generalmente las asignaciones de este tipo relacionan al operador incumbente o dominante, aunque algunas consideraciones sobre la fundación de un mercado competitivo pueden hacer que se escoja a otro operador.

El numeral 5 del artículo 2 y el artículo 4 del Reglamento de Servicio Universal podrían estar reñidos entre sí. Aunque habría que esperar a que pase para observar cual es la decisión, se nos ocurre que podría pasar lo siguiente: Siendo que las áreas geográficas para el primer proyecto de Servicio Universal ya fueron seleccionadas y que los operadores necesitan licencias para participar del mercado de telecomunicaciones, parece evidente que los operadores que no tengan licencia para las áreas geográficas seleccionadas o aquellos que no tengan licencia para todos los servicios que involucran los puntos de acceso y la figura de las franquicias sociales han sido descartados a priori de poder participar en los mecanismos de asignación (subastas).

El problema es que si se establece que todos los operadores tienen el mismo derecho a participar, podría escogerse como sujeto de la obligación a alguno que no

reuniera todas las condiciones legales necesarias para operar, aunque probablemente esa asignación podría representar una especie de sustituto de las licencias requeridas, en otras palabras, si la buena pro no requiere de las licencias para operar, la obligación de Servicio Universal representaría una especie de

Es importante mencionar que la LOTEL contempla la interconexión de redes, en consecuencia, los operadores de redes de telecomunicación tienen la obligación de interconectarse con otras redes públicas para prestar comunicaciones interoperativas y continuas, bajo los principios de neutralidad, buena fe, no-discriminación, e igualdad de acceso entre operadores. Esto quiere decir, que pueden presentarse casos en los que la asignación de las obligaciones se haga de manera conjunta a más de un operador.

Ni la ley Orgánica de Telecomunicaciones, ni el Reglamento de Servicio Universal establecen los mecanismos para una posible impugnación de los resultados del proceso de licitación si alguna de las partes se sintiera afectada. No obstante, por ser este un procedimiento administrativo, las acciones legales pasarían a los tribunales en lo contencioso administrativo bajo las condiciones de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (LOPA). Por lo tanto, cualquier deficiencia legal en el proceso de establecimiento de las obligaciones de servicio universal será cubierta por dicha ley.

El operador sujeto de la obligación recibirá un subsidio, determinado según lo establecido en el Título II del Reglamento de SU, destinado a financiar costos de infraestructura definidos en el artículo 8 del citado reglamento como "aquellos atribuibles a los elementos, funciones y activos asociados a la instalación, planificación, mantenimiento y operación de la infraestructura necesaria para el cumplimiento de una obligación de Servicio Universal de Telecomunicaciones". La infraestructura será propiedad del Estado, representado por CONATEL, mientras dure la obligación.

Por otra parte, el artículo 13 señala que "la calificación de la oferta presentada por un operador implicará la aprobación de las tarifas mínima y máxima indicadas por dicho operador".

En otras palabras, CONATEL tiene previsto que el subsidio se destine al financiamiento de infraestructura y no de tarifas. No obstante, no hay nada que asegure que no será necesario subsidiar tarifas en algún momento, sobre todo cuando termine la obligación y quede constituido el mercado. Claro que ello podría hacerse con recursos distintos a los del Fondo de Servicio Universal, pero se podría presentar un problema de interpretación si se considera que el subsidio de las tarifas es consecuencia de una política de Servicio Universal y debería ser cubierto por su Fondo.

Además, ya que la asignación de los proyectos está vinculada a la selección de áreas geográficas y no a zonas de bajos ingresos, podría suceder que la única forma de

garantizar la no-exclusión del servicio por el costo de las tarifas sea el subsidio de las mismas para los usuarios de bajos ingresos. ¿De dónde provendrían los recursos?

Es importante aclarar que CONATEL no fija las tarifas, los operadores tienen libertad para establecer los precios y tarifas de los servicios de telecomunicaciones, excepto aquellos prestados en función de una Obligación de Servicio Universal, donde el operador debe someter a la consideración de CONATEL una propuesta de tarifa mínima y máxima, o cuando exista una posición de dominio por parte de una o más empresas, donde CONATEL podrá determinar las tarifas mínimas y máximas, oída la recomendación de Procompetencia.

En el entorno actual de rápida evolución hacia la Sociedad del Conocimiento, el intercambio de información a través de redes de telecomunicaciones será el eje fundamental para el desarrollo económico, social y cultural. Por esta razón el Plan Nacional de Telecomunicaciones (PNT), surge como respuesta a la necesidad de contar con un propósito y un sentido de dirección plasmado en un plan que soporte la toma de decisiones, de forma tal que éstas estén orientadas hacia los objetivos de un futuro deseado.

El Plan fue creado considerando que la promoción eficaz del desarrollo del área de telecomunicaciones no sólo impulsará el crecimiento económico, sino que constituirá un elemento clave para a que Venezuela se encamine firmemente hacia la

mejora substancial de la calidad de vida de todos sus habitantes y hacia una activa participación internacional.

El PNT va dirigido al gobierno y al empresariado, para el enfoque de sus esfuerzos e inversiones, a través de directrices que aporten guías sobre la ruta que debe tomar el desarrollo de las telecomunicaciones y el apoyo directo al desarrollo integral de la nación. Al mismo tiempo, será útil a las empresas privadas en la definición de sus planes de expansión para los próximos años, dada la apertura total del Sector.

2.2.- Regulación y participación de Organismos Internacionales y Multilaterales

En el capítulo IV se presentan diversos aspectos de la experiencia internacional en la aplicación de políticas de Servicio Universal, incluyendo aspectos regulatorios, sin embargo, hemos querido dedicar este espacio para presentar algunas reglas de juego que involucran a organismos internacionales o multilaterales en el proceso de toma de decisiones.

Los encargados de la formulación de políticas perciben cada vez más el acceso a las telecomunicaciones como un derecho básico de todos los ciudadanos, que es esencial para su plena participación como miembros de la comunidad. El objetivo de asegurar ese acceso está cobrando importancia gracias a la mayor utilización de Internet y los nuevos medios asociados por parte de todos los sectores de la sociedad. En la actualidad todos reconocen la necesidad de los servicios de telecomunicaciones, y no sólo para las comunicaciones personales y comerciales.

Esto quiere decir que los Estados deben velar porque todos sus ciudadanos puedan tener las mismas oportunidades de acceso a las ventajas de las telecomunicaciones cerrando así la "brecha" que crean los costos asociados al uso de tecnología. Es prácticamente un tema de derechos humanos e igualdad ante la ley y el Estado.

Durante décadas, las subvenciones cruzadas internas por parte del operador fueron el primer mecanismo empleado para promover la universalidad en el sector de las telecomunicaciones en la mayoría de los países. Esas subvenciones cruzadas suponen utilizar los ingresos excedentarios obtenidos de servicios rentables para sufragar las pérdidas de la prestación de servicios no rentables.

En el contexto del servicio universal, tales subsidios cruzados son relevantes cuando se utilizan para mantener tarifas de acceso bajas en zonas de costo elevado. Theodore Vail, uno de los principales artífices del éxito inmediato de AT&T en los Estados Unidos al final del siglo pasado, promovió el servicio universal mediante este mecanismo como un medio para expandir el alcance del teléfono y, de esta manera, el valor del servicio que prestaba AT&T al público.

Si bien el interés público era indudablemente uno de los motivos subyacentes, esta política fue también muy provechosa para la compañía, que se convirtió pronto en una de las empresas comerciales más importantes del mundo. Los reguladores con frecuencia han alentado a los operadores establecidos en mercados no competitivos a mantener subvenciones cruzadas internas para ampliar los servicios de acceso telefónico y mantener tarifas de acceso asequibles.

No obstante, el cambio de las condiciones que prevalecieron durante casi todo el siglo XX en el mercado de las telecomunicaciones[26] ha provocado el abandono del mecanismo de subvenciones cruzadas a favor de otros más eficientes como los Fondos de Servicio Universal.

[26] El cambio tecnológico es en buena parte responsable del desplazamiento hacia los mercados competitivos de telecomunicaciones. Debido a la significativa reducción de los costos, han desaparecido los "monopolios naturales".

En algunos países menos adelantados, la asistencia recibida de gobiernos extranjeros e instituciones multilaterales como el Banco Mundial y la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) ha permitido disponer de recursos técnicos y monetarios suplementarios para expandir los niveles de densidad telefónica.

En las economías en desarrollo hay una parte de la población que no es capaz de cubrir los costos asociados a los servicios de telecomunicaciones, pero también hay una parte importante de la población no atendida que estaría dispuesta y tendría la capacidad para pagar por un acceso personal o comunitario a las telecomunicaciones. Ello incluye a las empresas, que podrían impulsar su actividad económica si dispusieran de servicios de telecomunicaciones para hacerlo.

La posibilidad de contar con asistencia técnica de organismos multilaterales y países con experiencias previas exitosas es una ventaja que tienen los que, como nosotros, recién empiezan a instrumentar los programas de servicio universal. En particular podría ser relevante la asesoría que pudieran brindar para la construcción de modelos financieros para determinar el costo y la viabilidad de la expansión del servicio a las zonas no atendidas.

En general, mediante estos modelos se calcula la diferencia entre el costo de prestación del servicio en regiones específicas y la proyección de los ingresos de telecomunicaciones que estarían disponibles en esas regiones.

Las proyecciones de costos pueden basarse en los estudios de construcción de redes específicas o en los costos de referencia locales o internacionales para la construcción de nuevas líneas, mientras que las proyecciones de los ingresos pueden elaborarse de diferentes maneras como, por ejemplo, considerando el ingreso per cápita y el número de habitantes en una región específica. Los resultados pueden ser útiles para determinar si la prestación de nuevos servicios de telecomunicaciones cuenta con viabilidad financiera.

Kayami y Dymond (1997)[27] presentan un ejemplo de un modelo de viabilidad financiera referido a proyectos para la instalación de teléfonos públicos rurales en distintos países del mundo[28]. Si la política de servicio universal de un país exige un mayor número de teléfonos de pago de lo que puede soportar el mercado se requerirá un mecanismo de subvención para aplicar con éxito la política.

Se puede utilizar el mismo tipo de modelo para estimar la diferencia entre los costos proyectados y los ingresos procedentes del suministro de nuevas líneas de acceso y así determinar las necesidades de financiamiento que debería asumir el sector público. De esta forma se calcula el importe máximo de las subvenciones que se necesita para que el servicio sea viable desde el punto de vista financiero.

[27] Kayami, R. and Dymond, A. Options for Rural Telecommunications Development. World Bank, 1997.
[28] Ver anexo 3

Este enfoque fue el utilizado por los fondos de servicio universal creados en Chile y Perú. Las experiencias internacionales en la implementación de programas de universalidad en los servicios de telecomunicaciones son desarrolladas en el capítulo IV de este trabajo.

El Reglamento de Servicio Universal, en vigencia desde el 19 de septiembre de este año, establece los criterios que deben seguirse para calcular el monto del subsidio de un proyecto de servicio universal en su Título II. Estos criterios están en concordancia con experiencias exitosas como las mencionadas de Chile y Perú.

El estudio del marco regulatorio de las políticas de servicio universal generalmente se concentra en lo que establecen la constitución, las leyes y los reglamentos involucrados directamente, pero suelen omitirse algunas reglas asimiladas tangencialmente por la existencia de acuerdos o tratados internacionales.

Normalmente sólo se contempla la posibilidad de que los organismos multilaterales y otros países puedan ofrecer ayuda técnica o hacer sugerencias no vinculantes, sin embargo hemos averiguado que existe la posibilidad de que jueguen un papel mucho más determinante en el establecimiento del servicio universal.

No es necesario tener el nivel de integración político-económica de La Unión Europea para tener obligaciones con los países de la región. Tanto en el caso de la Comunidad Europea como en otros acuerdos de integración regionales o subregionales, los Países asumen compromisos con sus vecinos que generalmente incluyen metas de armonización o convergencia de criterios que deben ser cumplidas para no correr el riesgo de posibles sanciones. Por ejemplo, las decisiones que tome la Comunidad Andina de Naciones (CAN) en materia de convergencia tecnológica de los servicios de telecomunicaciones pueden afectar el enfoque de las políticas de servicio universal que adelantan sus miembros.

El Acuerdo sobre Servicios de Telecomunicaciones Básicas de la OMC, que Venezuela suscribió en el año 1997, contiene algunas disposiciones en materia de servicio universal en el Documento de Referencia. El Documento de Referencia forma parte de los compromisos adquiridos por la mayoría de los 69 signatarios originales del Acuerdo. Fue negociado bajo los auspicios de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en febrero de 1997 y entró en vigencia el 1 de enero de 199829.

En particular, todo miembro tiene derecho a definir el tipo de obligación de servicio universal que desee mantener. No se considerará que las obligaciones de esa naturaleza son anticompetitivas per se, a condición de que sean administradas de manera

[29] Los compromisos que asumieron varios signatarios son un tanto diferentes, mientras que otros se comprometieron ulteriormente a aplicar el régimen reglamentario estipulado en el Documento de Referencia.

transparente, no discriminatoria, con neutralidad en la competencia y no sean más gravosas de lo necesario para el tipo de servicio universal definido por el miembro.

Los mecanismos escogidos para desarrollar las políticas de servicio universal también se ven afectados. El acuerdo establece que deben mantenerse medidas adecuadas con el fin de impedir que aquellos proveedores que, individual o conjuntamente, sean un proveedor importante empleen o sigan empleando prácticas anticompetitivas, por ejemplo, realizar actividades anticompetitivas de subvención cruzada.

Si un país que ha asumido un compromiso en relación con las normas de reglamentación del Acuerdo sobre Telecomunicaciones Básicas de la OMC utiliza un mecanismo de servicio universal que viola el Acuerdo, queda expuesto a la presentación de una queja comercial ante la OMC por parte de otros países signatarios.

En cuanto a la regulación de tarifas se establece que, con arreglo al derecho comercial internacional y a las prácticas aconsejadas, las modalidades de percepción de las tarifas por déficit de acceso y otros pagos que apunten a promover la universalidad deben ser transparentes, no discriminatorias y sin efectos sobre la competencia. Las tarifas de interconexión serán separadas de las tarifas por déficit de acceso, deben basarse en los costos y estar diferenciadas.

En muchos países el proveedor de servicio universal recaudaba y administraba las tarifas por déficit de acceso30. Sin embargo, con la reforma de la reglamentación y el impulso del Acuerdo sobre Telecomunicaciones Básicas de la OMC, la mayoría de los reguladores han establecido la figura un administrador independiente encargado de percibir y utilizar esas tarifas.

Las tarifas por déficit de acceso deben calcularse sobre la base de una estimación detallada del déficit de acceso (es decir, los ingresos de acceso menos los costos del proveedor de servicio universal). Estos cálculos sustentan los regímenes de tarifas por déficit de acceso en varios países, entre ellos los Estados Unidos.

En cambio, en otros países (como Australia y el Reino Unido) se ha llegado a la conclusión de que convendría suprimir esas tarifas. La Comunidad Europea ha establecido criterios a los que deben ajustarse sus Estados miembros para determinar la conveniencia o no de establecer un régimen de tarifas por déficit de acceso, o tarifas similares de obligación de servicio universal. En general se trata de que la recaudación de recursos para el financiamiento del servicio universal a través de cualquier mecanismo sea transparente, no discriminatoria y sin efectos sobre la competencia

Estas normas son consistentes con la experiencia internacional de las últimas décadas que revela que las reformas de mercado, como la introducción de la

[30] Otro mecanismo para proveer servicio universal. Ver capítulo IV.

competencia, las privatizaciones y la reforma de los métodos de fijación de precios, representan el medio más eficaz para aumentar la densidad telefónica.

3.- MARCO TEÓRICO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE SERVICIO UNIVERSAL

La aprobación del Reglamento de Servicio Universal[31] en septiembre de este año, según lo dispuesto en la Ley Orgánica de Telecomunicaciones de 1999, viene a ser el último paso antes de la puesta en marcha definitiva de los programas de servicio universal en Venezuela.

