

LA REFORMA DEL SECTOR TELECOMUNICACIONES EN VENEZUELA: EXPERIENCIAS DEL ENTE REGULADOR CONATEL

Julietta Umérez de Pereira

Introducción

El objetivo del presente estudio ha sido la identificación de los cambios logrados con la reforma institucional del sector telecomunicaciones, iniciada en Venezuela en 1990 y que dio lugar a la privatización de la Compañía Nacional Teléfonos de Venezuela CANTV, a la entrada de nuevos actores a este sector, en actividades distintas a la telefonía básica, y a la reorganización institucional, que se manifestó en la creación del ente regulador del sector telecomunicaciones. Mas allá de identificar los elementos claves que permitieron llevar a cabo este proceso, se trata de analizar aquellos factores que han influido en el desempeño de la institución reguladora, la Comisión Nacional de Telecomunicaciones, CONATEL, a fin de aportar elementos derivados de experiencias prácticas, que contribuyan a mejorar los procesos de reforma y a tomar en consideración aquellos factores que en un momento dado pueden distorsionar el proceso o anular en parte su efecto.

Venezuela, al igual que el resto de los países de América Latina ha recorrido el camino de la reforma del Estado bajo distintos enfoques y en diferentes períodos. En los años 60 el énfasis estuvo en el número de funcionarios, su calificación y niveles de remuneración, a fin de establecer un marco legal para su desempeño y estabilidad.

En los años 70 la reforma se orientó a adecuar la administración pública a las exigencias de planificación. En los años 80, se presentó una propuesta integral que abarcaba no solo el poder ejecutivo sino también incluyó las reformas políticas, la modernización del Estado, el sistema judicial y penitenciario, el personal de la administración pública, la simplificación de trámites, la formulación de políticas públicas, la participación ciudadana, el reordenamiento institucional y el fortalecimiento de los valores del estado de derecho; sin embargo factores de orden político y económico impidieron avanzar en la implementación de las propuestas.

Es a partir de los años 90 cuando se inicia un proceso de reforma con visión mas integral y que en una primera etapa acomete la reorientación de la política económica y la redimensión y racionalización del sector público.

El planteamiento central se apoyó en la definición del papel del Estado y cuales actividades le correspondía desempeñar. Es así como el Presidente de la República en su presentación al Congreso de los Lineamientos del VIII Plan de la Nación en 1990, expresa:

“Ya no existen las condiciones que justificaron la propiedad de los medios de producción por parte del estado, ni el intervencionismo discrecional de este a través de un sistema extremadamente complejo de regulaciones. En virtud de ello se hace necesario emprender una política de racionalización del sector público en sus niveles central y descentralizado.”

Ratifica mas adelante su propuesta y explica: “La racionalización del nivel central requiere de una reforma administrativa del sector público que incremente la eficiencia de la dirección superior del estado y facilite una articulación institucional de los distintos ministerios con el objeto de mejorar la gestión de las políticas públicas.”

Refiriéndose a la administración descentralizada señala: “Con el objeto de racionalizar la administración descentralizada se deberá redefinir el rol del Estado y reorientar su intervención hacia el logro del bienestar social. Esto implica transferir al sector privado la propiedad o la gestión de empresas públicas en diversas áreas de la economía y mejorar los resultados de las empresas que permanezcan en manos del estado, a fin de liberar recursos para dedicarlos al gasto social.”

Dentro de este enfoque se plantea la reforma del sector telecomunicaciones, actividad que desde 1953 se desarrolló como monopolio estatal, cuando el Estado adquirió la totalidad de las acciones de CANTV. La privatización de la empresa prestadora de servicios y la apertura del mercado a nuevos competidores, planteó la necesidad de adoptar nuevos esquemas reguladores.

Venezuela al igual que el resto de países de América Latina presentaba, hasta los años 80, una economía sobrerregulada caracterizada por el proteccionismo, la fijación de precios, servicios públicos operados por el Estado, producción de bienes considerados estratégicos por empresas públicas, y abundancia de requisitos administrativos para la instalación de empresas.

El reenfoque del modelo de desarrollo económico hacia nuevas políticas, compatibles con las tendencias de liberalización de los mercados y la búsqueda de vías de inserción en el mercado internacional, llevó al desmontaje de controles y regulaciones de carácter restrictivo, para abrirle paso a un esquema menos intervencionista, donde el Estado se orienta a la creación de condiciones favorables para el funcionamiento de los sistemas de precios, la competencia y los mercados laborales y de bienes y empieza a retirarse de aquellas actividades que no se corresponden con su nuevo rol.

La reforma del sector telecomunicaciones iniciada en Venezuela a partir de 1990, avanzó en lo relativo a la privatización de la empresa estatal prestadora de los servicios de telefonía básica y la apertura a la competencia de el resto de los servicios de telecomunicaciones; sin embargo no se logró la adecuación del marco normativo y la creación del ente regulador debió ajustarse a las disposiciones vigentes sobre funcionamiento de la administración central.

Tal como señala E. Lahera, “la regulación es un ejercicio normativo respecto de una actividad productiva, en casos de falla de mercado o por razones sociales. La regulación es normalmente ejercida por el sector público respecto de una actividad normalmente privada. Sin embargo ella puede contar con participación privada y también puede incluir a agencias públicas o autónomas.”

La capacidad reguladora del Estado supone la existencia de un marco normativo adecuado, equipos técnicos de alto nivel y una institucionalidad que garantice la efectividad del regulador. Las actividades de regulación deben operar con reglas claras y preestablecidas, y en los temas mas importantes deben poder ser apeladas, por ejemplo, ante la autoridad antimonopolios.¹

A estos aspectos tendrían que agregarse los elementos asociados al desarrollo organizativo que deben acompañar el cambio institucional y que se relacionan con la mejora en el desempeño de la gestión gerencial y los sistemas de control, orientados a evaluar la eficiencia del organismo y la efectividad de las políticas. A este respecto vale la pena citar algunos de los señalamientos del documento del CLAD, Una Nueva Gestión Pública para América Latina.

“En lo primordial el control deja de ser el control burocrático que buscaba estimar si los procedimientos se habían cumplido en forma correcta, para preocuparse mas por las ganancias de eficiencia y efectividad de las políticas. Con la reforma gerencial del Estado, el control que antes era llevado a cabo solo por los administradores y las estructuras internas de control externo e interno, ahora pasa a ser, adicionalmente, la combinación de cuatro tipos de control:

Control de resultados, realizado a partir de indicadores de desempeño estipulados en forma precisa en los contratos de gestión.

Control contable de costos, que abarca no solo el control de gastos realizados, sino también el descubrimiento de formas mas económicas y eficientes de hacer cumplir las políticas públicas.

El control por competencia administrada, o por cuasi-mercados, en los cuales las diversas agencias buscan ofrecer mejor servicio a los usuarios.

El control social, por medio del cual los ciudadanos evaluarán los servicios públicos o participaran en la gestión de los mismos.

Todo esto conlleva un cambio de actitud del funcionario, que exige compromiso con la misión de la institución y responsabilidad sobre las metas, así mismo se requiere calificación para

¹ Eugenio Lahera. Políticas de Regulación. Versión revisada de la ponencia presentada en el I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. 1996

desempeñar en forma efectiva las tareas encomendadas y posibilidades de desarrollo de acuerdo a su preparación y desempeño.

El otro elemento importante para lograr la eficacia del ente regulador es la participación de la sociedad organizada, como vehículo para canalizar los intereses de la comunidad y defender los derechos del consumidor.

En Venezuela, la privatización de la empresa estatal prestadora de los servicios de telefonía, trajo consigo la creación del ente regulador del sector telecomunicaciones, CONATEL, y el inicio de un nuevo esquema de relación entre el sector público y las empresas privadas del sector.

Después de 9 años de creada la institución, existe una experiencia que nos permite identificar los factores que han contribuido o afectado su gestión y en que medida se ha operado la transición hacia una organización más eficiente y eficaz, en concordancia con el papel que corresponde al ente regulador, en cuanto a minimizar las distorsiones del mercado en función del beneficio de la sociedad.

El análisis del marco legal que ha regido el sector telecomunicaciones, el proceso de reforma que implicó la privatización de la CANTV y la apertura del sector, bajo condiciones establecidas, constituyen precedentes importantes para entender el contexto dentro del cual se crea el ente regulador y los factores que lo condicionan.