[31] El nombre exacto del instrumento es "Reglamento de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones sobre el Servicio Universal de Telecomunicaciones"

Esto quiere decir que se ha definido a plenitud el marco legal bajo el cual se interrelacionan los grupos de presión buscando el mejor resultado para ellos de acuerdo con sus intereses.

Ha sido largo el proceso requerido para lograr la modernización de la regulación de las telecomunicaciones en Venezuela que permanecía anclada a la Ley de Telecomunicaciones de 1940 y que los sectores involucrados reconocían como necesaria.

A principios de la década de los 90 se inició el proceso de reestructuración del sector con la creación de CONATEL y la privatización de la CANTV, sin embargo, en aquel momento no se contó con el apoyo político necesario para completar las reformas que se habían emprendido.

La fuerza inicial del gobierno de Hugo Chávez permitió que se establecieran las condiciones necesarias para materializar el consenso que existía en el medio en torno a la importancia de establecer un nuevo marco legal acorde con el crecimiento que había experimentado el sector en los últimos años.

La nueva legislación consolidó la figura del mercado en competencia que se había venido gestando y sentó las bases para las políticas de servicio universal que

centran la atención de nuestro análisis. El reglamento de servicio universal termina de instrumentar el proceso de asignación de obligaciones inherente a tales políticas.

Aunque hay algunas desventajas relacionadas con la excesiva demora de las reformas, estas se ven compensadas con la ventaja de poder incorporar modelos que han sido exitosos previamente. Aún así, la experiencia internacional sugiere que posiblemente se requerirán algunas modificaciones ulteriores a estas reglas para adecuar tales modelos al entorno específico del mercado venezolano y sus grupos de presión.

No todos los grupos presentados en el capítulo I participan desde que se inicia hasta que culmina el proceso de implementación de las políticas de servicio universal, incluso algunos nunca lo harán de forma directa a menos que se den circunstancias especiales.

3.1.- Análisis de las Fases de Implementación de las Políticas de Servicio Universal

En el artículo 2 del Reglamento de Servicio Universal de Telecomunicaciones se establecen los principios rectores para las fases de Planificación, Establecimiento, Asignación y Seguimiento de las obligaciones de Servicio Universal. Esta división es compatible con la programación de CONATEL para la asignación de las obligaciones que consiste en: Determinar las necesidades del mercado, Formular los Proyectos y Asignar las Obligaciones.

Si asumimos que el seguimiento a las obligaciones es una actividad implícita en su asignación tendremos una concordancia perfecta entre lo que estipula el reglamento y la planificación operativa del ente regulador y que, considerando que la asignación de las obligaciones de servicio universal depende de un proceso de licitación pública, es posible relacionar con el antes, durante y después de tal licitación.

Basados en el estudio previo que se ha hecho de los grupos de presión relevantes en el mercado de telecomunicaciones y de la regulación del sector, nos

permitimos ahora desarrollar un análisis[32] de las posibles estrategias de los grupos que participan en cada fase de la implementación de los programas de servicio universal.

Notaremos que en ocasiones estas estrategias y hasta los grupos que participan pueden cambiar al ser considerados futuros proyectos en los que la experiencia previa, ya no en otros países sino en el nuestro, resulta relevante. Usando la terminología de la teoría de juegos, estaríamos en presencia de un juego repetido con información imperfecta en los cuales, como es bien sabido, la reputación juega un papel fundamental.

- Fase de Planificación: Determinando las necesidades del Mercado.

Ya se ha dicho que las políticas de servicio universal son una novedad en Venezuela. Reflejo de ello es que, hasta el momento, esta es la única fase que ha sido culminada en el proceso de asignación de las obligaciones de servicio universal.

[32] Este análisis es parte de un ejercicio de economía política y, por ende, no pretende la simulación de escenarios considerando el carácter controlado que ello involucra. En cualquier caso, los comentarios que se realicen de procesos por venir corresponden al desarrollo de algunas hipótesis sustentadas en el marco teórico y regulatorio de los grupos de presión en el mercado de las telecomunicaciones en Venezuela.

CONATEL ha sido el actor principal en el proceso de implantación de políticas de servicio universal en esta fase. Esto puede considerarse como algo normal si se toma en cuenta que la regulación establece que sea este organismo el que determine las necesidades de servicio que son susceptibles a solventarse con programas de servicio universal.

El ente regulador, como se mencionó en el capítulo II goza de una discrecionalidad excesiva que descansa en la premisa de que se trata de un organismo técnico e independiente. Sin embargo, debe entenderse que la independencia de CONATEL como Instituto Autónomo es una denominación "formal" y que la discrecionalidad no se queda en el plano institucional sino que se traslada a los funcionarios poniendo en riesgo el éxito de las políticas en el largo plazo.

CONATEL junto con el Ministerio de Infraestructura definen las estrategias que han de dar cumplimiento al Plan Nacional de Telecomunicaciones. La selección de las áreas geográficas para desarrollar programas de servicio universal es un paso muy importante para lograr ese objetivo. Este punto es, precisamente, el que a nuestro juicio representa el caso de economía política más interesante de la fase de planificación y determinación de necesidades.

Las obligaciones asociadas al primer proyecto de servicio universal serán desarrolladas en los estados Mérida, Táchira, Barinas y Apure. El mapa del anexo 4

presenta la ubicación de los puntos de acceso que se esperan instalar como resultado de la implementación del programa. Por su parte, los cuadros de los anexos 5 y 6 muestran detalles de los centros poblados y barrios seleccionados a tal fin.

Los puntos de acceso son la figura que maneja CONATEL como referencia para la aplicación de las políticas de servicio universal. Si bien algunos países empezaron su abordaje al problema de los déficit de acceso a los servicios de telecomunicaciones con políticas que promovían la ampliación de infraestructura de telefonía pública[33], la cada vez mayor importancia y cotidianidad de nuevas tecnologías, en especial Internet, hizo que el enfoque se desplazara hacia la subvención de redes de telecentros que ofrecen soluciones totales de telecomunicaciones.

Parece algo ambicioso que Venezuela, apenas empezando su andar en materia de servicio universal, quiera emprender el desarrollo de este tipo de infraestructura sin antes procurar una solución a los problemas más básicos de comunicación que enfrentan muchas zonas rurales de nuestro país. Esta observación se convirtió en la inquietud que motivó la búsqueda de explicaciones satisfactorias respecto a la selección de las áreas y de los modelos.

[33] En el capítulo IV se presentan algunas experiencias internacionales relevantes en materia de servicio universal.

El artículo 3 del reglamento de servicio universal señala que las necesidades de servicio universal serán definidas por CONATEL atendiendo propósitos de alcance social tal como se expresa en el artículo 49 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones. El índice de desarrollo humano, que incluye datos de variables como la esperanza de vida al nacer, nivel educacional e ingreso per cápita, es la medida que comúnmente se utiliza para comparar el desarrollo social entre distintas regiones. En el anexo 7 se presenta una clasificación de este índice para Venezuela.

Al observar la tabla anteriormente referida es posible concluir que el desarrollo social no parece ser el factor que determinó la selección de las áreas geográficas del primer proyecto de servicio universal. Si el desarrollo social hubiese sido la única variable relevante, tendrían que haberse considerado a los Estados Amazonas y Delta Amacuro antes que a Mérida, Táchira o Barinas.

Ciertamente, según la información suministrada por CONATEL, el desarrollo social fue considerado, pero también otras variables como el impacto esperado de los nuevos servicios en la actividad económica de la zona y la posibilidad de desarrollar mercados competitivos autosotenibles en el mediano plazo.

No tenemos elementos que nos hagan dudar de la buena intención de quienes seleccionaron esas áreas para el primer proyecto de servicio universal, pero la absoluta ausencia de una regla de decisión no es favorable en términos de credibilidad y

transparencia, elementos fundamentales para el éxito de las políticas. La inexistencia de un índice de acceso es un ejemplo de las carencias que deben enfrentar los reguladores, el problema es que esas carencias usualmente son compensadas con más espacio discrecional.

Ya en el capítulo anterior, al analizar el marco regulatorio, se comentó que la matriz de variables de decisión a considerar por el funcionario del ente regulador es demasiado amplia y le permite justificar casi cualquier decisión que tome. En el caso del servicio universal, se observó como los funcionarios de CONATEL aducían razones de impacto social y de racionalidad económica para una misma decisión aún cuando estas no eran compatibles.

Estas contradicciones fueron la fuente de motivación para recoger los últimos datos electorales de las áreas seleccionadas en búsqueda de algún patrón que indicara la presencia de motivaciones político-partidistas en tal selección. Un breve resumen de la compilación de esos datos es presentado en los anexos de este trabajo. Esta información, si bien no refleja fielmente la realidad política cambiante (sobre todo en Venezuela los últimos años), es lo más fiable que tenemos a disposición para intentar establecer alguna relación entre los dirigentes.

En teoría, los gobiernos regionales (gobernadores y alcaldes) pueden ejercer presión política para atraer la implementación de proyectos de servicio universal a sus

regiones. La data disponible no es concluyente al respecto, sólo ofrece algunos resultados que pueden dar lugar a interpretaciones.

Por ejemplo, de los cuatro estados sólo Apure es gobernado por la oposición, mientras que los otros, Mérida, Táchira y Barinas, están bajo el mando de gobernadores del partido de gobierno[34].Curiosamente, algunos datos apuntan a que precisamente Apure es el Estado menos favorecido por la selección.

Apure sólo albergará 4 puntos de acceso de más de 40 contemplados en total. Además, no se seleccionó ningún barrio del estado Apure, mientras que los otros tres estados suman un total de 8 puntos de acceso sólo para barrios.

Estos resultados se mantienen si se considera la relación entre el número de habitantes y el número de puntos de acceso, considerando sólo los habitantes de los centros poblados escogidos en cada estado y sin tomar en cuenta los datos de los barrios. Apure presenta la relación más alta, aproximadamente 10500 habitantes por punto de acceso, mientras que en Mérida la relación es de unos 7000 habitantes por punto de acceso, en Barinas son 5000 y, finalmente, en Táchira sólo son 2000 habitantes por punto de acceso contemplado en el proyecto. El promedio para los tres estados con gobernadores que simpatizan con el gobierno gira alrededor de 5500 habitantes por punto de acceso

[34] Ver anexos, Guía Política del Servicio Universal

Al pasar al nivel de los Alcaldes la data no muestra una dirección bien definida en cuanto a un posible favoritismo en la selección de lasa áreas lo que hace que la hipótesis de la presión política ejercida por los gobiernos regionales se centre en los gobernadores.

No obstante, si algo ha caracterizado al proceso hasta ahora es la apatía de los de los operadores y de los gobiernos regionales. Se cree que las regiones no manejan información suficiente sobre la proximidad de estos proyectos y las posibles ventajas asociadas a ellos. Se pone en evidencia la importancia de que el regulador lleve a cabo una campaña propagandística que le permita exaltar las virtudes de este tipo de regulación, como se hizo en otros caso a nivel internacional.

Entre las áreas seleccionadas se encuentran municipios que dependen principalmente (hasta un 98,5%[35]) de los recursos provenientes del situado constitucional, por lo que su margen de acción para desarrollar cualquier política de impacto social requiere obligatoriamente del apoyo financiero del gobierno central. Existe un fuerte consenso entre las personas consultadas sobre el interés que levantarán los programas de servicio universal en los gobiernos regionales.

[35] Fuente: Inside Telecom. ¿Un chiste, el servicio universal?, Vol. IV #10, Victos Suárez, editor. Caracas, 16/04/2003

En otras palabras, aunque los datos no permiten concluir con certeza que los gobiernos regionales hicieron algún tipo de presión política o lobby, es previsible que, para esta fase de planificación en el futuro si ocurran e incluso podrían llegar a ser evidentes.

Mientras tanto, los operadores han participado escasamente del proceso lo cual puede ser sujeto de diferentes interpretaciones. Puede pensarse que hay cierto desinterés, que no se entienden correctamente las posibilidades de negocio implícitas en los programas de servicio universal o que los operadores no participan porque consideran que sus opiniones no serán tomadas en cuenta.

Además, puede ser que los operadores no estén dispuestos a revelar información importante para sus estrategias de negocios o que la contracción económica (que, a pesar de lo que muchos piensan, también afecta al sector de telecomunicaciones) no permita que las empresas pongan el interés esperado por no estar entre sus prioridades de corto plazo abrir nuevos mercados sino mantener el que tienen y el operador incumbente[36] podría sentirse confiado de que será incluido en algún proyecto sin dedicar ningún esfuerzo sólo por la posición que ocupa en el mercado.

[36] Recordemos que en el caso venezolano puede ser válido asumir que existen dos operadores incumbentes, CANTV para el mercado de telefonía fija y TELCEL para el mercado de telefonía móvil.

No obstante, la deficiencia propagandística podría ser nuevamente la clave. Existe la percepción de que CONATEL no se ha dedicado a "vender" las reformas y por ello no existe una matriz de opinión positiva en el público que presione a las empresas operadoras a participar para promocionar su imagen.

Promover la participación de los consumidores en esta fase previa hubiera sido sumamente provechoso en ese sentido pues las comunidades hubieran adoptado posturas críticas y proactivas sobre el servicio universal, sin embargo ocurre todo lo contrario, el centralismo en la toma de decisiones es tal que ni siquiera pueden solicitar el servicio, sino que deben esperar a que su área sea seleccionada para un proyecto.

No obstante, las comunidades podrían revertir en futuras ocasiones organizando grupos de presión de consumidores. Generalmente, este tipo de grupos tiene problemas de acción colectiva importantes, pero si son considerablemente grandes pueden llegar a tener mucha influencia en las decisiones de políticas públicas.

Es importante considerar la lentitud con la que se ha desarrollado esta primera fase, sin embargo es previsible que en futuros proyectos esto mejore por la existencia de experiencias previas y de mecanismos cada vez más eficientes. Además existen procesos que no será necesario repetir como la elaboración y aprobación del Reglamento de Servicio Universal.

Las condiciones están dadas para iniciar de inmediato con la segunda fase de la implementación del servicio universal en Venezuela. Ya se seleccionaron las áreas geográficas para el primer proyecto de servicio universal. Existe un fondo con recursos suficientes que se han venido recaudando desde el primer trimestre del año 2001 y, finalmente, se completó el marco regulatorio necesario.

- Fase de Establecimiento: Formulando los Proyectos de Servicio Universal.

Está previsto utilizar un mecanismo abierto de asignación o licitación pública para decidir qué operador será el sujeto de la obligación de servicio universal. Es necesario hacer algunas puntualizaciones respecto a este mecanismo.

En el capítulo dedicado al marco regulatorio se presentaron las reglas de juego relevantes respecto al mecanismo de asignación para nuestro ejercicio de economía política. Para acceder a la subasta, los operadores interesados en el proyecto de servicio universal detallado en el pliego de condiciones previamente emitido por CONATEL, deben tener la buena pro de la Junta de Evaluación y Seguimiento a la que hacen referencia los artículos 56 y 57 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones.

En particular, es interesante desde el punto de vista de la economía política de la asignación de los recursos del fondo observar la conformación de esta Junta que será integrada por 5 miembros: el Director General de CONATEL, un representante designado por el Ministro de Infraestructura, un representante designado por el Ministro de Planificación y Desarrollo, un representante designado por el Ministro de Producción y Comercio y un representante de los operadores (únicos contribuyen al fondo). Además tendrá un Secretario Ejecutivo designado por el Director General de CONATEL.

Como ya el lector debe haber advertido, existe una fuerte inclinación de poder hacia los representantes del sector gubernamental. Específicamente, la relación de fuerzas si los representantes del gobierno asumieran una posición común contraria al interés de los operadores sería 4 a1.

Esto de por sí desvirtúa un poco el carácter colegiado que podrían o deberían tener las decisiones de esta junta ya que su conformación parece más la de un órgano de concertación de intereses públicos con asesoría del sector privado.

Además, tal distribución otorga el control indirecto de la junta y, por ende, de las políticas de servicio universal al Presidente de la República quien designa directa o indirectamente a 4 de sus 5 miembros. En el capítulo II se hicieron algunas

consideraciones de economía política respecto a la diferencia entre adelantar reformas bajo sistemas presidencialistas y hacerlo bajo sistemas parlamentarios.