A los efectos de cumplir con los objetivos propuestos, se adelantó una investigación sobre el marco legal e institucional partiendo de las disposiciones legales publicadas en Gaceta Oficial relativas al tema de telecomunicaciones y reforma del Estado. Se documentó el proceso de reforma del sector telecomunicaciones destacando los factores determinantes del éxito, así como los alcances del mismo. La identificación de los factores que han determinado el desempeño del ente regulador, se realizó a través de material documental del organismo y entrevistas personales con funcionarios y ex funcionarios de CONATEL, así como con representantes de empresas del sector.

I. Los antecedentes y el contexto económico político durante la reforma

1.1. Los antecedentes

El marco legal Institucional del sector telecomunicaciones en Venezuela ha estado regido por dos principios básicos :

a) La reserva al Estado de las telecomunicaciones, tal como se establece en la Constitución Nacional desde 1914, manteniéndose este principio en las Constituciones de 1936 y la de 1961, vigente para la fecha de la privatización de la CANTV. Así como en la Constitución aprobada en 1999.

b) El derecho exclusivo del Estado para explotar los sistemas de comunicación en todas sus formas y la facultad para otorgar concesiones, establecidas en la Ley de Telecomunicaciones de 1940², vigente aún hoy.

Hasta 1940 la política del sector estuvo orientada a otorgar permisos y concesiones a empresas privadas, a través del Ministerio del Trabajo y Comunicaciones, responsable de la coordinación de esta política. Se crea luego el Ministerio de Comunicaciones y se le asignan las responsabilidades relativas a la operación de los servicios, así como la supervisión y control de los mismos. A partir de 1946, cuando la Junta Revolucionaria de Gobierno autoriza al Ministerio de Comunicaciones para contratar el establecimiento y administrar el sistema telefónico para las poblaciones del estado Táchira, comienzan a operar simultáneamente el Ejecutivo y los particulares.

A partir de los años cincuenta, se reorienta la política y el Gobierno Venezolano decide nacionalizar las empresas telefónicas, con el fin de modernizar el servicio y ampliar la cobertura a las áreas menos accesibles. Este proceso se inicia en 1953 con la compra de acciones de la CANTV, creada en 1930 como empresa privada, y concluye en 1973 con la adquisición de las acciones de la Empresa de Teléfonos de San Fernando.

La adquisición de la propiedad de CANTV, y su carácter de operador de los servicios crea

² Gaceta Oficial N° 20.248 del 1/8/40

solapamientos de responsabilidades entre el Ministerio y la Empresa, con los consecuentes conflictos que ello supone. Dada esta situación se crea en 1960, la Comisión de Telecomunicaciones³, integrada por el Ministro de Comunicaciones, el Director de CORDIPLAN, el Director de la Comisión de Administración Pública, el Presidente de la CANTV y de un Director Técnico, con el objeto de planificar en forma integral las telecomunicaciones y eliminar duplicidades en la prestación de servicios.

El resultado de la gestión de esta Comisión quedó plasmado en el Plan Nacional de Telecomunicaciones 1959/1964, el cual abarcaba las actividades de los dos actores principales del sector y la propuesta de crear una Oficina de Planificación y Desarrollo.

En 1962, mediante Decreto de Reorganización de los Servicios de Telecomunicaciones⁴, se establecen las áreas de responsabilidad del Ministerio y de la empresa, asignando a la CANTV la explotación de los siguientes servicios :

- telefonía local y de larga distancia nacional e internacional,
- télex nacional e internacional,
- radiotelefonía,
- facsímil,
- telefoto,
- transmisión de datos y
- facilidades para la transmisión de programas de radiodifusión y televisión.

Siguen bajo la responsabilidad del Ministerio de Comunicaciones, la administración y operación de los servicios de telegrafía, la administración y operación de los servicios de radiotelegrafía nacionales e internacionales, control del espectro radioeléctrico, control y supervisión de programas de televisión y radiodifusión y el establecimiento de tarifas.

En 1965 se promulga la Ley que Regula la Reorganización de los Servicios de Telecomunicaciones⁵, en la cual se deslindan claramente las responsabilidades del Ministerio y de la CANTV, tal como se indica en el Cuadro N° 1. Se establece así mismo la exoneración del pago de impuestos a la CANTV y se incluye un contrato de 25 años de vigencia, que norma las relaciones entre la Nación representada por el Ministerio de Comunicaciones y la Empresa.

Cuadro N° 1

Responsabilidades asignadas al Ministerio de Comunicaciones y la CANTV

Ministerio de Comunicaciones	C A N T V
- Servicios de telegrafía nacional e internacional	- Telefonía local y de larga distancia, nacional e internacional.
- Servicios de radiotelegrafía nacional e internacional	- Telex nacional e internacional
- Control y supervisión de los programas de televisión y radiodifusión	- Radiotelefonía
- Espectro radioeléctrico	- Facsímil
- Establecimiento de tarifas	- Telefoto
	- Transmisión de datos
	- Facilidades para la transmisión de programas de radiodifusión y televisión
	- Suministro de canales telegráficos
	- Cualquiera otro que en el futuro se le asigne.

Hasta 1989, no se introducen cambios significativos en la normativa legal e institucional del sector, con la excepción de ciertas atribuciones adicionales que se le asignaron al Ministerio de Transporte y Comunicaciones⁶ en 1982, relativas al control del ejercicio de las concesiones de

³ Gaceta oficial N° 26.383 del 15/10/60

⁴ Gaceta Oficial N° 26.887 del 29/6/62

⁵ Gaceta Oficial N° 27.781 del 8/8/65

⁶ Gaceta Oficial N° 2.923 Ext. Del 1/3/82

radiodifusión sonora y audiovisual.

A partir de 1989, se plantea la reorientación de la política económica y la racionalización de la Administración Pública y se inicia el proceso de reforma.

1.2. El Entorno económico en los inicios de la reforma

Venezuela es un país dependiente del ingreso petrolero, condición que si bien lo ha hecho altamente vulnerable, le permitió mantener hasta los años 80 una economía subsidiada y protegida. El excedente de recursos originado por las exportaciones petroleras y las facilidades crediticias prevalecientes en la década de los 70, permitieron al Estado asumir el papel de promotor del desarrollo, mediante la creación de empresas que requerían elevados montos de inversión. Es así como a principios de los 90 existían mas de 200 Empresas públicas que ocupaban mas de 300 mil personas.

La inestabilidad de los ingresos petroleros, el elevado endeudamiento y los crecientes gastos del Estado, se tradujeron en desequilibrios recurrentes durante los años 80 que desembocaron en una crisis severa en 1988.

En 1989 al inicio de un nuevo período de Gobierno, para el cual fue elegido Carlos Andrés Pérez, quien ejercía por segunda vez la primera magistratura del País, el nuevo gobierno enfrentó una crítica situación económica, que reflejaba tres años consecutivos de deterioro de las cuentas externas que consumieron prácticamente 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.

Las políticas aplicadas durante el quinquenio precedente, centradas en el control del mercado cambiario, la regulación de precios y de tasas de interés, se tradujo en distorsiones importantes en los mercados y generó una crisis de desconfianza de efectos sumamente negativos.

Esta situación obligó al nuevo gobierno a aplicar un severo programa de ajuste 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.

En 1989 se inicia el proceso de reforma económica, con la eliminación de barreras al comercio y la reducción de aranceles, se liberan los precios y las tasas de interés, se implantan algunas medidas de carácter fiscal y se inicia un proceso de reducción de gastos orientada a la redimensión del tamaño del Estado, para mejorar su eficiencia y reducir su intervención en áreas que no eran de su competencia.

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

1.3. El contexto político en 1990

El nuevo gobierno se inició con un amplio respaldo popular al Presidente, no así a su partido político, lo que se hizo evidente en los resultados electorales, donde Carlos Andrés Pérez obtuvo una votación mayoritaria, mientras la representación parlamentaria del partido ante el Congreso Nacional quedó en minoría. Adicionalmente a esta circunstancia, surgieron diferencias de criterio entre el presidente y el Partido AD que lo respaldaba, lo cual debilitó aún mas su apoyo político y obligó a un largo y complejo proceso de negociaciones con otros actores del sector político, para lograr el respaldo necesario para aquellas decisiones que requerían la aprobación del Congreso.

Por otra parte, la presión social acumulada por efecto del deterioro progresivo del nivel de vida de la población, añadió otro componente al complejo panorama político económico, que se tradujo en una elevada tensión social y un nivel de expectativas que sobrepasaba la capacidad de respuesta del Estado ante la gravedad de la crisis.

La politización de los sindicatos y el poder que habían logrado concentrar, como fue el caso de CANTV, se 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.

II. La reforma del sector telecomunicaciones⁷

2.1. El inicio del proceso

El inicio del proceso de reforma del sector, lo marca la decisión de racionalizar el sector público adoptada a principios del gobierno de Carlos Andrés Pérez en 1989 y que tuvo como objetivo redimensionar el tamaño del Estado, mejorar su eficiencia y reorientar su intervención hacia las áreas sociales.

La intervención creciente del Estado en las mas diversas actividades productivas y la creación desordenada de un sinnúmero de instituciones y empresas públicas a partir de la década de los ochenta, sin contar con la capacidad necesaria de manejo ni los mecanismos de control adecuados, se convirtió en un desaguadero fiscal, que contribuyó a profundizar los desequilibrios macroeconómicos y absorbió recursos necesarios en otros sectores fundamentales, como el área social.

Esta circunstancia y la redefinición del papel del Estado para reorientar su intervención hacia el logro de del bienestar social, fueron elementos que influyeron en forma determinante en la propuesta de racionalización de los entes descentralizados del Estado, tal como se expresa en los Lineamientos Generales del VIII Plan de la Nación 1989/1994.

La estrategia de racionalización del VIII Plan de la Nación, planteaba cuatro opciones aplicables según las características específicas del negocio de cada Empresa y la estructura y comportamiento de sus mercados, distinguiéndose así:

- 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 competitivas, cuya gestión podía ser mas eficientes 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.

Definida la estrategia de racionalización, se creó el 20 de Marzo de 1990 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 la empresas públicas y se incluyó en el Acuerdo suscrito con esa Institución, el caso de la CANTV.

Esta empresa que nació con capital privado en 1930, pasó a manos del Estado en 1953 y en 1965 recibió una concesión por 25 años, con el compromiso de asumir el desarrollo de las telecomunicaciones en el país, después de un período de expansión, comenzó a confrontar dificultades de orden técnico y financiero, que se tradujeron en una grave crisis, derivada de la politización de sus cuadros directivos, de una creciente burocratización de la Empresa y del excesivo poder de los sindicatos.

El diagnóstico de los asesores sobre la situación real de CANTV, puso de relieve las

⁷ Los datos suministrados en este Capítulo son tomados en buena parte de Frances Antonio, Aló Venezuela. CONATEL IESA. 1993

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 imponía la normativa que regía las empresas públicas venezolanas, para acometer el proceso de reestructuración de la empresa. Ante esta circunstancia la Comisión de Reestructuración planteó la necesidad de privatizarla.

Simultáneamente al proceso de análisis de las opciones que venía realizando CORDIPLAN, la gerencia de CANTV presentó el proyecto de una nueva Ley de Reorganización de las Telecomunicaciones, la cual suponía la renovación de la concesión que expiraba el mes de Julio de ese mismo año. La existencia de posiciones antagónicas, la de CORDIPLAN favorable a la privatización y la de la gerencia de CANTV, partidaria de la reestructuración, dio lugar a la creación en el mes de Junio de una Comisión de Reestructuración del Sector Telecomunicaciones, integrada por los representantes de las partes en desacuerdo, el Ministro de Transporte y Comunicaciones, quien la presidía, el Presidente de CANTV y representantes del Fondo de Inversiones de Venezuela y de CORDIPLAN; con la misión de elaborar un plan del sector y establecer directrices para su apertura a la competencia, así como la privatización de la CANTV y otros servicios.

La designación en los cargos decisorios al mas alto nivel, de un equipo humano altamente comprometido con la reestructuración del sector, le dio un impulso importante a todo el proceso. El Presidente de la Comisión de Privatización de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), fue nombrado Presidente del Fondo de Inversiones, ente responsable de los procesos de privatización. Se designó Ministro de Transporte y Comunicaciones al Coordinador del VIII Plan de la Nación y se nombró como presidente de la CANTV a quien presidía la Comisión de Reestructuración de la Administración Pública, con lo cual quedó estructurado un equipo que compartía el objetivo del proyecto de reforma y además contaba con experiencia, para ir manejando las complejidades de un proceso de cambio que generaba resistencia, pues suponía para algunos pérdida de soberanía y para otros significaba ceder cuotas de poder.

Otros de los elementos importantes para lograr la fluidez del proceso fueron:

- Los contactos con los partidos políticos, para obtener su respaldo a las iniciativas que se venían adelantando y facilitar la aprobación de los proyectos legislativos relacionados con la reforma.

- La negociación con los sindicatos para bajar la conflictividad

- La creación de una matriz de opinión pública favorable a la privatización de la Empresa y a la apertura de la prestación de los servicios, la cual se reforzó por el deterioro progresivo de los servicios y el descontento de los usuarios.

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 procedió a definir las bases para la conformación del Grupo de Reestructuración del Sector Telecomunicaciones, el cual se creó en Octubre de 1990, adscrito al Ministerio de Transporte y Comunicaciones, con responsabilidades específicas y recursos suficientes para adelantar las tareas encomendadas.

2.2. El Grupo de Reestructuración de las Telecomunicaciones. GRT

Tenía como objetivo asesorar al Ministro de Transporte y Comunicaciones en los asuntos referentes a:

- la definición de políticas y estrategias de desarrollo de las telecomunicaciones,
- la definición del marco legal, institucional y regulatorio;
- la apertura de nuevos servicios y al mejoramiento de los de los servicios prestados,
- nuevas inversiones
- participación del sector privado nacional e internacional en los servicios de telecomunicaciones,
- y en general a todos aquellos asuntos que se consideraran pertinentes para la

reestructuración del sector.

Los resultados finales del programa de reestructuración que iba a ser adelantado por el GRT debían ser los siguientes:

1. Plan de desarrollo del Sector
2. Nueva ley de telecomunicaciones en vigencia
3. Nuevo organismo de regulación y control en funcionamiento
4. Nuevos servicios de valor agregado bajo competencia
5. CANTV reestructurada y privatizada.

Se mencionaban también productos intermedios de interés:

- Planes de ingeniería básica de la CANTV
- Ordenación del espectro radioeléctrico
- Reglamento regulatorio provisional para los servicios a privatizar en el corto plazo
- Procedimientos para la fijación de tarifas de los servicios regulados.
- Valorización de los activos y diagnóstico financiero de la CANTV.

Para el logro de sus objetivos el GRT debía trabajar de forma coordinada con la propia CANTV, la cual desarrollaría actividades vinculadas al proceso de reestructuración, con la Dirección General Sectorial de Telecomunicaciones del MTC, con la Gerencia de Privatización del Fondo de Inversiones de Venezuela, encargada de ejecutar la política de privatización y con la Comisión de Servicios de la Cámara de Diputados del Congreso Nacional.

Se designó un Director que reportaría al Ministro de Transporte y Comunicaciones, siguiendo los lineamientos de la Comisión Interministerial de Reestructuración de Entes Públicos. Se adoptó una estructura flexible con cuatro gerentes de proyecto, tres asesores generales y ocho personas de apoyo técnico administrativo. Esta pequeña estructura fue complementada con la contratación de asesores externos nacionales e internacionales.

El trabajo de los dos meses siguientes se concentró en la selección de consultores, tarea que se adelantó con el apoyo del Fondo de Inversiones y que dio como resultado la contratación de siete empresas internacionales, especializadas en diferentes áreas, las cuales en consorcio con empresas nacionales, adelantaron tareas específicas relativas al plan del sector, los aspectos legales, la apertura de nuevos servicios, la valoración de la CANTV entre otros.

En líneas generales, la reestructuración del sector fue planteada sobre tres áreas básicas:

Políticas, centrando el enfoque en minimizar el papel del Estado en la prestación de servicios y maximizar el desarrollo del sector, garantizando la cobertura de servicios de apoyo fundamental al desarrollo social. Haciendo énfasis en la eficiencia económica y propiciando la participación accionaria de inversionistas interesados, que disponían de capacidad de gestión. Propiciar la apertura a las mejores tecnologías, el máximo nivel de competencia y minimizar la regulación de la prestación de servicios.

Regulación, asegurar que el sector apoye las metas económicas y sociales de la nación y que se mantenga un balance entre el bienestar de los consumidores y el progreso de los proveedores de servicio.

Operación, el Estado deja de ser operador directo de servicios telefónicos, para convertirse en regulador de las actividades.