Esto es relevante no sólo por el poder que otorga al ejecutivo, sino porque este poder puede ser usado para sus propósitos o los de grupos privados poderosos con capacidad de lobby. Por ejemplo, lo centralizado de las decisiones y la ingerencia del poder ejecutivo en ellas podría ser determinante para que se abriera algún canal de presión diplomática buscando favorecer a las empresas extranjeras que mantienen inversiones en telecomunicaciones en nuestro país.

La labor de CONATEL en esta fase estará centrada en la elaboración del Pliego de Condiciones para la subasta, en la determinación del monto máximo de subsidio y en la decisión final referente a las asignaciones de las obligaciones, es decir, decidirá el resultado de la subasta.

Los requisitos que el regulador solicite en el pliego de condiciones deberán ser cumplidos para obtener la buena pro de la Junta de Evaluación y poder optar al subsidio por el que están licitando. Aunque no está expresamente estipulado, es lógico esperar que los operadores que se hayan retrasado en sus contribuciones al Fondo de Servicio Universal estén inhabilitados para participar en las subastas ya que este no es un aporte voluntario sino un impuesto.

El título II del Reglamento de Servicio Universal presenta los criterios para el cálculo del subsidio que se le otorgará al vencedor de la licitación.

El mecanismo de asignación abierta prevé que CONATEL fije un moto máximo de subsidio y que el operador que ofrezca realizar el proyecto cumpliendo con los establecido en el pliego de condiciones gane la subasta.

Este mecanismo ha sido empleado previamente en otros países exitosos en sus políticas de servicio universal. En el capítulo IV se presenta esas experiencias. El subsidio efectivamente otorgado en esos casos con frecuencia ha sido mucho menor que el máximo fijado por el regulador.

El monto máximo del subsidio que es calculado por CONATEL tiene carácter confidencial hasta el acto de calificación de las ofertas. Sin embargo, existen dudas razonables sobre la capacidad del ente regulador para mantener la confidencialidad del monto máximo de subsidio ya que en su cálculo participan varias de sus oficinas y dependencias.

En otras palabras, es posible que alguno de los operadores pudiera acceder a información privilegiada relacionada con el monto máximo de subsidio. Esto sólo es relevante si las condiciones de la subasta son poco competitivas, pues si se trata de una licitación en la que participan un número significativo de operadores la información

relevante para cada uno de ellos no es el monto máximo del subsidio sino lo que están dispuestos a ofertar los competidores.

Los operadores tomarán estrategias individuales y colectivas a fin de maximizar los beneficios de acuerdo con sus intereses. Después de varios procesos de licitaciones públicas podría existir el riesgo de que los operadores incurrieran en prácticas colusorias con el fin de "repartirse" las subvenciones de servicio universal. Claro que esto puede ser evitado por CONATEL ejerciendo su facultad de hacer asignaciones directas.

No siempre el ganador de la subasta será el operador que ofrezca desarrollar el proyecto con los menores requerimiento de recursos del Fondo. CONATEL tiene un alto grado de discrecionalidad al momento de asignar las obligaciones de servicio universal y puede argumentar una decisión de esa naturaleza como algo que beneficie la competencia en el mercado, por ejemplo.

En particular notamos cierta predisposición del regulador a no asignar obligaciones de servicio universal a CANTV con la justificación expuesta en el párrafo anterior. Se cree que permitiendo que operadores pequeños entren y se establezcan primero no se evita la posterior entrada al mercado del operador incumbente. No obstante, desde el punto de vista económico esto significa no explotar economías de escala.

Aprovechar la capacidad instalada del operador incumbente es una práctica usual en los mercados de otros países pues de cierta forma constituye una extracción de cuasi rentas que no involucra al Estado en los costos directos ni indirectos de una expropiación.

Ahora bien, si un operador se presenta a la subasta y ofrece mejores condiciones que sus competidores pero no tiene la habilitación requerida para operar algunas de las actividades que involucre el proyecto, existe evidencia en casos internacionales según la cual el regulador podría asignar la obligación de servicio universal y ello constituiría una habilitación en paralelo. Es más, no existe ningún impedimento para ello en el marco regulatorio.

Esto podría tomar importancia si los costos de los trámites tradicionales para obtener las habilitaciones son muy altos porque, por ejemplo, el tiempo en que se demora la agencia regulatoria, actualmente, en conceder este tipo de autorizaciones es excesivo. Entonces, licitar para obtener asignaciones de servicio universal en actividades para las que no se está habilitado se podría convertir en una práctica regular.

Desde el punto de vista financiero y social esto no sería negativo ya que probablemente permitiría reducir el monto de los subsidios otorgados permitiendo desarrollar más proyectos de servicio universal y beneficiar a más gente. Sin embargo

desde el punto de vista económico podría generar situaciones tendientes a lesionar la competencia en el mercado.

De todas formas, esta puede ser una opción interesante para los operadores y también para el ente regulador si en algún momento desea incentivar la participación de las empresas en subastas poco atractivas.

Las asociaciones de consumidores no han tenido hasta ahora prácticamente ninguna influencia en las decisiones que toma el Estado en materia de telecomunicaciones y tomará algún tiempo para que esta situación varíe. Sin embargo, en nuestra opinión, es previsible que los consumidores formarán grupos de presión efectivos en el futuro, por lo que debe considerarse la capacidad que ellos tendrán de proponer y controlar la ejecución de proyectos de servicio universal.

Esta acción directa de los consumidores ejerciendo presión de forma activa no es la única forma en que debe visualizarse la importancia de este grupo. Creemos que CONATEL ha fallado en la promoción de sus políticas de servicio universal, pues las empresas estarían mucho más interesadas en participar[37] si existiera una matriz de opinión a favor de la implementación de las políticas de servicio universal y de las empresas que sirvan como medio para lograrlo. De esta forma las empresas encontrarían potencialmente beneficioso involucrarse en temas de servicio universal.

[37] Como ya ha sido señalado, CONATEL critica la falta de participación de las empresas operadoras.

Procompetencia se encarga de vigilar el proceso y puede dar recomendaciones no vinculantes para mejorar algunas condiciones que lesionen el régimen de competencia, pero también puede tomar decisiones vinculantes , actuando mediante demanda o de oficio, si considera que el resultado de la subasta viola los principios de competencia en el mercado de telecomunicaciones. En la sección 3.3 de este capítulo se desarrolla la conveniencia de un mercado en competencia de telecomunicaciones desde el enfoque de la economía política y los grupos de presión.

El subsidio que otorga el Estado de recurso provenientes del Fondo de Servicio Universal debe ser usado para financiar costos de infraestructura (como se definen en el artículo 8 del Reglamento) pero no pueden usarse para financiar tarifas, aunque quizás sea necesario hacerlo hasta la maduración los mercado. La posición que en ese momento tome el regulador puede ser crucial para la continuidad de ese mercado y para las políticas de servicio universal en general.

La reciente creación de COVETEL ha promovido algunas suspicacias. Este organismo público fue habilitado para operar en todos los mercados y actividades de telecomunicaciones y aunque hasta ahora sólo ha presentado proyectos de radio y televisión, no hay razón para pensar que en el futuro no estará involucrado en las políticas de servicio universal.

Considerando la discrecionalidad con la que cuenta CONATEL para asignar obligaciones de servicio universal y en como ha sido conformada la Junta de Evaluación y Seguimiento, resulta sencillo imaginarse a COVETEL (o una de sus dependencias) siendo el sujeto de obligaciones de servicio universal en el futuro detrás del argumento de aumentar la competencia en el sector. En este punto sólo se trata de una hipótesis, pero que esto no se vuelva una actividad abusiva de parte del Estado dependerá de la fortaleza de sus instituciones y de la reducción de la discrecionalidad de sus funcionarios.

- Fase de Asignación y Seguimiento: Asignando las obligaciones de Servicio Universal.

Con el análisis de esta fase completaremos el ejercicio que hemos venido realizando sobre las consideraciones de economía política relevantes para las tres fases de la implementación de las políticas de Servicio Universal

Vale la pena destacar nuevamente que tanto la fase anterior como esta no se han cumplido aún en Venezuela por lo que el presente ejercicio constituye un marco teórico de las interacciones entre los grupos de presión que intervienen en el mercado de

telecomunicaciones sustentado en algunas hipótesis y experiencias previas en otros países.

En esta fase la dinámica de los grupos de presión se hace particularmente intensa si en algún momento no se cumple con alguna de las condiciones acordadas en las dos fases previas. Siguiendo la metodología con que fueron analizadas las dos primeras etapas, se procederá a analizar las posibles estrategias de los grupos de presión en esta fase.

Es de particular importancia la capacidad que tienen algunos grupos, en especial las agencias reguladoras, de vetar la participación de los otros en el mercado. No obstante, si se forma un grupo de presión este buscará el canal para expresarse

Una vez asignada la obligación de servicio universal se empiezan a instrumentar los mecanismos para darle cumplimiento. Como se dijo en el capítulo II, no están previstas disposiciones especiales si alguna de las partes desea impugnar el resultado de la licitación por lo que tendrían que seguirse los procedimientos que establece la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

Esto pudiera ocurrir si el operador que hace la oferta que requiere menor subsidio no resulta el sujeto de la obligación de servicio universal. Claro que CONATEL

se reserva la facultad de realizar asignaciones directas, pero no está claro como se realizaría tal asignación en el caso de que la oferta ya hubiera sido declarada válida según lo dispuesto en el artículo 35 del reglamento y no se cumplieran ninguna de las condiciones necesarias presentadas en el artículo 34 para declarar desierta la subasta.

Consideramos que CONATEL intentará hacer la selección de la mejor oferta desde el punto de vista financiero eligiendo al operador que solicite menos subsidios, pero a la vez le interesa que esa obligación de servicio universal sea un impulso para el desarrollo de mercados autosostenibles y en competencia. El problema es que no hay nada que garantice que esas dos condiciones serán reunidas por la misma oferta.

Dejando atrás este problema, pasemos a evaluar lo que sucede luego del resultado de la licitación. El operador al que se le asigne la obligación contará con un lapso de conciliación durante el cual se armonizarán sus condiciones y las exigencias del regulador.

Para el financiamiento del proyecto se constituirá un fideicomiso durante el lapso de vigencia de la obligación que, según lo establecido en el artículo 28 del reglamento, no será menor a 5 años a fin de dar cumplimiento al cronograma de pagos propuesto por el operador en la oferta que presentó durante el proceso de asignación abierto. También está prevista la posibilidad de una prórroga por un período igual al original de la obligación.

Durante el período que dure la obligación, el Estado, a través de CONATEL será el dueño de la infraestructura subsidiada. En cualquier caso, si el operador no cumpliera con las condiciones preestablecidas se le aplicarían las sanciones previstas en el artículo 61 del reglamento.

El incumplimiento de las condiciones de continuidad y calidad del servicio podría acarrear la suspensión de la asignación, lo cual generaría un costo reputacional considerable. Es decir, parece poco probable que un operador que recibió una asignación y no la cumplió pueda recibir la buena pro de la junta de evaluación y seguimiento para participar en otro proceso de asignación posterior.

El control del cumplimiento de la asignación es responsabilidad, en primer lugar de CONATEL y de la Junta de Evaluación y Seguimiento en particular. Sin embargo, otros operadores y los consumidores podrían estar interesados en vigilar el fiel cumplimiento del proyecto. De todas formas, el hecho de que estos grupos detecten un incumplimiento no quiere decir que habrá una respuesta de CONATEL. Mientras más organizados y poderosos sean los grupos que realizan labores de control, más intenso será el feedback con el regulador.

Algunas imprecisiones del marco regulatorio deben solventarse con los contratos que se establezcan para cada obligación. Por ejemplo, no se ha precisado el

tiempo que transcurrirá entre el resultado de la subasta y la primera erogación de efectivo, que marca el inicio de la obligación, aunque las opiniones que hemos recogido tanto de los operadores como del regulador nos permiten inferir que será un lapso breve.

Por último, se prevé que los gobiernos regionales realicen una exhaustiva labor de acompañamiento, control y seguimiento de los programas. En primer lugar, los éxitos y fracasos de estas políticas serán interpretados por la comunidad no sólo como resultado de la gestión de CONATEL, sino también de los gobernadores y alcaldes.

Es claro que los gobernantes intentarán tomar partido de los beneficios políticos si los proyectos son exitosos e intentarán separar su gestión de la del regulador si no lo son.

De nuevo, no puede descartarse la participación del grupo representante de los usuarios, que puede desempeñar tareas de asistencia en el seguimiento de las obligaciones. Lo que puede concretarse con alianzas con organismos creados para la defensa de los derechos de los consumidores como el INDECU, que actualmente realiza funciones en conjunto con CANTV, para la exploración de quejas y reclamos.

Estas acciones de rastreo también pudieran ser tomadas por operadores que perdieron un proceso de licitación, ante la mejor oferta de algún competidor, razón por la que estará interesado en la revocación de esa obligación, ya que podría competir de

nuevo por esa zona geográfica pudiera ser escogido por una asignación directa del regulador.

Un punto importante en esta fase será el desempeño que logren los operadores en las áreas que le sean asignadas, donde la reputación del cumplimiento del contrato juega un papel fundamental ante la supervisión del ente regulador, quien podrá dificultar el proceso de una nueva licitación para otras obligaciones

Por último Procompetencia tiene ingerencia en este proceso, porque debe asegurarse de que las zonas asignadas en obligaciones, sean propicias a desarrollar mercados equitativos, neutrales y donde la prestación de los servicios sea continua, ideales para el desarrollo de la competencia.

3.2.- Las Ventajes de la Competencia en el Mercado

Por el carácter que ha tomado la tecnología en el mercado de las telecomunicaciones a nivel mundial y la creciente demanda de este servicio básico, en parte explicado por la importancia que han cobrado los servicios de telecomunicaciones en el tiempo, es posible observar como los monopolios naturales, que tendían a ser la expresión normal de los mercados de este sector, han ido desapareciendo. Es decir que los avances tecnológicos en este sector y la creciente demanda de mayores y mejores servicios de telecomunicaciones, permiten que la coexistencia de más de un operador en una misma zona geográfica sea viable económicamente y que el acceso a las zonas rurales o de difícil acceso sea una realidad.

En este sentido la apertura del mercado de las telecomunicaciones hacia regímenes de libre competencia38 ha generado el concepto del Servicio Universal como tal, pero también es cierto que los servicios no serían provistos por la sola interacción entre privados, en un mercado de libre competencia. En este caso el precio que se tendría que pagar por los servicios de telecomunicaciones provistos a las zonas remotas o de difícil acceso, tendría que ser muy elevado como para compensar los costos de incurrir

[38] Consideración de Libre Comptencia extraída de la LPPLC: actividad en la cual existen condiciones para que cualquier sujeto económico, tenga completa libertad de entrar y salir del mercado, sin que persona alguna que esté dentro de él, pueda en forma individual o en grupo imponer alguna condición en las relaciones de intercambio.

en la prestación de estos servicios. Por lo que se hace necesaria la intervención pública que asegure un estándar mínimo de servicio para todos, al imponer las obligaciones de Servicio Universal a los operadores del sector.

El marco legal de las telecomunicaciones, esta acorde a las características del propio sector, debe controlar que la implementación de la política sea cumplida por los operadores a la vez que debe resolver disputas entre competidores o entre consumidores y prestadores del servicio, buscando equilibrar los efectos de los adelantos tecnológicos, aspecto en el que es preciso aclarar que un marco legal constituido para este mercado debe tener claro que el aspecto que debe regularse es el servicio y no así la tecnología.. La regulación debe convertirse en la base de sustento para que los mercados funcionen más eficientemente.

No obstante, los efectos positivos de la apertura sobre la libre competencia, en el sector venezolano de las telecomunicaciones, dependen en gran medida del cumplimiento del marco legal ya estudiado. En principio, la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, establece entre sus objetivos generales, "procurar condiciones de competencia entre los operadores de servicios." (artículo 1, ordinal 3º).