Resultados del programa de reestructuración:

- Diseño del Plan de Telecomunicaciones con perfil de corto, mediano y largo plazo.
- Proyecto de Ley de Telecomunicaciones, presentado al Congreso Nacional en 1991 y aprobado en primera discusión. Diferencias de puntos de vista que no lograron superarse dentro del Congreso, impidieron su aprobación.
 - Creación del Organismo de regulación y control CONATEL, en septiembre de 1991
 - Apertura del mercado para el servicio de telefonía móvil celular, que hasta ese momento venía siendo prestado por CANTV, mediante un proceso de licitación pública, al cual concurren 7 empresas. La transparencia del proceso de adjudicación y el interés que despertó la misma, sirvió de referencia para la credibilidad del proceso global de apertura y privatización.

- Privatización de CANTV

2.3. El proceso de privatización de la CANTV

El momento político, fue uno de los factores determinantes del período de tiempo en el cual debían concretarse las iniciativas para lograr la privatización de la empresa. El limitado apoyo político al proceso de reforma y las elecciones para alcaldes y gobernadores fijadas para Diciembre de 1992, aconsejaba concluir el proceso en 1991 para evitar que el mismo se convirtiera en parte del debate electoral.

El GRT trabajó intensamente en la coordinación y apoyo de los trabajos con las empresas asesoras contratadas, las cuales abordaron estudios técnicos muy diversos, tales como los aspectos de mercado y tarifas, el plan de expansión de la planta y el plan de calidad del servicio, aspectos que serían incorporados como parte del contrato de concesión.

El proyecto de privatización de los servicios de CANTV, debía ser manejado por el Fondo de Inversiones de Venezuela 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 GRT con el apoyo de sus asesores legales, elaboró los borradores de los documentos legales de venta, incluyendo el Contrato de Concesión, Contrato de Compraventa, Proyecto de Modificación de Estatutos y Proyecto de Fideicomiso.

La secuencia del proceso se desarrolló como sigue:

- En Junio de 1991, se inició el proceso con la entrega a los compradores del documento con las reglas de venta, así como documentos básicos sobre la Empresa y normativa legal relativa al caso. En las semanas siguientes y previo pago, se entregaron los proyectos de Contratos de Concesión de la CANTV, de Compra Venta de Acciones, de reforma de estatutos, de Contrato de Fideicomiso para la venta de acciones a los trabajadores y Proyecto de Reglamento sobre la Operación de la Red Básica de Telecomunicaciones.

- En julio, se dio acceso al data room y se organizaron las visitas a las instalaciones de la Empresa.

- En agosto, se realizaron las presentaciones a las empresas operadoras participantes, en sus sedes principales en Estados Unidos y Canadá.

- En septiembre 16, fue firmado el Contrato de Concesión.

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 solo cuatro de ellas formaron parte de los dos consorcios que participaron en la negociación final.

- En octubre, fue entregada la versión final del Contrato de Compra-Venta y de los Estatutos de CANTV

Paralelamente a la negociación con los consorcios participantes se desarrolló, con la Confederación de Trabajadores de Venezuela y el sindicato del sector, la negociación de la participación de los trabajadores en el capital de la empresa, la cual partió de ciertos principios básicos para el plan de venta de acciones, según los cuales la participación sería voluntaria e individual; el monto que correspondería a cada trabajador sería proporcional a su tiempo de servicio en la empresa y su nivel de remuneración; se otorgaría un financiamiento muy blando para facilitar la compra de acciones; y los trabajadores tendrían representación, especificada en los estatutos, en la Junta directiva de la Empresa. Esta negociación que concluyo en un acuerdo, después de largas y complejas negociaciones, constituyó uno de los elementos estratégicos mas importantes dentro del proceso y se convirtió en un precedente para futuras negociaciones.

Asimismo, se cumplió un amplio proceso de concertación con el Congreso Nacional a fin de obtener la aprobación política y legitimación del Contrato de Concesión, lo cual garantizaba la viabilidad inmediata de la venta y la estabilidad de la empresa una vez privatizada.

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 mas 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 como sigue:

Grupo Venworld Telecom., encabezado por GTE de Estados unidos 40%, con control de gestión, el Estado venezolano 49%, un fideicomiso de los trabajadores, 10% y un 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.

2.4. El contrato de concesión

El Contrato de Concesión a la CANTV, firmado por el Ministro de Transporte y Comunicaciones y el Presidente de la CANTV el 14 de Octubre de 1991, marca el período de transición entre el régimen de monopolio, establecido desde 1965 con el otorgamiento de la concesión de todos los servicios de telecomunicación, con excepción de la telegrafía a la CANTV como empresa pública, y la nueva etapa que se inicia con la venta del 40% de la propiedad y el derecho a la administración de la empresa a un consorcio privado, bajo un nuevo contrato de concesión, que abre las posibilidades de competencia en todos los servicios, con excepción de la telefonía básica, para la cual se establece un período de concurrencia limitada.

El 4 de noviembre del mismo año, se firmó un Convenio modificadorio que contiene 9 cláusulas que complementan el Contrato, relacionadas con el tipo de servicios, interconexión, régimen de concurrencia limitada, compensaciones económicas, reversión, arbitraje, servicios a medios de comunicación.

Entre los aspectos relevantes de este contrato, a los efectos de la presente investigación, vale la pena destacar los siguientes:

- La duración del contrato es de 35 años, dentro del cual se incluye un lapso de 10 años de expansión obligatoria, bajo un régimen de concurrencia limitada por un período de 9 años, para los servicios de telefonía básica, modalidad que permitiría la generación de ingresos suficientes para modernizar y ampliar la red telefónica básica.

- Se consagra el régimen de competencia al establecer que todos los servicios otorgados en concesión serían operados y explotados en régimen de libre concurrencia. A excepción de los servicios telefónicos fijos conmutados locales, nacionales e internacionales existentes

- los cuales serían explotados en régimen de concurrencia limitada por un período improrrogable de 9 años.

- Establece metas cuantitativas de expansión y modernización de la red y un programa específico en relación a la calidad de los servicios.

- Se programan ajustes progresivos de las tarifas para acercarlas a los niveles reales y un mecanismo para eliminar paulatinamente los subsidios cruzados, al final del período de los 9 años.

- Se establece un nuevo régimen regulatorio, especificando las funciones de supervisión y reglamentación que competen al Estado, previendo la transferencia de atribuciones del Ministerio de Transporte y Comunicaciones a un ente regulador.

- Se reafirma la posibilidad de participación de los capitales nacionales y extranjeros en la operación de servicios de telecomunicaciones.

- Contempla la obligación de prestar los servicios sobre una base justa y razonable a los usuarios, otorgándoles el mismo tratamiento en iguales situaciones, en relación a la prestación de los servicios.

Ha correspondido a CONATEL la supervisión del cumplimiento del Contrato.

La evolución de los servicios de telefonía básica a partir de la privatización de la empresa, han mostrado una mejora significativa, tal como se señala en documentos de la empresa, a pesar de que no se alcanzaron las metas establecidas originalmente, como consecuencia de la situación

económica por la cual ha atravesado el País.

Antes de la privatización la situación era la siguiente:

- Solo se instalaban 10 mil clientes por año.
- 8 años de espera para obtener línea
- 1 millón de solicitudes pendientes.
- Significativos retrasos en el tono de discar
- Falta de mantenimiento
- Miles de averías en líneas y circuitos
- Enorme retraso de las inversiones
- 60% de teléfonos públicos fuera de servicio
- Atraso tecnológico equivalente a 20 años

En la actualidad se cuenta con mas de tres millones y medio de líneas instaladas para dos millones seiscientos mil clientes, de los cuales 66% son líneas digitales, estando obligada CANTV a digitalizar 80% de las líneas para el año dos mil. El tono de discar se redujo de 10 minutos en 1991 a 3 segundos en el año 2000, con un tiempo de atención de averías de 24 horas. Igualmente se pasó de 45.000 teléfonos públicos a mas de 100.000.

Independientemente del cumplimiento del Contrato por parte de CANTV, es importante señalar que la competencia entre las empresas que prestan el servicio de telefonía móvil celular ha captado un número de usuarios similar al de la telefonía básica, mostrando un crecimiento exponencial en los últimos años.

2.5. Conclusiones

1. La reforma del sector telecomunicaciones, surge del planteamiento sobre la reorientación de la política económica y la redefinición del papel del Estado, que presenta el equipo económico que acompañó a Carlos Andrés Pérez al inicio de su segunda presidencia en el período 1989/1994.

2. La estrategia de racionalización del Estado previó entre las distintas opciones, la privatización de aquellas empresas que concurrían a mercados competitivos o con potencial competitivo, lo cual abrió la posibilidad de privatizar la CANTV, empresa pública que concentraba los servicios de telecomunicaciones del país, cuya concesión vencía el año 1990.

3. La designación en posiciones claves para el proceso de toma de decisiones, de un equipo calificado y altamente comprometido con el proceso de reforma del Estado, permitió adelantar las acciones necesarias para que el proceso se cumpliera en el plazo de un año, aprovechando la popularidad del Presidente en ese momento, así como el respaldo obtenido de algunos grupos políticos.

4. La creación del Grupo de Reestructuración del Sector Telecomunicaciones, adscrito al MTC, con responsabilidades específicas y los recursos necesarios para cumplir con los objetivos propuestos, permitió adelantar en un plazo relativamente corto y en forma simultánea una serie de complejas actividades que concluyeron en el plazo requerido.

5. El apoyo prestado por las empresas consultoras internacionales que actuaron en distintas áreas, aportaron conocimientos especializados y experiencias de otros países, lo cual permitió diseñar instrumentos legales adaptados a las tendencias internacionales.

6. El amplio proceso de concertación con los sectores laborales y con el poder legislativo, así como la información a las instituciones representativas, fueron creando un ambiente positivo que favoreció la aprobación de la privatización de la Empresa

7. La apertura de la telefonía móvil, mediante un proceso de licitación pública, sirvió de referencia para la credibilidad del proceso de privatización del sector.

8. Lograr la privatización de la CANTV, en un período tan corto, superando las dificultades de un proceso tan complejo y en un ambiente de resistencia de algunos sectores, fue un paso definitivo en el proceso de reforma.

9. Aún cuando no se logró la aprobación de la nueva Ley de telecomunicaciones ese año, la creación del ente regulador, CONATEL, estableció las bases de un nuevo esquema de relación entre

operadores y el Estado.

10. A juicio de representantes de empresas del sector, el impulso inicial del proceso de reforma ha sido definitivo para el crecimiento del sector a pesar de la precariedad jurídica y las debilidades del ente regulador.

III. La Comisión Nacional de Telecomunicaciones. CONATEL

3.1. Creación del organismo

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, la Comisión Nacional de Telecomunicaciones, mediante Decreto del 5/9/91. Se le asigna al mismo, carácter de Servicio Autónomo sin personalidad jurídica, adscrito al despacho del Ministro de Transporte y Comunicaciones, con rango de Dirección General, y autonomía de gestión, administrativa, financiera y presupuestaria.

Las atribuciones establecidas fueron las siguientes:

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 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 obtengan en el desempeño de sus funciones.
10. Coordinar con organismos nacionales e internacionales los aspectos técnicos en materia de telecomunicaciones.
11. Administrar el uso del espectro radioeléctrico.
12. Elaborar las directrices, normas y reglamentos aplicables a los servicios de telecomunicaciones.
13. Elaborar los criterios para la fijación de las tarifas de telecomunicaciones.
14. Administrar los convenios de uso de recursos técnicos internacionales.
15. Liquidar y recaudar los derechos, tasa y demás ingresos del servicio.
16. Las demás atribuciones que le señale la Ley y los reglamentos.

El presupuesto de CONATEL según lo establecía el Decreto estaría integrado como sigue:

- Los recursos que le sean asignados en la Ley de Presupuesto de cada ejercicio.
- Los aportes extraordinarios que le asigne el Ejecutivo Nacional.
- Los ingresos provenientes de la gestión del servicio.
- Los ingresos provenientes de sanciones administrativas, de la administración del espectro radioeléctrico y de la recaudación de derechos y tasas.

La totalidad de los ingresos serían destinados al financiamiento del servicio, de conformidad con la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario.

La Comisión estaría integrada por un Director, con rango de Director General Sectorial, un Consejo Asesor integrado por siete miembros, todos designados por el Ministro de Transporte y Comunicaciones. Además, la organización y funcionamiento de las dependencias administrativas y técnicas sería establecida en su reglamento interno.

Se delegaba al Director, la facultad de suscribir las liquidaciones de derechos, tasas e impuestos; el otorgamiento de concesiones, autorizaciones y permisos e igualmente suscribir los contratos derivados del cumplimiento de las atribuciones que corresponde a la Comisión.

Se conformó el Organismo en noviembre de 1991, con la incorporación de parte de los

funcionarios del Grupo de Reforma de Telecomunicaciones GRT y de la División de Ingeniería y Comunicaciones del Ministerio de Transporte y Comunicaciones.

Se adoptó una estructura organizativa inicial sencilla, en la cual reportaban al Director General: dos unidades de línea; Red Básica y Servicios de Radiodifusión y una de Proyectos, entre los que se encontraban: Administración y Control del Espectro Radioeléctrico, Terminales Públicos, Telefonía Rural, Normas de Equipos, Tarifas y Estudios Económicos y Asuntos Internacionales; cuatro unidades de apoyo: Asuntos Legales; Recursos Humanos; Administración y Servicios y Relaciones Institucionales.

El personal inicial de CONATEL fue de 138 personas distribuidas como sigue:

Consejo Asesor	6
Personal Ejecutivo	14
Profesionales y Técnicos	80
Otros	38

En los tres primeros años de operación el presupuesto fue aportado, en una elevada proporción por transferencias de la Administración Central.

A los efectos de identificar los factores determinantes en el desenvolvimiento de la institución en sus nueve años de operación, se revisaron los informes anuales presentados en la Memoria del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, se realizaron entrevistas personales con funcionarios que actualmente se desempeñan en cargos directivos de CONATEL, y con ex funcionarios que participaron en la etapa inicial de la institución. Asimismo, con el fin de conocer la percepción de los prestatarios de los servicios de telecomunicaciones, sobre la gestión de CONATEL, se entrevistaron ejecutivos de empresas de telefonía y algunos representantes de Asociaciones gremiales, que agrupan las empresas mas importantes del sector.

Antes de entrar a analizar los aspectos relevantes del desenvolvimiento de CONATEL, es importante tomar en consideración que tal como se señaló anteriormente, el ente regulador recibió las atribuciones que en parte correspondían a la Dirección de Comunicaciones del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, el 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.

La privatización de CANTV y el nuevo contrato de concesión, con el cual se consagra el régimen de competencia, con la excepción de los servicios de telefonía básica que ha permanecido bajo régimen de concurrencia limitada, hacen al inicio de la gestión, la diferencia con la situación que venía manejando el Ministerio.

La subordinación de CONATEL al Ministerio, bajo la forma de servicio autónomo, generó situaciones que contrastan desde el punto de vista de su autonomía. Por una parte, se fue logrando la autonomía financiera; en tanto que, la autonomía administrativa quedó limitada, al estar subordinada al Ministro la designación del Director General, ya que los vaivenes políticos influyeron en continuos cambios de Ministro lo cual se tradujo en la inestabilidad del equipo directivo de la Organización, al punto que han sido designados seis Directores Generales, en nueve años de actividad.

A la inestabilidad de los equipos directivos, se agrega la concentración del poder de decisión en manos del Director General, lo cual ha influido en la personalización del enfoque sobre la forma de administrar la política y ha creado un margen de discrecionalidad en las decisiones.

3.2. Visión y misión

Del señalamiento sobre las atribuciones que se asignan a CONATEL en el Decreto que la creó, se desprende que su misión debía orientarse hacia cuatro aspectos fundamentales:

1. Planificar, dirigir y supervisar los servicios de telecomunicaciones;
2. 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;

3. Garantizar los derechos de los consumidores; y
4. Promover la inversión y la innovación tecnológica.

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 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.

En publicaciones de CONATEL del año 1997 y del año 2000 aparecen definiciones de visión y misión y que aportan idea respecto al enfoque que se venía dando a la institución, así como lo que se espera a futuro de la misma.

Al analizar comparativamente los dos enfoques sobre la visión, se observa que hasta 1997 lo que se aspira es lograr una normativa moderna que permita una acción efectiva, ello se relaciona con el sentido de urgencia sobre la aprobación de la Ley para ofrecer una sólida base jurídica a los inversionistas del sector. La visión definida en el 2000, resulta mas 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 le permita al país proyectarse como líder de la región.

VISION 1997	VISION 2000
Regular al sector telecomunicaciones a través de instrumentos legales modernos que generen confianza al inversionista, con una sólida imagen y credibilidad en el contexto nacional e internacional.	Consolidar una sociedad desarrollada, rica en conocimientos e información, al alcance de todos, en cualquier momento y cualquier lugar, provista de una infraestructura de vanguardia que la convierta en líder de la región.