Además la acción de fomentar la competencia a través de la aplicación de la LOTEL esta reforzada por la existencia de una legislación de competencia venezolana, basada en la Ley para la Promover y Proteger el Ejercicio de la Libre Competencia

(LPPLC). Para ello, se ha establecido la reciprocidad entre ambas legislaciones, por lo que la LOTEL remite, en ciertos casos, expresamente a Procompetencia pronunciarse o ejecutar acciones propias39. Para el cumplimiento efectivo de las disposiciones de ambas regulaciones, estos dos organismos han suscrito un convenio interinstitucional (7 de abril de 2000), para consecución de los fines relativos a la prevención, detección y sanción de las prácticas restrictivas a la libre competencia en este sector, altamente cambiantes y donde los analistas requieren de conocimientos técnicos para el cabal entendimiento de las tendencias en innovación tecnológica.

Desde el punto de vista del desarrollo de la competencia en el sector, el balance del proceso hasta ahora ha sido positivo. La entrada de un número satisfactorio de empresas a los mercados de telecomunicaciones con amplia experiencia en estos mercados, que además cuentan con el potencial financiero necesario para emprender

---

[39] i) la Comisión tenga conocimiento de algún hecho que pudiere ser violatorio de la LPPLC o sus reglamentos, lo informará a Procompetencia (art. 48)
ii) la Comisión ejecute la revisión periódica sobre las obligaciones de Servicio Universal, por lo que solicitará la participación de Procompetencia a fin de evitar distorsiones en el mercado (art. 51);
iii) un operador se niegue a permitir el acceso y la utilización de una vía general de telecomunicación, Procompetencia emitirá opinión a Conatel para que este declare la sustituibilidad o no de la vía general en controversia (art. 129)
iv) exista posición de dominio de una o más empresas, derivadas de la existencia de carteles, monopolios u oligopolios u otras formas de dominio de mercado, la Comisión podrá fijar tarifas máximas y mínimas, oída la opinión de Procompetencia sobre la existencia de posición de dominio o de competencia efectiva (art. 147)
v) se suscriban acuerdos de fusión entre empresas operadoras de telecomunicaciones, u otro tipo de operación de concentración económica, dicha suscripción se someterá a la aprobación de la Comisión, y es condición necesaria para dicha aprobación que medie opinión favorable de Procompetencia en relación a la misma (art. 195)
vi) se solicite la incorporación de atributos concretos a la habilitación administrativa de un operador, lo cual requerirá de la opinión de Procompetencia a fines de determinar los efectos que el otorgamiento del tributo, pueda tener en el mercado (art. 196).

proyectos de gran envergadura, y lo más importante, poseen cultura de competencia adquirida en el transcurso del desarrollo de sus operaciones.

Los sistemas de promoción de la competencia están basados en la idea de que la forma más eficiente de organizar la actividad económica es en una sociedad basada en la competencia y la rivalidad empresarial, por ser las responsables de generar un constante proceso de innovación empresarial, fuente principal del desarrollo económico. En este sentido las políticas de promoción a la competencia se refieren al conjunto de normas que tienen por objeto fomentar la actividad económica basada en la libertad económica individual y el ejercicio de la libre empresa. La libertad económica permite a cada individuo escoger la actividad en la que se considera más productivo, lo que genera una mayor productividad y eficiencia, tanto de cada individuo como de todo el sistema económico.(falta cita, página de internet Procompetencia)

En los últimos años, las Telecomunicaciones se han convertido en uno de los sectores más atractivos de la economía venezolana para los inversionistas, acumulando hasta la fecha una inversión total que sobrepasa los US$ 6 millardos. La mayor apertura de las telecomunicaciones, prevé la incorporación de nuevas empresas en el sector, la elevación del nivel de los servicios y por supuesto, el aumento de las inversiones. Será todo un reto superar las inversiones realizadas en la última década, las cuales entre los años 1994-1996 alcanzaron 5,96% del Producto Interno Bruto (PIB), ubicando a Venezuela como el primer país del mundo con mayor inversión en este sector.

El Ministerio de Producción y Comercio ha estimado que la inversión en telecomunicaciones alcanzará la suma de US$ 1,8 millardos para los próximos cuatro años. No obstante, según estimaciones de · CONATEL, las inversiones en telecomunicaciones se ubicarán en US$ 10 millardos para los próximos cinco a siete años. Existen grandes expectativas en cuanto a la inversión total que se generará por parte de las empresas ganadoras de las diferentes tecnologías en los próximos años, ya que este sector ha sido catalogado como uno de los que más crecimiento e inversión ha generado en los últimos tiempos.

Uno de las más relevantes consecuencias del fortalecimiento de la competencia en el sector de las telecomunicaciones, a pesar de los grandes beneficios económicos que puede generarle al propio sector, es que todos los Grupos de Presión que integran el mercado se ven beneficiados. En este sentido los usuarios, que para nuestro estudio están representados en el grupo de los consumidores, se ven favorecidos por la diversificación de los servicios, adaptados a sus necesidades y a la posible disminución sus precios, que puede traer como consecuencia el régimen de competencia. El mercado de telefonía celular compuesto por tres operadores, es el mejor ejemplo para evidenciar que la competencia en estos mercados redunda en la caída paulatina en los precios de los servicios, equipos móviles o en la ampliación del rango de opciones de precios ofrecidos por un mismo operador.

Los Operadores, quienes compiten por más porciones de mercado, se ven forzados a mejorar en todo sentido, desde sus sistemas operativos hasta en la diversificación de sus productos, buscando ser el mejor competidor del mercado, lo que le podrá generar cada vez más ingresos.

Las Agencias Reguladoras fueron creadas para vigilar el cumplimiento de los marcos legales y regulatorios que rigen este mercado, así que de cumplirse un régimen de libre competencia este Grupo de Presión esta cumpliendo la tarea para la cual fue creada. En este mismo sentido el Gobierno debe procurar el mantenimiento y la promoción de la libre competencia, pues si este sistema beneficia a todos los individuos, por las ventajas que les proporciona ya mencionadas, entonces este grupo procurará mantener satisfechos a la mayor cantidad de potenciales electores.

Por último los organismos multilaterales tienden a promocionar la libre competencia, no solo del sector de las telecomunicaciones, por corresponder con las políticas que toma como grupo, en su intento de homogeneizar los patrones de calidad de los servicios de telecomunicaciones y de impulsar el comercio entre los países de una misma región.

Es necesario entender la gran relevancia del marco legal y del sistema regulatorio para la interacción de los grupos de presión estudiados. Recordemos, que el consenso en el proceso de su elaboración ha generado la seguridad jurídica necesaria

para proporcionarle la estabilidad necesaria al sector, con el propósito de que ello se traduzca en mejores servicios de telecomunicaciones desde el punto de vista de su calidad, cantidad, acceso y precio. La finalidad de dicho marco legal no es otro que la creación de un mercado eficiente, neutral y equitativo, en el cual cada participante tenga igualdad de oportunidades (los agentes deben ser tratados de igual forma por la Ley) con el preciso objetivo de poder fomentar la competencia en el sector. Por esto queda demostrado que para la interacción de los Grupos de Presión y su coexistencia en un mercado eficiente, es necesario el sistema de competencia en el que actualmente se encuentra, por lo que resulta más importante aún que el propio marco legal

La competencia, como ya se señaló previamente, trae beneficios a todos los Grupos de Presión y puede ser considerada como el ambiente propicio para su interacción, pero aún así, esta lejos de ser un estado perfecto del mercado. Por el contrario es común ver como ciertos grupos, pueden tratar de asumir conductas o decisiones que impidan, restrinjan, falseen o limiten la libre competencia, razón por la cual es necesaria la presencia y vigilancia del Estado sobres estas desviaciones del mercado. Lo que puede representar un alto costo, pero que será necesario asumir para poder disponer de las libertades económicas que atañen a los mercados en competencia.

Los Grupos de Presión naturalmente, en la consecución de sus objetivos suelen presentar heterogeneidad de intereses, en este sentido A. Drazen vincula las motivaciones de los mercados y el de la Economía Política, que ha sido el principal

campo empleado en este estudio de la interacción de los Grupos de Poder previamente definidos:

Es argumentable que la heterogeneidad de intereses es también central para las economías. Los mercados son conducidos por la heterogeneidad ya sea de gustos, de dotaciones o de expectativas. Entonces porque no argumentar que no solo es la base del campo de la Economía Política, sino también el de los mercados económicos. Más aún existen numerosos casos con individuos con heterogeneidad de intereses donde los mecanismos del mercado no pueden usarse o no es usado para determinar los resultados, casos en los que el mecanismo político es la alternativa usada. (What is Political Economy, 2000)

Por esto el fortalecimiento de la competencia en el sector de las telecomunicaciones es tan importante, pues intenta nivelar las porciones de poder existente entre los Grupos, ya que ningún Grupo dominante podrá abusar de su posición privilegiada dentro del mercado, como suele ocurrir en el caso de los mercados monopólicos. Este hecho hace que las negociaciones entre los Grupos de Presión sean más frecuentes logrando decisiones o políticas más viables y más sostenibles, por lo que serán más provechosas para la mayoría de los Grupos que conforman el mercado, aunque estas no sean las políticas óptimas o más eficientes.

4.- Experiencias Internacionales

El Servicio Universal[40] es un objetivo de política práctico en muchos países industrializados, sin embargo, no es viable desde el punto de vista económico en la mayoría de los países en desarrollo, para los cuales el objetivo es el acceso universal.

Con el Acceso Universal se busca que todas las personas tengan medios razonables para acceder a los servicios de telecomunicaciones. Los medios para suministrar el acceso universal pueden ser los teléfonos de pago, centros telefónicos comunitarios, telé tiendas, terminales comunitarios de acceso a Internet y otros similares.

Si bien los objetivos de las políticas de servicio universal y acceso universal pueden ser bastante diferentes, los conceptos están estrechamente relacionados y se usan casi indistintamente en la bibliografía consultada. De hecho, el de uso más común es el término Servicio Universal, aún cuando el contexto sugiere que, en la mayoría de los

[40] Conectar a todos o la mayoría de los hogares a las redes de telecomunicaciones públicas. Un hogar, un teléfono.

casos, se refiere a acceso universal. Nosotros a lo largo de este trabajo hemos seguido esa convención usando el término Servicio Universal.

Las políticas de servicio universal y acceso universal apuntan a suministrar o mantener servicio a los sectores que de otra manera no estarían atendidos por representar costos demasiados altos[41] para cualquiera de las empresas operadoras considerando que el mercado está abierto a la competencia. Como el regulador, a fin de no desincentivar la competencia en el sector, no puede obligar a los competidores a que asuman negocios no rentables[42] establece mecanismos para que el Estado financie tales actividades con fondos públicos de distinta procedencia dependiendo del País.

Estas políticas son adelantadas con el fin de permitir la integración de los individuos en la sociedad del siglo XXI. Además, las telecomunicaciones pueden estimular el desarrollo fuera de las zonas metropolitanas congestionadas y disminuir las diferencias entre zonas rurales y urbanas al promover el desarrollo económico donde quiera que se presenten.

Si bien la relación entre el desarrollo económico y las telecomunicaciones es compleja, existe evidencia empírica de que las comunicaciones favorecen al crecimiento económico. De hecho, podríamos decir que, en alguna medida, existe una

[41] Tales como las regiones rurales distantes y grupos de bajos ingresos.
[42] Estos proyectos, asumidos sin la colaboración del Estado, pueden tener valor presente neto negativo o no estar considerados dentro de los planes de negocios de las compañías operadoras.

relación de doble causalidad entre ambas variables. Para dar soporte a esta idea es posible presentar algunos datos.

En la sección de anexos referente a experiencias internacionales, se presenta la relación entre densidad telefónica urbana y densidad telefónica rural (urbana/rural) para distintas regiones. Se puede observar como esta relación se aproxima al equilibrio, es decir se acerca a 1, en las sociedades con mayores ingresos, mientras que en otras regiones menos aventajadas desde el punto de vista económico la relación arroja índices considerablemente más altos. Ello constituye un reflejo de la intensidad relativa de la actividad económica descentralizada.

En los anexos con referencias a casos internacionales se presenta la relación entre la densidad telefónica y el PIB per cápita para una amplia muestra de países. Evidentemente, la correlación entre las variables es positiva por lo que podría inferirse que, efectivamente, las telecomunicaciones promueven el desarrollo de actividades económicas productivas. No obstante, al hacerlo teóricamente se induce un aumento en el ingreso que incentiva la demanda de servicios, entre ellos los de telecomunicaciones.

Siendo así no es extraño que algunos países como los Estados Unidos, Canadá, Japón, Francia y Alemania ocupen los primeros puestos en niveles de densidad telefónica y penetración.

Si bien existen diferencias en los gastos nacionales dedicados a las telecomunicaciones, aún podemos, de forma general, ubicarles en el rango comprendido entre 2% y 3,5% del ingreso. Esto se aplica a los países en su conjunto, las regiones, las ciudades y, en promedio, a los hogares. En otras palabras, los consumidores de todo el mundo están dispuestos a dedicar un porcentaje razonable de sus ingresos para telecomunicaciones, si se les ofrece ese servicio.

Para ser más precisos, se estima que cerca de 2,5% del ingreso per cápita se dedica a las telecomunicaciones en todo el mundo, esta regla empírica permite hacer el siguiente ejemplo:

Si los costos del suministro de acceso a las telecomunicaciones son mayores que el 2,5% de los ingresos locales, pueden ser necesarias subvenciones externas para financiar el servicio universal. Para ello se pueden concebir mecanismos de financiación, tales como un fondo de servicio universal. Los residentes locales estarán dispuestos y serán capaces de pagar un 2,5% (en promedio) de sus ingresos para servicios de telecomunicaciones, y el fondo será necesario para subvencionar el resto de los costos. .

A pesar de las diferencias expuestas hasta ahora, los mecanismos referentes a la aplicación de programas de servicio universal siguen un marco teórico bastante claro y bien definido que ha venido evolucionando con fuerza, sobre todo durante las dos últimas décadas. La utilización de estos mecanismos, de forma individual o conjunta y en cualquiera de sus muchas variantes, constituye el principal instrumento de la entidad

reguladora para promover el servicio universal y el acceso universal en la mayoría de los países.

Las reformas basadas en el mercado, la imposición de obligaciones de servicio, las subvenciones cruzadas, las tarifas por déficit de acceso y los fondos de servicio universal constituyen los mecanismos de promoción de universalidad más ampliamente difundidos en el ámbito internacional. A continuación se ofrece una breve reseña de la utilización tales mecanismos. Sus principales ventajas y desventajas son resumidas en el los anexos referidos a experiencias internacionales.

Reformas basadas en el mercado

La experiencia muestra que en muchos casos, algunas reformas en el sector de las telecomunicaciones contribuirían a eliminar la mayoría de las limitaciones de la oferta. En este sentido, se examinarán las tres reformas más comunes: privatización, competencia y fijación de precios basados en los costos.

Privatización

La privatización ha aumentado considerablemente la densidad telefónica y la penetración para una variedad de países con distintas características. La privatización

promueve la universalidad de los servicios de telecomunicaciones por una serie de motivos.

En primer lugar, los objetivos de expansión de la red con frecuencia están incluidos en los contratos o licencias que forman parte del proceso de privatización. Los operadores privatizados han demostrado su voluntad e interés por atender o incluso superar las metas de expansión fijadas y no simplemente cumplir las obligaciones jurídicas asumidas.

Además, deben considerarse los efectos positivos de la disponibilidad de capital privado para financiar la expansión de redes, la inclusión de incentivos comerciales para ofrecer servicios que atiendan la demanda, el mejoramiento de la gestión y la reducción de las limitaciones políticas y burocráticas a la expansión del servicio.

Competencia

Los efectos positivos de la competencia en el mercado de telecomunicaciones se ponen de manifiesto con el aumento de la densidad telefónica y de la penetración de teléfonos públicos de pago, y la reducción de las listas de espera.

La competencia también ha permitido una mayor penetración de los servicios inalámbricos, que se están convirtiendo en un sustituto de los servicios alámricos en muchos países. La relación entre la competencia y la densidad telefónica ha quedado demostrada en estudios realizados en los mercados de países en desarrollo y de países industrializados.

Fijación de precios basados en los costos

El rebalanceo de las tarifas[43] supone, en la mayoría de los casos aumentar las tarifas de abono y de utilización local y disminuir las tarifas internacionales, de larga distancia y de acceso a Internet.