Al comparar los distintos enfoques de la misión, se observa que en 1997, esta se concentra mas 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.

Resulta interesante destacar que en ambos casos las definiciones de Visión y Misión reflejan la concepción del equipo directivo, respecto a los objetivos y funciones que debe cumplir el ente regulador y ello ha estado asociado al enfoque sobre desarrollo del país y a las circunstancias presentes en cada período. La capacidad de visualizar objetivos de futuro, dentro de situaciones circunstanciales y en un contexto de alta volatilidad, constituyen la clave para lograr una visión estratégica del papel del ente regulador; sin embargo el retardo en aprobar una nueva legislación adaptada a la dinámica de cambio de este sector, lo cual 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 la posibilidad de consolidar una posición estratégica clara que contribuyera a generar confianza a los nuevos inversionistas.

MISIÓN 1997	MISIÓN 2000
Administrar y regular el espectro radioeléctrico, así como promover el desarrollo de las telecomunicaciones en el país, para convertir a Venezuela en el líder regional de las telecomunicaciones, fortalecida con un marco legal moderno, una sólida imagen y una credibilidad nacional e internacional, de manera de hacer propicio el espacio para los inversionistas.	Apoyar el desarrollo de la infraestructura, contenido, servicios y mercado de las telecomunicaciones para incentivar a todos los sectores fundamentales a trabajar por el desarrollo y bienestar de la nación y sus habitantes.

3.3. Interrelaciones con otros sectores

CONATEL, como ente dependiente de la Administración Central, está sujeto a la normativa legal que rige la Administración Pública, y específicamente al Reglamento de los Servicios Autónomos sin personalidad jurídica⁸, en el cual se establecen una serie de vínculos interinstitucionales que pueden favorecer o limitar su gestión, de acuerdo a los condicionamientos que de ella surjan.

El Organismo ha dependido jerárquicamente del Ministro de adscripción (actualmente de Infraestructura) quien es responsable del manejo de su patrimonio, sin perjuicio de que pueda delegar en otro funcionario sus atribuciones, en cuyo caso la responsabilidad será solidaria. Esta condición puede explicar en parte la razón por la cual, cada nuevo Ministro ha designado personas de su confianza en los cargos directivos de CONATEL.

Las políticas que orientan la acción de la Institución, debían emanar del Ministerio y estas a su vez se articularían con las directrices del Plan de la Nación que se prepara en CORDIPLAN.

En lo referente al control administrativo, el presupuesto debía ser elaborado por CONATEL, según las instrucciones de la Oficina Central de Presupuesto y de acuerdo a las previsiones establecidas en la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, para su aprobación por el Ministro de adscripción, antes de someterlo a la aprobación por parte del Presidente de la República en Consejo de Ministros. El Organismo debía presentar al Ministerio una evaluación trimestral de la gestión física y financiera, la cual debía ser enviada a la Comisión Permanente de Finanzas y Contraloría de la Cámara de Diputados, ahora Asamblea Nacional.

Los sistemas de administración de personal, estaban sujetos a las directrices de la Oficina Central de Personal OCP y podían establecerse regímenes especiales, tal como fue el caso de CONATEL.

PROCOMPETENCIA debía actuar cuando se presentaran situaciones consideradas de comportamiento monopólico.

Correspondía al poder legislativo aprobar las reformas legales necesarias, de hecho la falta de apoyo legislativo fue uno de los factores determinantes del retardo en la aprobación de la nueva Ley de Telecomunicaciones.

La presencia de CONATEL en los entes internacionales, para el seguimiento permanente de las tendencias en el desarrollo de tecnologías, nuevas modalidades de prestación de servicios, normas técnicas internacionales, entre otros, resulta indispensable ante la velocidad de transformación y crecimiento de este sector y su importancia a nivel global.

Otro nivel de relaciones deriva de su función propiamente dicha en materia regulatoria, la cual se realiza directamente con cada empresa de acuerdo a sus necesidades y compromisos adquiridos. Cuando se trata de asuntos que involucran a grupos específicos de empresas o al sector como conjunto, las relaciones se establecen a nivel gremial, por vía de Asociaciones o Cámaras que agrupan empresas con intereses sectoriales comunes.

La protección de los derechos de los usuarios finales, es una de las atribuciones señaladas en el decreto de creación de CONATEL, lo cual supone contar con canales de comunicación fluidos con el público en general o sus entidades representativas. Hasta el presente, la escasa información sobre derechos de los consumidores y la poca organización de estos, ha limitado la acción en este campo.

Como puede apreciarse la multiplicidad de relaciones interinstitucionales, derivadas de las características mismas del organismo, implica autonomía y capacidad de concertar, a la vez que crea condicionamientos, introduce elementos que favorecen la discrecionalidad y agrega procesos administrativos, que poco contribuyen con su eficiencia.

El énfasis en los aspectos operativos y el cambio frecuente de los equipos directivos de la institución, determinaron que las relaciones con otros entes públicos con responsabilidad en el

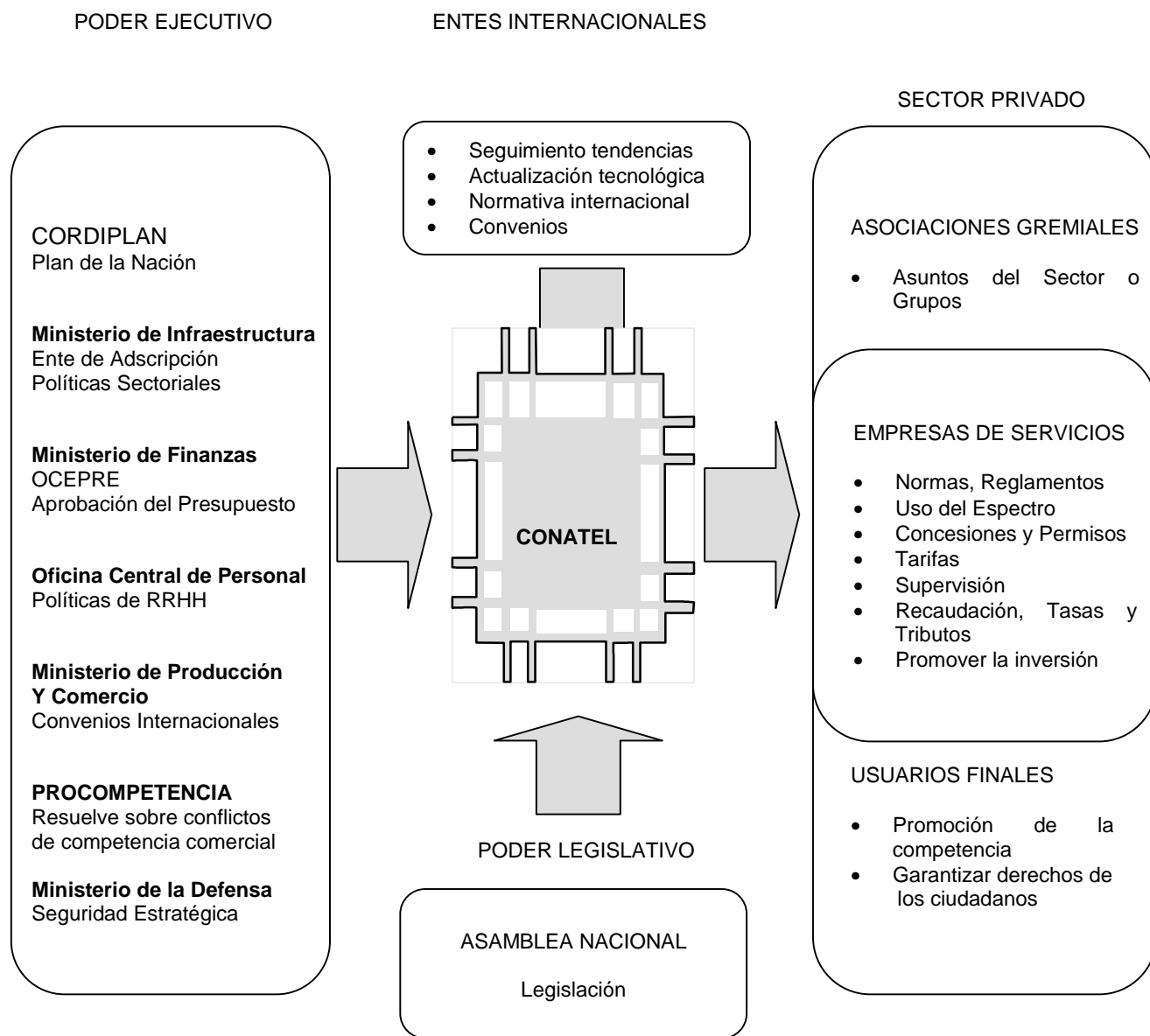
⁸ Gaceta Oficial N° 34.236 del 7/11/91

sector, no mantuvieran su regularidad afectando la continuidad y coherencia de enfoques sobre el desarrollo del sector. Así mismo el contacto con las empresas y gremios para armonizar posiciones dependió del interés del Director General de turno.

En opinión de representantes privados, el sector telecomunicaciones ha tenido muy baja prioridad en los Planes de la Nación y las políticas fueron prácticamente inexistentes, de modo que las relaciones interinstitucionales fueron predominantemente operativas y centradas en el cumplimiento de las normativas vigentes. Así mismo la relación con las empresas ha sido fundamentalmente operativa.

Tal como se aprecia en la Gráfica N° 1 existe una amplia gama de relaciones interinstitucionales determinadas por la normativa legal existente, en relación al funcionamiento de la Administración Pública, por lo cual de la fijación de políticas, asignación de prioridades y de la fluidez de los procesos administrativos correspondientes, depende en buena parte, que se den las condiciones para cumplir con los objetivos de la institución.

GRAFICO N° 1
MATRIZ DE INTERRELACIONES



3.4. Organización y recursos humanos

La organización inicialmente adoptada, se transforma progresivamente en el tiempo, en función de las actividades que se van desarrollando y de la orientación de la Dirección General, así en 1994 ya se cuenta con una estructura en la cual se diferencian cuatro unidades operativas y cuatro de apoyo, con responsabilidades definidas y personal técnico adscrito a cada área, además de tres unidades asesoras, todas reportando al Director General.

Según se indica en el informe de gestión de 1994, además del manejo regular del personal, se continúa el proceso de implantación de sistemas de gestión en el área de recursos humanos, mencionándose específicamente el subsistema de reclutamiento y selección, la detección de necesidades de adiestramiento y política de ajustes por evaluación de eficiencia. En los años

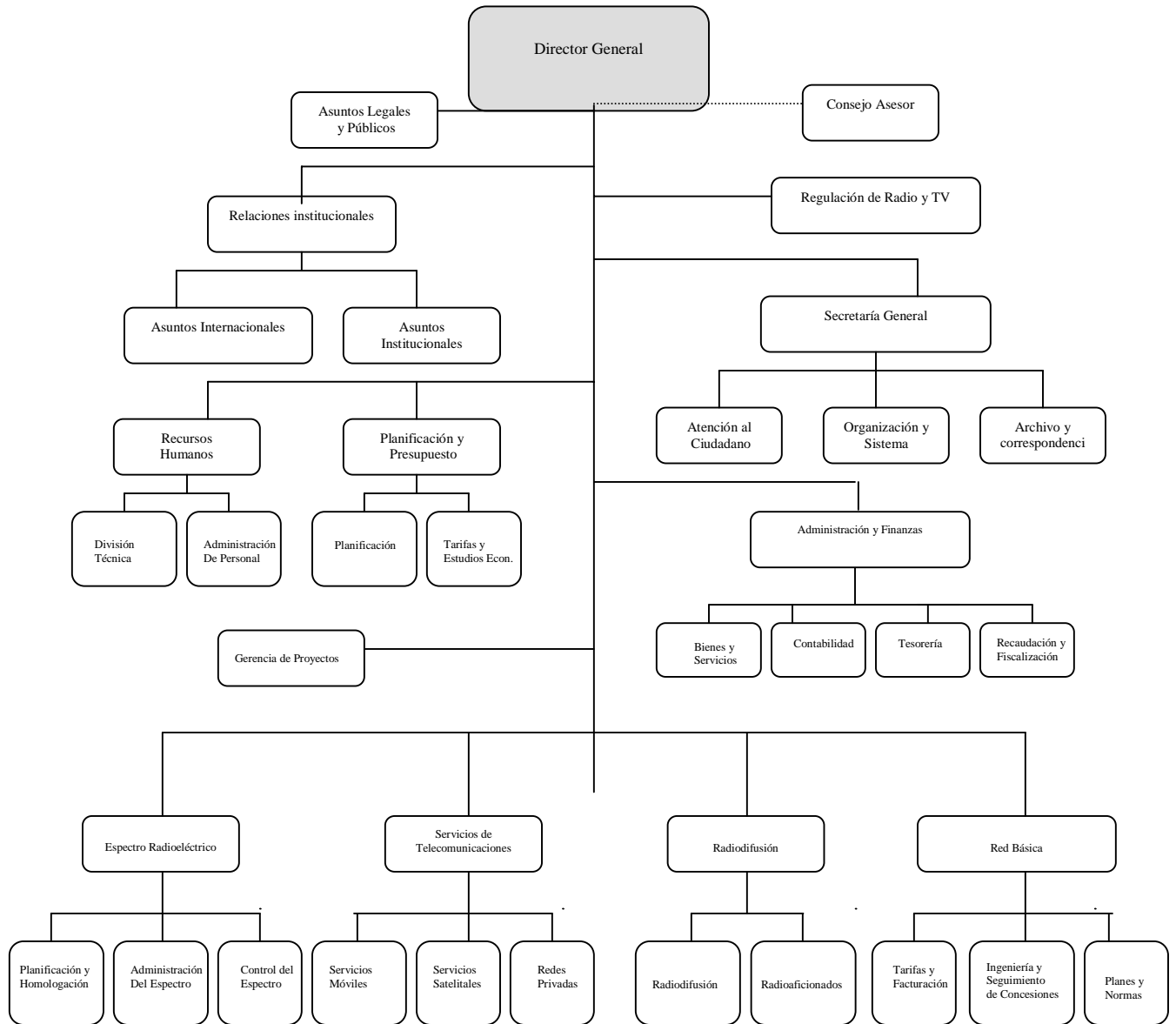
sucesivos se hace mención a la actualización de los sistemas de personal; sin embargo los mismos no se llegan a consolidar.

En 1997, en atención a las políticas de reestructuración planteadas por el Ministerio de Transporte y Comunicaciones, se transfirieron a CONATEL otras funciones que correspondían a la Dirección General Sectorial de Comunicaciones, lo que implicó la modificación de la estructura, organizativa, manteniendo las cuatro unidades operativas existentes, pero redefiniendo sus actividades e incorporando tres nuevas unidades de apoyo, Secretaría General, Relaciones Institucionales y Planificación y Presupuesto, todas ellas reportando al Director General. Tal como se puede apreciar en el Gráfico n° 2

Según el informe de gestión para la fecha indicada, el personal al servicio de CONATEL fue de 248 funcionarios, de los cuales un 60% se desempeñaba en las áreas técnicas y un 40% en las áreas administrativas. Asimismo, se señala que se adelantaban los estudios para la futura aplicación de un sistema inteligente de control de gestión, previéndose la instalación de la plataforma computacional para el año siguiente. Estos dos elementos, aportan una idea sobre las características de los procesos internos de gestión, en los cuales subsisten engorrosos procedimientos administrativos, que exigen una elevada proporción de personal, y la ausencia de una plataforma moderna e integrada de procesamiento de datos, que agilizará los procesos y permitiera el control efectivo de la gestión.

GRAFICO N° 2

ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL ANTERIOR



En 1999, con el inicio del nuevo período presidencial, se designa nuevo Ministro de Infraestructura y se reemplaza al Director General y toda la plana gerencial del organismo. Este nuevo equipo directivo realiza una evaluación en la institución y plantea su reestructuración, tomando en consideración que la misma no se corresponde con la realidad del sector y que debe ser adaptada a las nuevas condiciones, partiendo de las fortalezas y debilidades identificadas, las cuales se incluyen a continuación, tal como se anotan en documento interno.

“Fortalezas:

- Alta gerencia con proyectos definidos para el desarrollo organizacional
- Alto porcentaje del personal técnico existente debidamente capacitado
- Desarrollo de un Sistema Automatizado para la administración del espectro radioeléctrico.

Debilidades:

- Deficiencia en los lineamientos para el control de las actividades planificadas para la consecución de metas establecidas

- Falta de compromiso y responsabilidad de un porcentaje significativo del personal de la organización

- Inexistencia de un proceso de planificación de recursos humanos que permita desarrollar estrategias para la optimización de los sistemas de captación, capacitación y mantenimiento del personal.