Cuando este mecanismo se propuso por primera vez se temía que el aumento de las tarifas de acceso locales trajera consigo una disminución en los niveles de densidad telefónica, pero todo indica que esas preocupaciones eran exageradas. En la práctica, los niveles de penetración aumentaron tras el rebalanceo de las tarifas, por ejemplo, en la mayoría de los países de la Comunidad Económica Europea el rebalanceo de las tarifas permitió una disminución general de los precios de los servicios de telecomunicaciones para la mayoría de los consumidores[44].

[43] Por "rebalanceo de tarifas" se entiende a las iniciativas para armonizar los precios de los servicios de telecomunicaciones con los costos subyacentes.
[44] Manual de Reglamentación de las Telecomunicaciones. Hank Intven, McCarthy Tétrault. infoDev Banco Mundial - UIT (2000)

En la sección de anexos referente a las experiencias internacionales se muestran el proceso de rebalanceo de los precios en los mercados de telecomunicaciones comerciales y residenciales en los países de la OCDE durante los años noventa. La disminución de las tarifas totales se relaciona con el aumento de la densidad.

La relación positiva entre el rebalanceo de las tarifas y la densidad telefónica también parece aplicarse a los países en desarrollo. Ros y Banerjee (2000)[45] demuestran que el aumento de las tarifas de abono residencial da como resultado índices de penetración telefónica más elevados y una reducción de las listas de espera ya que los operadores pueden reducir sus déficit de acceso y les resulta rentable construir nuevas líneas de acceso a la red.

Imposición de obligaciones de servicio en las condiciones de la licencia o mediante otras medidas reglamentarias.

Este es uno de los mecanismos más comunes y es descrito como el deber de prestar servicio a todos los consumidores que estén dispuestos a pagar las tarifas establecidas. En algunos países, los gobiernos y las entidades reguladoras han impuesto

[45] Agustín Ros, Aniruddha Banerjee. Telecommunications privatization and tariff rebalancing: Evidence from Latin America. Telecommunications policy (2000)

obligaciones a los operadores cuando reciben las licencias o a los operadores recién privatizados.

Por lo general se trata de prestar servicios en determinadas zonas (especialmente para los operadores inalámbricos) o de instalar un número específico de líneas dentro de un cierto plazo (obligaciones de cobertura y de expansión de red) cumpliendo ciertos parámetros de calidad. Cuando la obligación se refiere a prestar servicios a todos los consumidores se trata de una obligación de servicio universal. En la mayoría de los casos, el operador que recibe este tipo de obligaciones con más regularidad es el operador establecido o incumbente.

La imposición de obligaciones de servicios se ha constituido en un mecanismo ampliamente empleado para expandir las redes de telecomunicaciones en los países en desarrollo. Se incluye en la mayoría de las privatizaciones y al otorgar nuevas concesiones, licencias o habilitaciones..

Subvenciones cruzadas, entre los servicios prestados por los operadores establecidos o dentro de esos servicios.

Pueden establecerse subsidios cruzados entre servicios, como en el caso de las tarifas locales y las de larga distancia o dentro de un servicio, como con la media de

tarifación geográfica o cuando se presentan diferencias entre las tarifas de las personas y las de las empresas.

Este mecanismo estaba concebido para subvencionar a los abonados no atendidos o de costo elevado a partir de los ingresos obtenidos de otros abonados o servicios. Tales transferencias con frecuencia son implícitas, más que explícitas. Por ejemplo, tradicionalmente el precio de los servicios internacionales y de larga distancia se fija por encima de sus costos para subvencionar a las líneas residenciales de acceso local.

Actualmente se considera que los subsidios cruzados entre servicios son poco prácticos ya que no promueven eficazmente la universalidad y resultan contrarios a la competencia. Tales subvenciones pueden promover la ineficiencia de los operadores y deprimir la demanda con tasas artificialmente altas, además de constituir una forma de fiscalidad oculta que puede ser regresiva.

Si bien siguen siendo importantes en muchos países, incluyendo algunos desarrollados, los subsidios cruzados están siendo gradualmente eliminados o se les está completando con mecanismos más eficientes. La única excepción relevante tiene que ver con los servicios a los discapacitados físicos y otros abonados desfavorecidos.

Tarifas por déficit de acceso

Las tarifas por déficit de acceso son una variante de los mecanismos tradicionales de subvención cruzada que se usan para ajustarse a mercados competitivos. La diferencia radica en que en un régimen de tarifas por déficit de acceso, todos los proveedores de los servicios que generan subvenciones deben contribuir a subvencionar los servicios de acceso. En otras palabras, el "impuesto" de subvención no se restringe al operador que lo genera, sino que se distribuye entre todos los competidores que operan en el mercado.

Los reguladores de algunos mercados, entre ellos Estados Unidos, Canadá y Australia, establecieron sistemas de tarifas por déficit de acceso para sustituir o completar las subvenciones cruzadas internas al introducir la competencia. Sin embargo, este mecanismo también ha sido criticado (al igual que los subsidios cruzados) por considerarse ineficiente y anticompetitivo lo que ha llevado a rechazar o reformar los regímenes de tarifas por déficit de acceso.

Fondos de Servicio Universal

Los principios teóricos de este tipo de mecanismo fueron ampliamente explicados en el capítulo 2. La experiencia internacional indica que este método es la mejor opción independientemente del nivel de desarrollo de los países ya que tiene la mayoría de las ventajas de los otros mecanismos de financiación y menos inconvenientes.

Se denominan fondos para la obligación de servicio universal, fondos de servicio universal, o fondos de acceso universal. Sus recursos provienen de distintas fuentes como transferencias gubernamentales, tarifas por servicios de interconexión y los gravámenes impuestos a los operadores. Los Fondos de Servicio Universal generalmente se destinan a financiar zonas específicas y de alto costo y/o abonados de bajos ingresos.

En la práctica, los fondos más eficientes otorgan subvenciones para estimular a los operadores de telecomunicaciones del sector privado a que extiendan sus redes a fin de atender a zonas de servicio específicamente identificadas. Se trata normalmente de zonas en las que, de otra manera, que no podrían recuperarse los costos con los ingresos obtenidos de los abonados.

Las características que debe reunir un Fondo de Servicio Universal eficaz incluyen una administración independiente no vinculada con los operadores de telecomunicaciones y una financiación transparente orientada a destinatarios específicos como regiones de alto costo, zonas rurales no atendidas, poblaciones de bajos ingresos o sectores de la educación y la salud. Además, las subvenciones otorgadas deben ser relativamente pequeñas y no favorecer a los operadores establecidos ni a los nuevos competidores haciendo la elección mediante un proceso abierto de licitación. Chile y Perú representan casos en los que se ha aplicado con éxito el mecanismo del Fondo de Servicio Universal y de su estudio se desprenden importantes conclusiones.

En cada caso, la aplicación de los mecanismos recién descritos, ya sea de forma individual o en conjunto, debe hacerse tomando en cuenta ciertos criterios de eficiencia económica, eficiencia administrativa, sostenibilidad, equidad y algunas consideraciones políticas.

- **Eficiencia económica:**

Entre los mecanismos menos eficientes figuran las subvenciones cruzadas implícitas entre los servicios de un operador establecido que no están cuantificadas ni específicamente orientadas. Estas subvenciones cruzadas se emplean en muchos países, especialmente aquellos que mantienen operadores establecidos estatales. En general se supone que en esos países se utilizan tarifas internacionales de larga distancia elevadas

para subvencionar las bajas tarifas de acceso local y promover los objetivos de la universalidad. En realidad, esas subvenciones cruzadas implícitas con frecuencia no están adecuadamente orientadas y se reflejan en un desaprovechamiento de recursos.

En cambio, los mecanismos más eficientes son aquellos que suministran pequeñas subvenciones especialmente orientadas para promover iniciativas específicas de servicio universal. En lo que respecta al ingreso, los mecanismos más eficientes obtendrán ingresos de fuentes gubernamentales o de una amplia gama de servicios de telecomunicaciones, y no sólo de servicios específicos. Los mecanismos de obtención de ingreso de base amplia y con tarifas uniformes también permiten reducir las ineficiencias derivadas de los operadores eluden los servicios sujetos a una importante fiscalidad y tratando de que sus servicios estén calificados como servicios exentos de impuesto o sujetos a bajos impuestos.

Los principios de fijación de precios de Ramsey indican que los servicios con una demanda relativamente poco elástica deberán pagar tarifas para universalidad superiores a las de aquellos con una demanda más elástica. En la práctica, por motivos administrativos y de equidad, la mayoría de los reguladores han optado por tarifas para universalidad uniformes, sin basarse en las ideas de Ramsey[46]

[46] Manual de Reglamentación de las Telecomunicaciones, Apéndice B. Hank Intven, McCarthy Tétrault. infoDev Banco Mundial - UIT (2000)

Algunos expertos de área han indicado que la opción más eficaz es obtener ingresos con cargo al presupuesto gubernamental. Esta posición se basa en que el gobierno tendría la visión económica general y el mandato para aplicar impuestos a todos los sectores de la economía y, por ende, podría elegir el nivel y la combinación óptimos de imposición y distribución de los recursos. Sin embargo, para muchos países la financiación gubernamental directa puede no ser una opción viable o fiable.

- **Eficiencia administrativa:**

La experiencia indica que los costos administrativos asociados a las políticas de universalidad, sobre todo cuando se trata del establecimiento de un fondo, son razonablemente bajos. Sin embargo, es necesario que los métodos de recaudación de recursos para financiar el servicio universal sean eficientes y transparentes.

Además, el mecanismo de percepción seleccionado debe concebirse para que el cálculo del importe que cada operador deberá pagar sea relativamente sencillo y no esté sujeto a interpretación y controversia. Esta consideración es otro argumento a favor del establecimiento de mecanismos de percepción relativamente sencillos y generales.

- **Sostenibilidad:**

Los mecanismos deben estar concebidos de manera que permitan asegurar una base de ingresos relativamente estable a largo plazo. La financiación de la universalidad basada en acontecimientos excepcionales, tales como subastas de espectro, no garantizan la sustentabilidad necesaria.

La tarifación de las llamadas de larga distancia sin tener en cuenta la distancia, y el crecimiento significativo de la telefonía móvil inalámbrica están atenuando la distinción entre las llamadas locales y de larga distancia. Los adelantos en la tecnología digital IP también están desplazando a los minutos como la unidad básica de medición de las telecomunicaciones, que en adelante podría ser el bit o el paquete IP. Por consiguiente, tal vez convendría seleccionar una medida constante no ligada a un servicio en particular.

- **Equidad:**

Los objetivos del servicio universal de telecomunicaciones tienen un contenido social redistributivo por lo que el mecanismo debe ser equitativo. Por ejemplo, los

reguladores han rechazado, por consideraciones de equidad, la opción que consiste en percibir ingresos para el servicio universal mediante la imposición de un gravamen sobre la de tarifas de acceso. A pesar de ser eficiente desde el punto de vista económico Este tipo de gravámenes aumentarían las tarifas de acceso local para todos, incluidos los abonados de bajos ingresos.

Esta condición de política social que se le atribuye al servicio universal sustenta la idea de que los recursos para su financiamiento podrían provenir del mismo fondo que financia los proyectos de educación, salud, etc., es decir, del patrimonio público. Sin embargo, en la práctica, pocos gobiernos han aportado recursos fiscales a, por ejemplo, los fondos de servicio universal.

- **Consideraciones políticas:**

Estas consideraciones son esenciales para entender lo que ha motivado la elaboración de este trabajo e indudablemente importantes para cualquier regulador que pretenda llevar a buen término su actividad.

Las relaciones públicas y las consideraciones políticas con frecuencia se citan como motivo para no introducir las reformas basadas en el mercado, tales como un rebalanceo de las tarifas, la eliminación de las subvenciones cruzadas y, en algunos

países, la privatización. Frecuentemente los efectos sociales (reacciones de los consumidores, variaciones en la demanda, etc) de tales medidas son sobreestimados lo cual eleva los costos percibidos de su implementación. También suelen invocarse como argumento contra el aumento de los impuestos o gravámenes que se aplican a los ingresos de las telecomunicaciones con miras a financiar un fondo para la universalidad.

Los reguladores deben percatarse de que pueden contribuir en gran medida a configurar la opinión política y pública acerca de las reformas que adelantan en el sector de las telecomunicaciones. Los reguladores tienen la responsabilidad de dar a conocer los costos y beneficios reales de las diferentes opciones de programas de servicio universal para superar el problema de la oposición por ignorancia o por intereses de los actores establecidos.

A pesar de que existen algunos elementos que favorecen la idea de no tener recursos específicos en fondos destinados a una política en particular si esta tiene carácter social, el servicio universal es visto como un problema de política sectorial.

La carencia de políticas eficaces de servicio universal incluye una gestión deficiente del gobierno para el sector de telecomunicaciones en la que no se asigna prioridad a su desarrollo, no se recurre a la financiación del sector privado para expandir las redes y no se promueve la competencia.

En muchos países, el principal motivo de la baja densidad telefónica es la falta de oferta, y no de demanda. Problemas como los señalados han generado largas listas de espera para el servicio telefónico. Las medidas de los gobiernos y de los reguladores determinan el nivel de universalidad que se alcanza en un país determinado. Si bien el ingreso nacional crea limitaciones en los niveles más elevados de universalidad, es obvio que algunos países han obtenido resultados más satisfactorios que otros en el suministro de acceso a las telecomunicaciones a sus ciudadanos.

El medio más eficaz y económico de aumentar la densidad telefónica en los países que todavía no lo han hecho, es aplicando reformas como la introducción de la competencia, la privatización y la reforma de los métodos de fijación de precios. La experiencia demuestra que las reformas de este tipo permiten superar muchas de las limitaciones de la oferta en el sector.

Sin embargo, tales reformas sectoriales en general no bastan para abordar la segunda causa de los problemas relacionados con la universalidad, es decir, la insuficiencia de ingresos que apoyen el desarrollo de las redes de telecomunicaciones.

En los anexos se ofrece un resumen de los tipos de servicios contenidos en las definiciones de servicio universal en determinados países miembros de la OCDE. El cuadro da un panorama bastante preciso del alcance de la universalidad, tal como está

actualmente definido en esos países. Conviene tener presente que las definiciones no son estáticas, y pueden variar con las condiciones del mercado y la demanda del público.

La mayoría de los países de la OCDE han definido el servicio universal de manera que incluya muchos más servicios que el simple acceso público básico a la telefonía. Algunas veces los servicios incluyen tarifas reglamentadas fijadas por debajo de los costos y reciben ayuda a través de subvenciones cruzadas, tarifas por déficit de acceso o fondos para la universalidad.

Por su parte, en las economías en desarrollo y en transición se utilizan muchas definiciones y objetivos diferentes en relación con la universalidad. Los anexos de esta sección incluyen una lista seleccionada de las políticas de acceso universal y las obligaciones impuestas al operador en diversas economías en desarrollo y en transición.

Con excepción de los países más ricos, el objetivo de servicio universal para cada hogar es poco realista, al menos a corto plazo. En esas economías, los esfuerzos de la reglamentación tienden a centrarse en la expansión de los servicios de acceso.

Las políticas sobre universalidad eficaces en los países con economías en desarrollo y en transición suelen dar prioridad a la expansión de nuevos servicios de acceso en zonas distantes y a grupos de abonados de bajos ingresos. Se prefiere

desarrollar el acceso a los servicios públicos de telecomunicación y no el acceso privado en los hogares. Por ejemplo, en algunos países la definición de servicio universal incluye el establecimiento de un teléfono en cada aldea

4.1.- Las Experiencias de Chile y Perú

La experiencia indica que una buena concepción de las reformas permite obtener un importante aumento de los niveles de penetración de los servicios de telecomunicaciones. Los programas iniciados en países como Chile y Perú demuestran que es posible poner a disposición del público servicios de telecomunicaciones avanzados a un costo razonablemente bajo, aún en zonas distantes y con bajos niveles de ingresos.

Hemos escogido las experiencias, consideradas como exitosas, de Chile, Perú y Estados Unidos con el objetivo de que el lector pueda conocer las variantes de políticas

de Servicio Universal que fueron aplicadas bajo las distintas condiciones que representa cada caso por sus diferencias sociales, culturales y de desarrollo económico.

- **Políticas de Servicio Universal en Chile**

El modelo chileno fue uno de los primeros en los que se recurrió a mecanismos comerciales para aplicar una política eficaz de acceso universal con el propósito de extender el servicio público de telecomunicaciones a las zonas rurales y de bajos ingresos.

El sector de las telecomunicaciones de Chile fue el primero que se privatizó y se abrió a la competencia en Latinoamérica. La introducción de políticas de apertura en los mercados hizo posible reducir los precios de las telecomunicaciones e incrementar la teledensidad.

Pese a ello, muchas localidades seguían sin poder disfrutar de tales servicios. El Gobierno, a fin de ofrecer acceso comunitario (es decir, acceso universal) a los servicios de telecomunicaciones, decidió otorgar ayudas financieras puntuales para instalar teléfonos públicos en tales localidades.

En 1994 se modificó la Ley General de Telecomunicaciones (1982) para crear el Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones (FDT) y asignar recursos gubernamentales mediante licitación pública a operadores privados con el fin de subvencionar la instalación de teléfonos públicos en zonas rurales de bajos ingresos sin acceso a esos servicios. La administración del FDT corresponde a un Consejo Ministerial cuyo presidente es el Ministro responsable de las Telecomunicaciones y su Secretario Ejecutvo es el Director de la Subsecretaría de Telecomunicaciones (Subtel[47])

El FDT se financia con fondos procedentes del presupuesto estatal por lo que cada año se aprueba una asignación específica para financiar sus actividades. Se optó por este tipo de financiaciamiento ya que permitía evitar los resultados económicos adversos provocados por los subsidios cruzados entre servicios de telecomunicaciones.

Además, asignar fondos obtenidos mediante una recaudación de impuestos es una práctica conforme con la idea del gobierno de que el acceso universal es una cuestión de política social. Subvencionar el acceso universal se considera una tarea que incumbe esencialmente al gobierno y no a los operadores de telecomunicaciones ni à los abonados.

En diciembre de 1994 se aprobó un reglamento que establecía las normas que regían el funcionamiento y la administración del Fondo. En este reglamento se exponía

[47] Subtel es el regulador de las telecomunicaciones en Chile, es decir, un ente análogo a CONATEL.

en detalle el procedimiento que se seguiría para seleccionar los proyectos que podrían optar a recibir subvenciones del FDT. Las características principales de este procedimiento son reseñadas a continuación

SubTel realiza campañas de publicidad para dar a conocer el FDT que en un principio sólo financiaba servicios de telefonía pública (cabinas y telecentros).

La importancia de promocionar la existencia de la política es que cualquier persona, comunidad u organización municipal puede solicitar un teléfono público a SubTel hasta el 30 de septiembre de cada año para que, una vez vencido el plazo límite, SubTel prepare una lista de las localidades que requieren servicio de telefonía pública.

SubTel, con la colaboración de consultores externos, realiza un análisis técnico de las solicitudes y diseña proyectos de telefonía pública adaptados a las condiciones de las zonas rurales considerando la existencia de localidades adyacentes con necesidades similares.[48].

SubTel evalúa para cada proyecto dos valores presentes netos (VPN): uno privado y otro social. Los proyectos con VPN privado positivo se excluyen de la lista ya que pueden ser financiados sin subvenciones gubernamentales.

[48] Por ejemplo, en el año 1998 fueron diseñados 40 programas para atender 1951 solicitudes aprobadas, de los cuales finalmente se escogieron 31 abarcando 1023 localidades.

A continuación SubTel clasifica los proyectos de VPN privado negativo basándose, entre otros factores, en el VPN social. Con esta formulación se pretende incrementar al máximo los beneficios sociales por dólar de inversión privada. Para estos proyectos, la subvención máxima es el VPN privado (negativo) que calcula el regulador.

El régimen de tarifas de Chile se basa en índices máximos que se ajustan anualmente en función de la productividad y de un índice agregado de precios. Los operadores fijar precios más elevados para las llamadas de menor duración realizadas desde teléfonos públicos rurales, siempre y cuando no sobrepasen el límite del "índice máximo". Por otra parte, SubTel fija las tarifas de interconexión de todos los servicios de telecomunicaciones, inclusive de los teléfonos públicos rurales.

Una vez que los proyectos que cumplen con los requisitos necesarios para recibir subvenciones son definidos y jerarquizados de acuerdo a su evaluación financiera, es elaborada una lista que Subtel presenta al Consejo del FDT para que seleccione los proyectos que participarán en la licitación pública de acuerdo con el presuspuesto disponible.

Cuando el Consejo ha seleccionado los proyectos que pueden subvencionarse, SubTel prepara el pliego de condiciones del proceso de licitación pública y lo publica en el Boletín Oficial de Chile. El pliego de condiciones incluye información como las

localidades que serán dotadas de servicios en el marco del proyecto, la calidad mínima de los servicios que se ofrecerán, el régimen aplicable de tarifas, el periodo de tiempo asignado a la instalación de teléfonos públicos y las subvenciones máximas disponibles para el proyecto entre otras condición.

SubTel declara ganador al licitador que propone la subvención más baja. Las ventajas son evidentes, por ejemplo, en 1998, las empresas hicieron ofertas en relación con 27 de los 31 proyectos seleccionados solicitando un total de 5,5 millones USD, cifra muy inferior al máximo de 8,9 millones de dólares disponible para esos 27 proyectos. Incluso se dieron casos en los que el operador escogido no requería subvención alguna.

Los operadores ganadores de la subasta deben solicitar una concesión (no exclusiva) de telefonía pública que otorga El Ministerio responsable de las telecomunicaciones a partir de la recomendación de SubTel.

Los concesionarios cuentan, por lo general, con un plazo de 20 meses para instalar teléfonos públicos que permitan la transmisión y recepción de llamadas de otros abonados, incluidas las llamadas locales y de larga distancia, tanto desde sus terminales fijas como móviles.

Los datos indican que se cumplió el objetivo inicial de dotar de servicios telefónicos a las zonas desprovistas de ellos en un periodo de 5 años, además, también

puede apreciarse que la competencia redujo considerablemente el monto de las subvenciones concedidas considerando las subvenciones máximas preestablecidas.

En la experiencia chilena la mayor parte de las localidades que recibieron subvenciones se hallaban en las zonas centrales de elevada densidad demográfica en las que la subvención media por localidad es considerablemente más baja que en las regiones de la periferia, donde es más costoso proveer los servicios.

Sin embargo, el proceso no ha sido perfecto; Subtel ha tenido que imponer multas debido a los retrasos que han presentado algunos proyectos en su ejecución basándose en las condiciones de las concesiones. Tales multas se calculan de forma independiente para cada localidad y aumentan proporcionalmente al tiempo de retraso.

Rivera Sánchez (2002) desarrolla algunas críticas sobre la gestión chilena de telecomunicaciones abordando, principalmente, ciertos problemas de transparencia en la toma de decisiones por parte de Subtel.

El hecho de que la experiencia de Chile en materia de Servicio Universal sea tomada como un punto de referencia no indica que ésta no sea perfectible. De hecho, se han venido adelantando algunas modificaciones a los esquemas iniciales para poder utilizar los recursos del FDT en el financiamiento de telecentros comunitarios con

acceso a Internet y otras nuevas tecnologías de la información y de las telecomunicaciones.

- **Políticas de Servicio Universal en Perú**

La experiencia peruana en el campo de los programas de acceso universal se asemeja a la de Chile, no obstante, el programa peruano es más reciente, y presenta algunas diferencias e innovaciones notables.

A mediados de los 90, el Gobierno de Perú decidió que la política tradicional de financiamiento del acceso universal mediante subvenciones cruzadas internas ya no era viable ni deseable. Ello concordaba con su política de rebalancear las tarifas y suprimir todas las subvenciones cruzadas entre servicios en un periodo de cinco años tras la privatización de su operador monopolístico.

El gobierno de Perú entendió que la prioridad debía concederse a la extensión del acceso básico, especialmente en lo que a las zonas rurales se refiere. A tal fin se creó un fondo de acceso universal que otorgaría subvenciones para financiar los nuevos teléfonos de acceso público en las zonas rurales.

Las revisiones de las leyes de telecomunicaciones de Perú de 1993 y 1994 promovían la participación del sector privado en las telecomunicaciones y, entre otras cosas, autorizaban la privatización de los principales operadores alámbricos.

Por otra parte, cambios legislativos dieron lugar a la creación de OSIPTEL[49] (organismo regulador del sector) y del Fondo de acceso universal (FITEL50) que administraría OSIPTEL. FITEL se nutre del gravamen de 1% de los ingresos brutos del sector de las telecomunicaciones que pagan los operadores.

Esta recaudación comenzó a mediados de 1994 y para 1998[51] se habían recaudado más de 30 millones de dólares. Es importante estacar que en Venezuela a 3 años de la implementación del Fondo ya existen recursos causados por el orden de los 120 MMM de Bs., es decir, unos 75 millones de dólares al cambio oficial[52], lo cual representa un indicador claro de la mayor capacidad del mercado Venezolano para emprender políticas de servicio universal.

Las directrices sobre plena competencia del Perú, publicadas en agosto de 1998, liberalizaron sus telecomunicaciones. Estas directrices daban un impulso renovado

[49] Organismo de Supervisión de la Inversión Privada en Telecomunicaciones
[50] Fondo para la Inversión en Telecomunicaciones
[51] Fecha en la que se emprendió el primer proyecto piloto
[52] 1600 Bs/USD

a las telecomunicaciones rurales ya que el gobierno fijó el objetivo de extender los servicios[53] a cinco mil localidades no atendidas antes de este año (2003).

A pesar de que el operador tradicional cumplió las obligaciones de instalación de infraestructura que se le impusieron en el marco de su privatización, muchas localidades rurales de Perú siguieron sin servicios de telecomunicaciones.

Para aplicar su política de acceso universal, en septiembre de 1998 el gobierno publicó el Reglamento del FITEL, en el que se establecen las consideraciones administrativas y técnicas que rigen las actividades del fondo.

El Reglamento fija los criterios de selección de las localidades que percibirán recursos en el marco de la expansión de los servicios ya que el FITEL no financia la expansión de antiguas o futuras redes ni las obligaciones de cobertura impuestas por el gobierno a los operadores de telecomunicaciones. Por consiguiente, el operador tradicional no puede obtener fondos del FITEL para financiar sus obligaciones.

En el reglamento también se establece que FITEL no ofrecerá subsidios directos a los abonados ni proporcionará fondos a las localidades que ya tienen acceso a los servicios de telecomunicaciones.

[53] Telefonía vocal, fax, datos de baja velocidad y llamadas gratuitas de emergencia

FITEL perfecciona la lista de posibles proyectos determinando cuales generan mayores beneficios para someterla a la aprobación del Ministerio encargado de las telecomunicaciones.

Una vez aprobada la lista por el Ministerio, OSIPTEL prepara un pliego de condiciones que se publica en la Gaceta Oficial de Perú y al menos un diario nacional (aunque también puede aparecer en medios de comunicación internacionales) con el fin de iniciar un proceso de licitación pública e internacional para seleccionar los operadores que ejecutarán los proyectos.

Al igual que en el caso de Chile la subvención máxima es equivalente al VPN privado del proyecto y el operador que oferte la subvención más baja será el ganador. Deberá entonces firmar un contrato financiero en el que se fijarán las condiciones según las cuales FITEL otorgará la correspondiente subvención.

OSIPTEL, al igual que Subtel regula las tarifas de los servicios públicos de telecomunicaciones en el ámbito rural basándose en un régimen de tarifas máximas en el que los operadores pueden fijar tarifas más bajas si así lo desean. Sin embargo, a diferencia de Chile donde son fijadas por el regulador, las tarifas de interconexión pueden ser negociadas por los operadores en Perú. Sólo en el caso de no llega a un acuerdo se aplica el régimen general de interconexión establecido por OSIPTEL cuyas tarifas están basadas en costos predeterminados.

El programa del FITEL se inició con el proyecto piloto de la Frontera Norte, seleccionado en mayo de 1998. Este proyecto tenía carácter experimental y se utilizó para verificar la aplicabilidad del programa. En los anexos se resume la información más relevante del pliego de condiciones de FITEL

El proyecto involucraba 213 localidades de 4 departamentos, con un total aproximado de 59 000 habitantes y exigía la instalación de un nuevo teléfono público por localidad. La subvención máxima del FITEL para el proyecto piloto ascendía a 4 millones de dólares, sin embargo, la oferta ganadora de la licitación pública fue una subvención de 1,66 millones de dólares, poniendo en evidencia nuevamente las ventajas del mecanismo seleccionado.

El licitador ganador concluyó la instalación de todos los teléfonos públicos necesarios en diciembre de 1999 usando tecnología VSAT para ejecutar el proyecto. Desde los teléfonos públicos instalados es posible hacer llamadas a otros abonados o recibirlas de éstos, ya sean llamadas locales o de larga distancia desde terminales fijos y móviles.

Después del proyecto piloto se introdujeron cambios en el programa. Por ejemplo, se empezó a exigir que el operador ganador instalase y mantuviera un

telecentro público de Internet en todas las capitales de distrito de las zonas involucradas en el proyecto.

Otra innovación introducida tras el proyecto piloto fue alentar a los postores a ofertar simultáneamente para más de un proyecto. OSIPTEL pretende con esta medida conceder la subvención total más baja posible mediante procedimientos de oferta ideados para aprovechar economías de escala, es decir, pagar una subvención más baja si un operador puede asumir dos o tres proyectos a un costo total inferior al de ejecutarlos por separado.

En septiembre de 2000, OSIPTEL modificó la Regulación del FITEL para que pueda financiar el acceso a Internet y a otros servicios avanzados. De igual forma, la nueva regulación amplió la cobertura geográfica y operacional del fondo. Además, ahora FITEL puede asignar fondos a zonas que, pese a tener acceso limitado a las telecomunicaciones, puedan beneficiarse de una situación de competencia en un futuro próximo. Por último, se abrió la posibilidad de usar recursos del fondo para financiar el funcionamiento y mantenimiento de los servicios designados en lugar de limitarse sólo a su instalación.

4.2.- La Experiencia de los Estados Unidos

El sistema regulatorio de dos niveles, federal y estatal, que se observa en Estados Unidos representa una diferencia fundamental respecto a los casos presentados hasta el momento.Esto hace que la administración de las políticas de servicio universal sea algo más compleja

La Ley de Telecomunicaciones de 1996 de Estados Unidos contempla que la facultad para ejecutar programas de servicio universal incumbía tanto al gobierno federal (a través del regulador federal, la FCC) como a los gobiernos estatales. Esto explica que los órganos reguladores de los Estados estén facultados para imponer programas de apoyo al servicio universal acordes con los principios de la FCC.

Estados Unidos posee dos métodos de financiación diferentes: uno de ellos sirve para financiar los déficit de acceso, es decir, la diferencia entre los costos de acceso y los ingresos de acceso, mientras que el otro tiene por objetivo promover el servicio universal en zonas con costos más elevados.

Una parte del déficit de acceso (alrededor del 25%) de los operadores principales con centrales locales incumbe a la jurisdicción federal. Esta parte se recauda

mediante tarifas de acceso impuestas a los operadores interestatales y las tarifas que pagan directamente los abonados. Este régimen se introdujo en 1984, año en que se fragmentó AT&T, y desde entonces ha sido considerablemente modificado. Las principales tarifas de acceso han sido tradicionalmente:

- Tasa por línea de abonado (TLA), que los operadores con centrales locales cobran mensual y directamente a los abonados.
- Tasa por línea de operador común (CTLOC), que es una tasa por minuto que cobran los operadores con centrales locales a los proveedores interestatales de servicios a larga distancia
- Tasa de operador intercentrales previamente establecida (TOIPE), que impone el LEC al proveedor de llamadas de larga distancia que se ha fijado para cada línea de acceso.

En julio del año 2000 se adelantaron una serie de reformas en el sistema de tarifas que involucraron eliminar alrededor de 650 millones de dólares de apoyo implícito al servicio universal con cargo a las tarifas de acceso y reemplazar esta suma por otra equivalente que se recaudaría a través del fondo federal que financia servicios de costos elevados.

Al igual que en el caso del déficit de acceso, a nivel federal se recauda aproximadamente el 25% de los fondos destinados a subvencionar las zonas con costos elevados. Se ha creado un fondo central para financiar servicios de costos elevados al

que contribuyen todos los operadores proporcionalmente a su participación en los ingresos interestatales. La Empresa de Administración del Servicio Universal (USAC), que es un órgano independiente que se encarga de la gestión de estos recursos.

El fondo presta apoyo a tres programas federales de servicio universal:

- **Programa de apoyo a las zonas con costos elevados:** ofrece fondos a los operadores de zonas rurales con costos elevados para que puedan financiar su déficit de acceso.
- **Programa de apoyo a los conmutadores locales:** presta apoyo complementario a los LEC con menos de 50 000 líneas para cubrir los costos de los operadores dependientes del tráfico.
- **Programa de apoyo a largo plazo:** permite a los proveedores con costos elevados imponer TLOC equivalentes a las de otros operadores.

Además, se creó un programa independiente y complementario para prestar apoyo a las zonas rurales con costos elevados que se ofrece de manera autónoma y en función de cada línea.

El fondo central de servicios con costos elevados también financia los programas de la FCC de apoyo a los abonados con bajos ingresos. En el marco de este mecanismo de financiación específico e independiente, las escuelas, bibliotecas y

centros de asistencia sanitaria pueden tener descuentos en los servicios de telecomunicaciones.

Todos los operadores de telecomunicaciones que ofrecen servicios interestatales de telecomunicaciones deben contribuir a costear las políticas de servicio universal. Ahora bien, la FCC ha señalado que los operadores que sólo ofrecen servicios internacionales de telecomunicaciones no tienen la obligación de contribuir al servicio universal. Esta decisión se adoptó con el fin de que los operadores extranjeros no tuviesen que conceder subvenciones cruzadas a la red nacional estadounidense y al régimen de servicio universal del país.

El 75% restante de los recursos que se destinan la subvencionar el servicio universal se recaudan a nivel de los Estados. La recaudación es responsabilidad de los reguladores estatales y pueden permitir que los operadores utilicen distintos mecanismos.

Tradicionalmente, la mayoría de los Estados ha optado por las subvenciones cruzadas entre servicios para promover sus proyectos de servicio universal, sin embargo numerosos órganos reguladores estatales están adoptando medidas para sustituir las subvenciones cruzadas internas por fondos centrales para financiar servicios de costos elevados a nivel estatal. Por ejemplo, el Estado de Arizona ha establecido el Fondo de Servicio Universal de Arizona (AUSF).

Conclusiones y recomendaciones

Tras la definición metodológica y el pertinente estudio de cada uno de los Grupos Presión y de sus relaciones en cada una de las fases de la implementación de las políticas de Servicio Universal, tras el previo análisis de la estructura del marco legal que rige al Servicio Universal, podemos concluir que el Grupo de Presión con más poder y capacidad de organización, dada su discrecionalidad sobre el marco legal , frente al mecanismo de decisión de las políticas de Servicio Universal es el Ente Regulador.

Dada su relación con el Gobierno Central, en sus diferentes escalas, no necesariamente logrará que se lleven a cabo las políticas de Servicio Universal, como para que sus resultados están acordes con los intereses de la mayoría, aunque pareciera ser lo que más le conviene como Grupo de Presión, dada su alta responsabilidad en el desarrollo del proceso.

Con respecto al proceso de Servicio Universal, podemos concluir que el régimen de competencia del mercado de las telecomunicaciones, es el propicio para el mejor desenvolvimiento de cada uno de los Grupos de Presión, en donde las decisiones y políticas adoptadas serán las más viables en el tiempo, aunque muchas veces no sean las óptimas.

El proceso de Servicio Universal en Venezuela ha tenido la ventaja de ir aprendiendo de casos extranjeros, de los cuales se han extraído muchas ventajas. Pero por el carácter exclusivo en las distintas competencias del proceso, por parte de CONATEL, el proceso pierde la colaboración con la que podrían contribuir otros Grupos de Presión del mercado de telecomunicaciones. Otra crítica al ente regulador del sector es la falta de promoción del Servicio Universal.

Bibliografía

- ALMOND, Gabriel; POWELL, Bingham. *Comparative Politics*. Little, Brown and Company. 1978.
- ATKINSON, A. y STIGLITZ, J.E. *Lectures in Public Economies*, Mcgraw-Hill.1980.
- BAUMOL, W.A. "Superfairness: Applications and theory", Canbridge, Mass. MIT Press. 1986.
- BAUMOL, W.J. "Welfare economics and the theory of the state", Canbridge, Mass. Harvard University Press. 1965.
- BECKER, Gary. "A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence." Quarterly Journal of Economics XCVIII, No. 3, August 1983.
- FUKUYAMA, Francis. "Social Capital and Civil Society". George Mason University
- GALPERÍN, Carlos y RONCHIETTO, Andrés. "Interconexión y servicio universal: Dos cuestiones centrales para un mercado de telecomunicaciones desreglado"
- HARRISON, Reginald. "Pluralism and Corporatism". George Allen & Unwin. 1980.
- KAUFMANN, Daniel; KRAAY, Aart; ZOIDO-LOBATON, Pablo. "Governance Matters I y II". The World Bank
- MISHAN, E.J., "Introduction to Normative Economics". Oxford University Press.1981.
- MUELLER, D.C. "Public Choice". Cambridge University Press.1979
- NORTH, Douglass. "Institutions matter". Washington University, St Lois
- OLSON, Mancur. *Power and Prosperity*. Basic Books. 2000
- PENNOCK, Roland. *Democracy Today*. W.N. Chambers, R.H. Salisbury. 1962.
- RAWLS, John. "Theory of Justice". Harvard University Press. 1971.

- SACHS, Jeffrey y LARRAÍN, Felipe. *Macroeconomía en la Economía Global.* Prentice Hall, 1.994
- SEN, A.K. "On economic inequality". Oxford, Clarendon Press. 1973.
- SEN, Amartya. *Development as freedom*. Capítulo 6.
- STIGLER, G.J. "The theory of economic regulation". *Bell Journal of Economics and Management Science* (Spring): 3-21. 1971
- STIGLITZ, Joseph. *La Economía del sector público*. Antoni Bosh editor. 1988
- TIEBOT, C. "A Pure Theory of Local Expenditures". Journal of Political Economy. P. 416-424. 1956.
- TOLLISON, Robert. "Chicago Political Economy," Public Choice, 1989.
- ZABLOTSKY, Edgardo y RODRÍGUEZ Juan C. "Aspectos sobre la Economía Política de la Protección". Diciembre 1993
- ZABLOTSKY, Edgardo. "El Proceso de Gobernar," Documento de Trabajo No. 89, CEMA, Marzo 1993.

Anexos

Anexo 1

Esquema de grupos de presión relevantes para el estudio de las políticas de Servicio Universal en el mercado de Telecomunicaciones de Venezuela

Gobierno

Gobierno Central

Gobiernos Regionales: Gobernaciones y Municipios

Agencias Reguladoras

CONATEL

Procompetencia

Organismos Multilaterales

Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT)

Organización Mundial de Comercio (OMC)

Comunidad Andina de Naciones (CAN)

Operadores

Operadores Nacionales

Operadores Públicos

Operadores Privados

Operadores Regionales

Operadores Transnacionales

Cámaras Organizadas: CASETEL, CAVECOM

Consumidores

Anexo 2

Resumen de impuestos a los operadores del sector telecomunicaciones

	Impuesto	Contribución Especial	Tasa Por Explotación O Uso Del Espectro	Contribución al Fondo de Servicio Universal	Contribución al Fondo de Investigación y Desarrollo
Servicios de Telecomunicaciones	2,3% del ingreso bruto(*) Fisco Nacional	0,5% del ingreso bruto(*) CONATEL	0,5% del ingreso bruto (**)[1]	1% del ingreso bruto* CONATEL	0,5% del ingreso bruto (*) CONATEL
Servicios de Radiodifusión Sonora o Televisión Abierta	1% del ingreso bruto(*) Fisco Nacional	0,5% del ingreso bruto(*) CONATEL	0,5% del ingreso bruto(**)[2]	N/P	N/P

*: Liquidación y pago trimestral
**: Liquidación y pago anual
N/P : No Pagan

1) 50% se paga al Fisco Nacional y 50% a CONATEL.

2) IDEM

Anexo 3

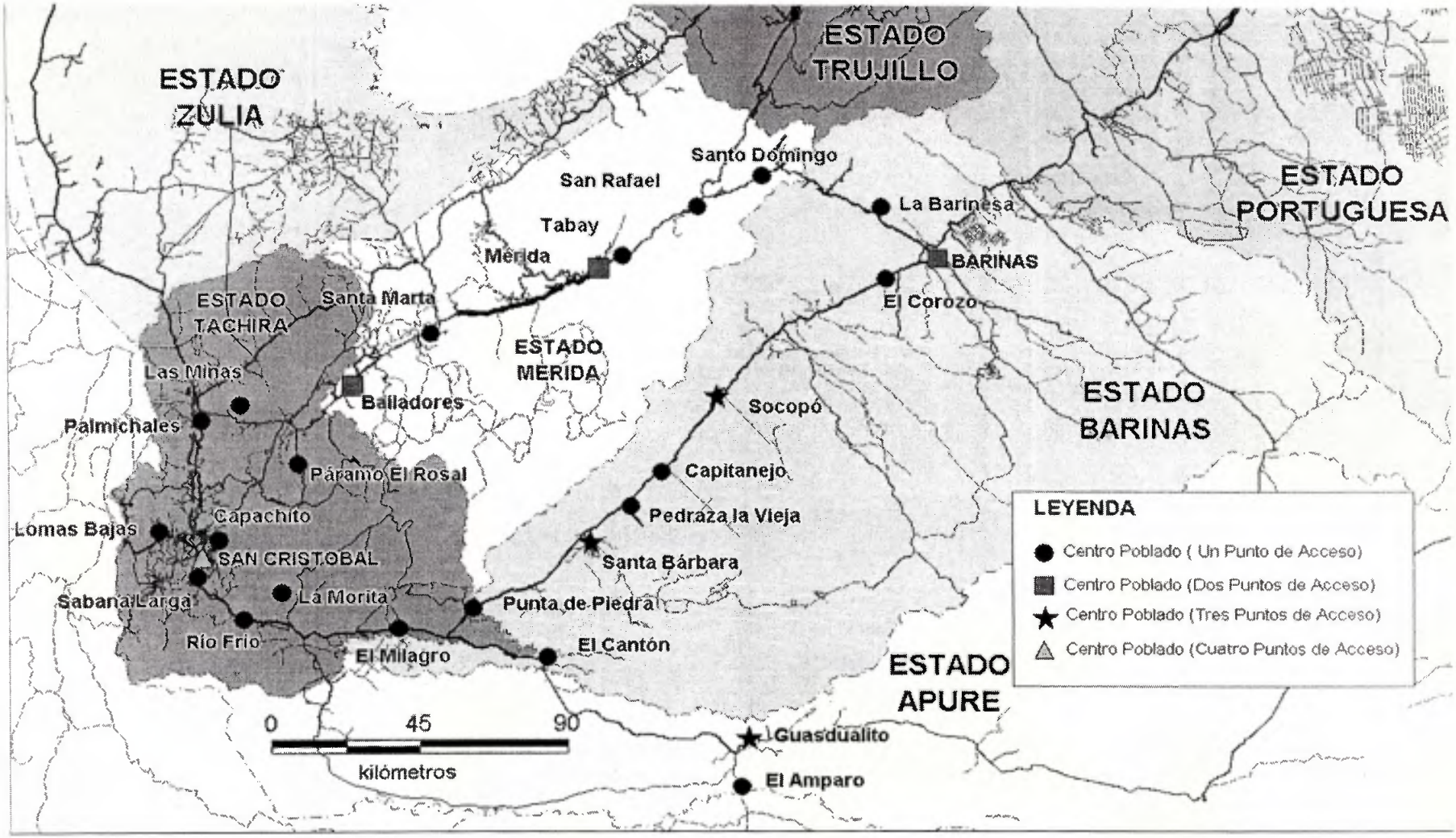
Modelo de viabilidad financiera de teléfonos públicos rurales

Número mínimo de habitantes rurales para la instalación de un teléfono público rural en diferentes países			
País	**PIB rural/cápita (USD)**	**Inversión/línea (USD)**	**Número mínimo de habitantes para la instalación de un teléfono público**
Argentina	2 327	3 000	28
Bangladesh	171	1 000	187
Bolivia	299	9 000	535
Botswana	1 315	7 000	97
Brasil	843	9 000	190
Colombia	321	8 000	449
Ecuador	446	6 000	251
India	220	2 000	219
Indonesia	444	5 000	216
Kenya	140	5 000	687
Malasia	1 152	2 000	42
México	1 108	10 000	159
Nepal	139	7 000	574
Pakistán	275	2 000	175
Paraguay	812	7 000	158
Perú	295	10 000	597
Filipinas	386	3 000	166
Tailandia	1 212	4 000	66
Uganda	134	8 000	1 077
Zimbabwe	236	6 000	474

Fuente: Dymond and Kayami (1997).

Anexo 4

Centros poblados seleccionados para el primer proyecto de servicio universal



Anexo 5 Centros poblados seleccionados para el primer proyecto de Servicio Universal

ESTADO	Municipio 2001	Parroquia 2001	Conglomerado N°	Centro Poblado	Pob.2003	N° P.A.	N° Centros Educativos	N° Centros de Salud
APURE	Páez	El Amparo	Punto medio de los Cong F. 36 y 37	Amparo de Apure	8558	1	4	1 ART1 1 ART2
	Páez	Guasdualito	Parte del Cong F. 63	Guasdualito	33706	3	24	1 HT2 1 AUT1 1 AUT2
BARINAS	Antonio José de Sucre	Ticoporo	Parte del Cong 141 y próximo al 142	Socopó	26764	3	19	1 HT1 1 AUT1
	Barinas	Juan Antonio Rodríguez Domínguez		El Corozo	1373	1		
	Andrés Eloy Blanco	El Cantón		El Cantón	6637	1		
	Ezequiel Zamora	Pedro Briceño Méndez	Punto medio de los Cong 142 y 143 (no pertenece a cong. Por poseer serv)	Capitanejo	2528	1	2	1 ART2
		José Ignacio del Pumar	Dentro del Cong. 143 (no pertenece a este por poseer serv.)	Pedraza la Vieja	1245	1	1	1 ART2
		Santa Bárbara		Santa Bárbara	22646	3	17	1 HT1 2 AUT1
		Ramón Ignacio Méndez	Dentro del Cong. 3 (no pertenece a él por poseer serv.)	Punta de Piedra	3831	1	1	1 AUT1
	Bolívar	Barinitas		La Barinesa	1613	1	1	1 ART2
TÁCHIRA	Fernandez Feo	Santo Domingo		Rio Frio	617	1	1	0
				La Morita	1117	1	1	0
	San Cristobal	San Sebastian	Cong. 61	Sabana Larga	1009	1	1	0
	Cardenas	Amenodoro Rangel Lamus	Cong. 60	Capachito	1175	1	1	0
	Jauregui	Capital Jauregui		Paramo el Rosal	594	1	1	0
	Lobatera	Lobatera	Cong. F. 19	Las Minas	1341	1	1	0
	Ayacucho	Rivas Berti		Palmichales	966	1	1	0
	Libertad	Cipriano Castro		Lomas Bajas	1474	1	1	1 ART1
	Libertador	Doradas		El Milagro	2750	1	1	1 ART1
MÉRIDA	Antonio Pinto Salinas	Cap. Antonio Pinto Salinas		Santa Marta	802	1	2	0
	Rangel	Capital Rangel		San Rafael	5941	1		
	Rivas Dávila	Cap. Rivas Dávila		Bailadores	18487	2	5	1 HT1
	Santos Marquina	Cap. Santos Marquina		Tabay	6964	1	4	1 ART2
	Cardenal Quintero	Cap. Cardenal Quintero		Santo Domingo	3812	1	2	1 HT1

Anexo 6 Barrios seleccionados para el primer proyecto de Servicio Universal

ESTADO	MUNICIPIO	CIUDAD	UNIDAD DE PLANIFICACIÓN FÍSICA	BARRIOS	N° U.E.	BARRIOS	POBLACIÓN 93-94 Censo de Barrios (Fundacomún)	DENSIDAD	VIVIENDAS	SUPERFICIE Km2	DENSIDAD	N° U.E.	N° P.A.
TÁCHIRA	Guasimas	San Cristóbal		23 de Enero	4	23 de Enero	11407	323,6	1765	35,25	323,6	4	1
				Las Margarita	2	Las Margarita	13049	345,7	1964	37,75	345,7	2	1
				Machiri Bolivar	1 2	Machiri Bolivar	7972	145,6	1320	54,75	145,6	1 2	1
				Altamira Puerta del Sol Puente Real	2	Altamira Puerta del So Puente Real	8891	212,95	1257	41,75	212,95	2	1
BARINAS	Barinas	Barinas	6	Molino Tricentenario El Cambio El 55		Molino Tricentenario El Cambio El 55	5426 1521 523	230,76 22,61 39,47	1016 299 104	23,5 67,25 13,25	230,76 22,61 39,47		1
			7	Federación Independencia		Federación Independenci	2430 2124	76,53 93,36	459 389	31,75 22,75	76,53 93,36		1
MÉRIDA	Libertador	Mérida	5	Chamita El Cambio Los Naranjos		Chamita El Cambio Los Naranjos	3766 1357	64,1 49,8	687 218	58,75 27,25	64,1 49,8		1
				Campo de Or	2	Campo de Or	5345	368,62	801	14,5	368,62	2	1

Fuente: Conatel

Elecciones 30 de Julio de 2000
Presidente de la República
TOTALES POR ENTIDAD
ESTADO APURE

Presidente	Agrupaciones Políticas	Votos Válidos	% Votos Válidos
HUGO CHAVEZ FRIAS	MVR	42851	43,51%
	MAS	4457	4,53%
	SI	2638	2,68%
	MEP	236	0,24%
	PCV	192	0,19%
	GE	158	0,16%
	IPCN	135	0,14%
	AA	84	0,09%
	NRD	49	0,05%
	PPT	0	0,00%
	VTV	2727	2,77%
	TOTAL	**53527**	**54,35%**

Elecciones 30 de Julio de 2000
Gobernador
ESTADO APURE

Gobernador	Agrupaciones Políticas	Votos Válidos	% Votos Válidos
LUIS LIPPA	AD	47031	44,76%
	COPEI	2818	2,68%
	PRVZL	598	0,57%
	IZQUIERDA	267	0,25%
	CONVERGENCIA	103	0,10%
	TOTAL	**50817**	**48,36%**

Fuente: CNE

Puntos de Acceso por Municipio en el Estado Apure

Centro Poblado	Pob.2003	Proyectos	Parroquia 2001	Municipio 2001
Amparo de Apure	8558	1	El Amparo	Páez
Guasdualito	33706	3	Guasdualito	

Alcalde	Agrupaciones Políticas	Votos Válidos	% Votos Válidos	Votos Válidos	% Votos Válidos
JESUS ROJAS	AD	6720	37,51%	6720	37,51%
	COPEI	658	3,67%	658	3,67%
	IZQUIERDA	106	0,59%	106	0,59%
	PRVZL	94	0,52%	94	0,52%
	MDD	51	0,28%	51	0,28%
	TOTAL	**7629**	**42,58%**	**7629**	**42,58%**

Fuente: CONATEL, CNE

Elecciones 30 de Julio de 2000
Presidente de la República
TOTALES POR ENTIDAD
ESTADO BARINAS

Presidente	Agrupaciones Políticas	Votos Válidos	% Votos Válidos
HUGO CHAVEZ FRIAS	MVR	92147	54,85%
	MAS	5080	3,02%
	PCV	617	0,37%
	SI	264	0,16%
	IPCN	223	0,13%
	AA	165	0,10%
	MEP	156	0,09%
	GE	90	0,05%
	NRD	41	0,02%
	PPT	0	0,00%
	VTV	6424	3,82%
	TOTAL	**105207**	**62,62%**

Elecciones 30 de Julio de 2000
Gobernador
ESTADO BARINAS

Gobernador	Agrupaciones Políticas	Votos Válidos	% Votos Válidos
HUGO DE LOS REYES CHAVEZ	MVR	86210	50,70%
	MAS	1814	1,07%
	OPC REG 98	614	0,36%
	SI	322	0,19%
	VERDAD	139	0,08%
	MEP	137	0,08%
	IPCN	95	0,06%
	IRENE	54	0,03%
	TOTAL	**89385**	**52,57%**

Fuente: CNE

Puntos de Acceso por Municipio en el Estado Barinas

Centro Poblado	Pob.2003	Proyectos	Parroquia 2001	Municipio 2001
Socopó	26764	3	Ticoporo	Antonio José de Sucre
Batatuy	1481			

Alcalde	Agrupaciones Políticas	Votos Válidos	% Votos Válidos
TRINO HURTADO	AD	3450	27,80%
	COPEI	401	3,23%
	MI TRINO	231	1,86%
	CONVERGENCIA	55	0,44%
	TOTAL	**4137**	**33,33%**

Centro Poblado	Pob.2003	Proyectos	Parroquia 2001	Municipio 2001
El Corozo	1373	1	Juan Antonio Rodríguez Domínguez	Barinas

Alcalde	Agrupaciones Políticas	Votos Válidos	% Votos Válidos
JULIO CESAR REYES	MVR	35892	53,39%
	MAS	1010	1,50%
	OPC REG 98	451	0,67%
	SI	333	0,50%
	MEP	149	0,22%
	VERDAD	80	0,12%
	DR	47	0,07%
	IRENE	45	0,07%
	IPCN	18	0,03%
	TOTAL	**38025**	**56,56%**

Centro Poblado	Pob.2003	Proyectos	Parroquia 2001	Municipio 2001
El Cantón	6637	1	El Cantón	Andrés Eloy Blanco

Alcalde	Agrupaciones Políticas	Votos Válidos	% Votos Válidos
ZULAY MARTINEZ	MVR	1927	54,22%
	MAS	78	2,19%
	TOTAL	**2005**	**56,42%**

Fuente: CONATEL, CNE

Puntos de Acceso por Municipio en el Estado Barinas (Cont.)

Centro Poblado	Pob.2003	Proyectos	Parroquia 2001	Municipio 2001
Capitanejo	2528	1	Pedro Briceño Méndez	Ezequiel Zamora
Pedraza la Vieja	1245	1	José Ignacio del Pumar	
Santa Bárbara	22646	3	Santa Bárbara	
Punta de Piedra	3831	1	Ramón Ignacio Méndez	

Alcalde	Agrupaciones Políticas	Votos Válidos	% Votos Válidos
LEVID MENDEZ	MVR	5293	41,94%
	MAS	96	0,76%
	TOTAL	**5389**	**42,70%**

Centro Poblado	Pob.2003	Proyectos	Parroquia 2001	Municipio 2001
La Barinesa	1613	1	Barinitas	Bolivar

Alcalde	Agrupaciones Políticas	Votos Válidos	% Votos Válidos
ALBERTO MELEAN	MVR	6781	48,40%
	MAS	85	0,61%
	MOTIVO	23	0,16%
	TOTAL	**6889**	**49,17%**

Fuente: CONATEL, CNE

Elecciones 30 de Julio de 2000
Presidente de la República
TOTALES POR ENTIDAD
ESTADO MERIDA

Presidente	Agrupaciones Políticas	Votos Válidos	% Votos Válidos
HUGO CHAVEZ FRIAS	MVR	101079	45,60%
	MAS	13972	6,30%
	PCV	781	0,35%
	IPCN	547	0,25%
	SI	512	0,23%
	AA	285	0,13%
	GE	241	0,11%
	MEP	201	0,09%
	NRD	65	0,03%
	PPT	0	0,00%
	VTV	9679	4,37%
	TOTAL	**127362**	**57,46%**

Elecciones 30 de Julio de 2000
Gobernador
ESTADO MERIDA

Gobernador	Agrupaciones Políticas	Votos Válidos	% Votos Válidos
FLORENCIO PORRAS	MVR	95955	43,02%
	MAS	9944	4,46%
	PPT	798	0,36%
	SI	663	0,30%
	PCV	630	0,28%
	IPCN	122	0,05%
	TOTAL	**108112**	**48,47%**

Fuente: CNE

Elecciones 30 de Julio de 2000
Presidente de la República
TOTALES POR ENTIDAD
ESTADO TACHIRA

Presidente	Agrupaciones Políticas	Votos Válidos	% Votos Válidos
HUGO CHAVEZ FRIAS	MVR	117554	40,25%
	MAS	24277	8,31%
	SI	3013	1,03%
	NRD	1916	0,66%
	PCV	1260	0,43%
	IPCN	1162	0,40%
	AA	710	0,24%
	MEP	319	0,11%
	GE	269	0,09%
	PPT	0	0,00%
	VTV	9714	3,33%
	TOTAL	**160194**	**54,84%**

Elecciones 30 de Julio de 2000
Gobernador
ESTADO TACHIRA

Gobernador	Agrupaciones Políticas	Votos Válidos	% Votos Válidos
RONALD BLANCO	MVR	62000	21,22%
	MAS	47762	16,35%
	PPT	17625	6,03%
	SI	6321	2,16%
	NRD	4229	1,45%
	UDH	2711	0,93%
	BR	2050	0,70%
	YO EXISTO	1489	0,51%
	PRI	769	0,26%
	PCV	748	0,26%
	OPINA	445	0,15%
	TOTAL	**146149**	**50,03%**

Fuente: CNE

Puntos de Acceso por Municipio en el Estado Mérida

Centro Poblado	Pob.2003	Proyectos	Parroquia 2001	Municipio 2001
Santa Marta	802	1	Cap. Antonio Pinto Salinas	Antonio Pinto Salinas

Alcalde	Agrupaciones Políticas	Votos Válidos	% Votos Válidos
ALEXI RODRIGUEZ	MVR	4614	49,12%
	MAS	103	1,10%
	PCV	30	0,32%
	MEP	10	0,11%
	TOTAL	**4757**	**50,64%**

Centro Poblado	Pob.2003	Proyectos	Parroquia 2001	Municipio 2001
San Rafael	5941	1	Capital Rangel	Rangel

Alcalde	Agrupaciones Políticas	Votos Válidos	% Votos Válidos
ALEXANDER JOSE QUINTERO	MVR	2521	47,66%
	MAS	176	3,33%
	TOTAL	**2697**	**50,99%**

Centro Poblado	Pob.2003	Proyectos	Parroquia 2001	Municipio 2001
Bailadores	18487	2	Cap. Rivas Dávila	Rivas Dávila

Alcalde	Agrupaciones Políticas	Votos Válidos	% Votos Válidos
CARLOS PEREZ	MVR	2781	51,47%
	MIPO	168	3,11%
	MAS	62	1,15%
	SI	18	0,33%
	MEP	2	0,04%
	TOTAL	**3031**	**56,10%**

Centro Poblado	Pob.2003	Proyectos	Parroquia 2001	Municipio 2001
Tabay	6964	1	Cap. Santos Marquina	Santos Marquina

Alcalde	Agrupaciones Políticas	Votos Válidos	% Votos Válidos
CARLOS PARRA	AD	1779	45,91%
	ALIANZA SANTOS	62	1,60%
	TOTAL	**1841**	**47,51%**

Centro Poblado	Pob.2003	Proyectos	Parroquia 2001	Municipio 2001
Santo Domingo	3812	1	Cap. Cardenal Quintero	Cardenal Quintero

Alcalde	Agrupaciones Políticas	Votos Válidos	% Votos Válidos
PEDRO RIVAS	CARDENAL Q 2000	1303	45,27%
	TOTAL	**1303**	**45,27%**

Fuente: CONATEL, CNE

Puntos de Acceso por Municipio en el Estado Táchira

Centro Poblado	Pob.2003	Proyectos	Parroquia 2001	Municipio 2001
Rio Frio	617	1	Santo Domingo	Fernandez Feo
La Morita	1117	1		

Alcalde	Agrupaciones Políticas	Votos Válidos	% Votos Válidos
EMMA LAPORTA	OPIMFF	2046	25,23%
	TOTAL	**2046**	**25,23%**

Centro Poblado	Pob.2003	Proyectos	Parroquia 2001	Municipio 2001
Sabana Larga	1009	1	San Sebastian	San Cristobal

Alcalde	Agrupaciones Políticas	Votos Válidos	% Votos Válidos
WILLIAM MENDEZ	COPEI	18128	19,99%
	DEPORTISTAS	3162	3,49%
	CURA	1545	1,70%
	CORDIALIDAD	568	0,63%
	VOTAUNIDOS	397	0,44%
	CONVERGENCIA	315	0,35%
	ASIR	252	0,28%
	POETA	176	0,19%
	INITA	148	0,16%
	PPA	84	0,09%
	T UCLAS	74	0,08%
	MJPT	62	0,07%
	COPARCO	50	0,06%
	TOTAL	**24961**	**27,53%**

Centro Poblado	Pob.2003	Proyectos	Parroquia 2001	Municipio 2001
Capachito	1175	1	Amenodoro Rangel Lamus	Cardenas

Alcalde	Agrupaciones Políticas	Votos Válidos	% Votos Válidos
JESUS ZAMORA	COPEI	8768	40,27%
	PRVZL	712	3,27%
	MOVIPART	378	1,74%
	TOTAL	**9858**	**45,27%**

Centro Poblado	Pob.2003	Proyectos	Parroquia 2001	Municipio 2001
Paramo el Rosal	594	1	Capital Jauregui	Jauregui

Alcalde	Agrupaciones Políticas	Votos Válidos	% Votos Válidos
MACARIO SANDOVAL	MAS	4234	44,12%
	TOTAL	**4234**	**44,12%**

Fuente: CONATEL, INE

Puntos de Acceso por Municipio en el Estado Táchira (Cont.)

Centro Poblado	Pob.2003	Proyectos	Parroquia 2001	Municipio 2001
Las Minas	1341	1	Lobatera	Lobatera

Alcalde	Agrupaciones Políticas	Votos Válidos	% Votos Válidos
OSWALDO RAMIREZ	AD	1698	41,21%
	MPI	40	0,97%
	AIML	19	0,46%
	TOTAL	**1757**	**42,65%**

Centro Poblado	Pob.2003	Proyectos	Parroquia 2001	Municipio 2001
Palmichales	966	1	Rivas Berti	Ayacucho

Alcalde	Agrupaciones Políticas	Votos Válidos	% Votos Válidos
GABINO PAZ	COPEI	5676	41,88%
	TOTAL	5676	41,88%

Centro Poblado	Pob.2003	Proyectos	Parroquia 2001	Municipio 2001
Lomas Bajas	1474	1	Cipriano Castro	Libertad

Alcalde	Agrupaciones Políticas	Votos Válidos	% Votos Válidos
GUSTAVO MONCADA	COPEI	3055	39,27%
	CURA	67	0,86%
	MOPARMULI	53	0,68%
	POETA	47	0,60%
	COPARCO	32	0,41%
	CORDIALIDAD	28	0,36%
	DEPORTISTAS	21	0,27%
	ASIR	11	0,14%
	VOTAUNIDOS	6	0,08%
	MJPT	5	0,06%
	INITA	4	0,05%
	TUCLAS	3	0,04%
	PPA	2	0,03%
	TOTAL	**3334**	**42,86%**

Centro Poblado	Pob.2003	Proyectos	Parroquia 2001	Municipio 2001
El Milagro	2750	1	Doradas	Libertador

Alcalde	Agrupaciones Políticas	Votos Válidos	% Votos Válidos
ORLANDO GONZALEZ	COPEI	1355	27,74%
	DEPORTISTAS	13	0,27%
	CURA	8	0,16%
	CORDIALIDAD	4	0,08%
	PPA	3	0,06%
	ASIR	3	0,06%
	POETA	2	0,04%
	INITA	1	0,02%
	VOTAUNIDOS	1	0,02%
	T UCLAS	1	0,02%
	MJPT	1	0,02%
	RC	0	0,00%
	COPARCO	0	0,00%
	TOTAL	**1392**	**28,50%**

Fuente: CONATEL, INE