- Generación insuficiente de productos y servicios para el sector de las telecomunicaciones.

- Estructura organizacional excesivamente burocrática e ineficiente que no responde al mercado dinámico que regula.

- Ausencia de un Plan estratégico para el sector.

- Procesos con niveles deficientes de orientación a los clientes y sus necesidades.

- Existencia de reproceso que incrementa los tiempos de respuesta para la generación de servicios que ofrece la organización.

- La fuerza de trabajo no es suficiente para la generación de los productos y servicios de la Comisión.

- La cantidad de empleados administrativos comprende aproximadamente el 60% de la población total de empleados.

- Baja capacidad para la administración de los procesos vinculados a la gestión del espectro radioeléctrico.

- Bajos índices de pro actividad en los procesos de investigación y desarrollo.”

Se inicia el proceso de reestructuración conformando una Comisión interna, integrada por casi todos los gerentes de área; esta Comisión adelanta actividades en tres aspectos:

- Determinación de la Misión y Visión de CONATEL
- Definición de metas y objetivos de la organización
- Determinación de funciones básicas,

Una vez cumplidos los objetivos, se propone un organigrama preliminar, que a diferencia de la estructura anterior, orientada a regular por tipo de servicio y por tecnología, tal como se aprecia en el organigrama estructural anterior (Gráfica N° 2), se enfoca a los procesos sin diferenciar por tipo de servicio. El nuevo diseño organizacional (Gráfica N° 3) contempla la estructuración de equipos de trabajo multidisciplinarios, con capacidad de cumplir todas las etapas de cada proceso sea relacionado con la evaluación de nuevos proyectos, o con las que implica una concesión o autorización, independientemente del tipo de servicio de que se trate. Asimismo, se asigna prioridad a los aspectos de promoción, para lo cual se considera clave la información a inversionistas y usuarios de todo lo relativo al sector.

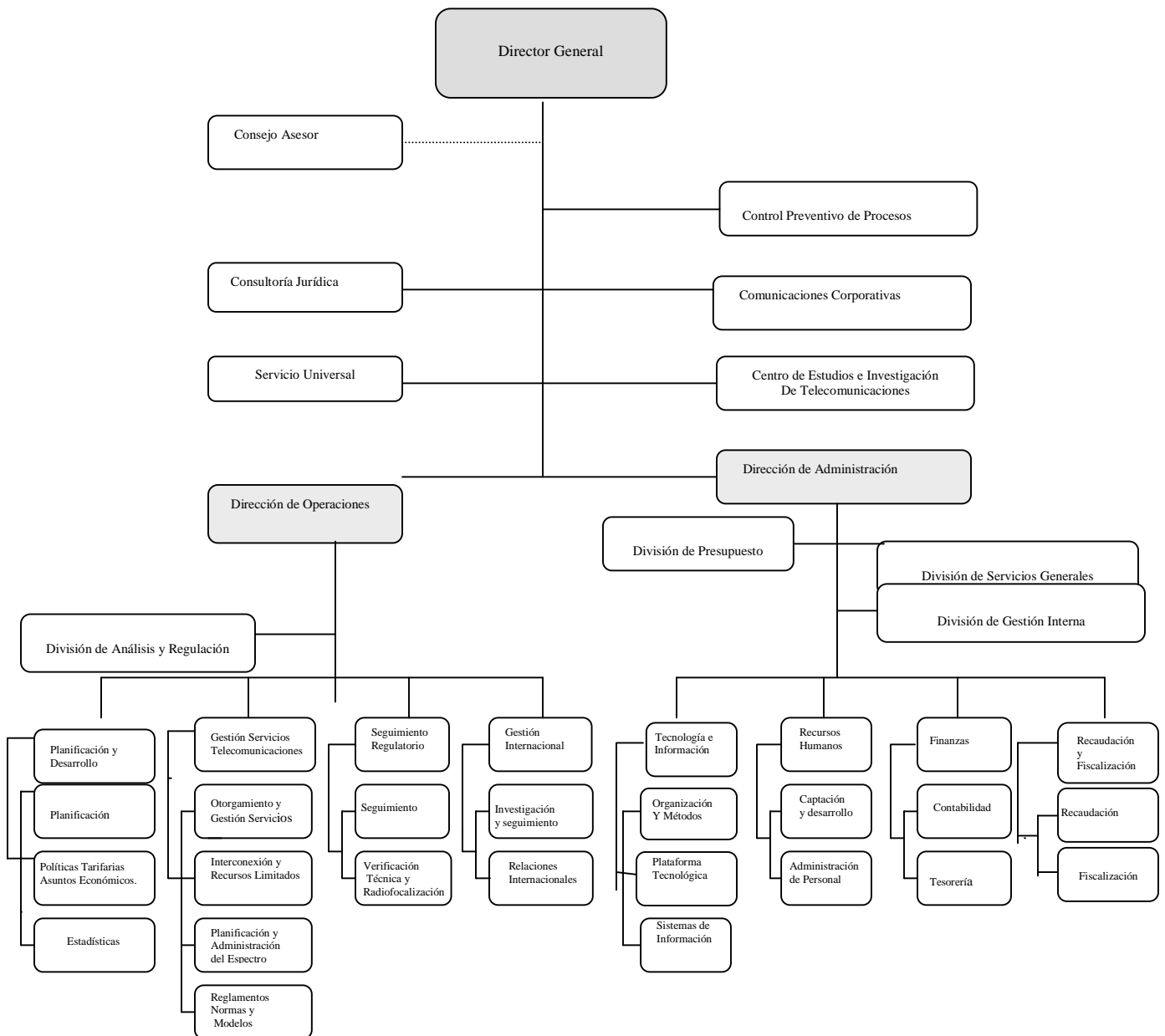
La nueva estructura define tres niveles jerárquicos, la Dirección General, a la cual le reportan dos direcciones, una de Operaciones y otra de Administración, y cinco unidades de apoyo. Los cambios fundamentales en la estructura son: a) la inclusión de un nivel jerárquico intermedio para descargar a la Dirección General de la supervisión interna de un excesivo número de unidades operativas y b) la asignación de responsabilidades asociadas a procesos, de modo que cada gerencia

está integrada por un equipo interdisciplinario y responde por un proceso completo, evitando así la dispersión de responsabilidades y facilitando el control de gestión.

Tal como explicaron algunos de los funcionarios entrevistados, la nueva organización está en proceso de implantación de modo que aun es demasiado pronto para evaluar su funcionamiento, incluso se está contratando personal para conformar los equipos de trabajo. A juicio de los entrevistados del sector privado los cambios organizativos no se han implantado en su totalidad y los procesos continúan lentos, sin embargo se considera que no ha habido tiempo suficiente para reformar la institución en el sentido que se ha planteado.

GRAFICO N° 3

ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL PROPUESTO



Las responsabilidades establecidas para cada una de las gerencias se pueden resumir como sigue:

- En el área de operaciones

Planificación y Desarrollo del Sector, le corresponde la elaboración del Plan Nacional de Telecomunicaciones, el Plan de CONATEL, el seguimiento del entorno y la elaboración de estadísticas del sector.

Gestión de Servicios de Telecomunicaciones, se encarga de la reglamentación y modelos. Realiza el trabajo previo de evaluación a la autorización de concesiones y la adjudicación de las mismas. También le corresponde el plan de utilización de frecuencias, la interconexión y el derecho de vía.

Seguimiento Regulatorio, supervisa a las empresas concesionarias controlando los aspectos de tarifas, calidad y cláusulas contractuales.

Gestión internacional, maneja las relaciones con organismos y entidades internacionales y le corresponde el seguimiento de las tendencias del sector a nivel internacional.

- En el área administrativa se estructuran cuatro gerencias, cuyas funciones son las siguientes:

Tecnología e Información, le corresponde el desarrollo de la plataforma tecnológica de la organización, su actualización y mantenimiento. La implantación de sistemas de información.

Recursos Humanos, diseña las políticas de recursos humanos y supervisa su aplicación. *Finanzas*, diseña la estrategia financiera y maneja los fondos de la institución. Mantiene actualizada la contabilidad. Elabora los estados financieros.

Recaudación y Fiscalización, Gestiona las cobranzas y comprueba la veracidad de la base de cálculo.

Dependen también de la Dirección de Administración las divisiones de Presupuesto, Servicios Generales y Gestión Interna, a la cual corresponde la recepción de solicitudes y la atención al público.

Reportando a la Dirección General, se crea el Centro de Estudios e Investigación de Telecomunicaciones, para trabajar en aspectos relacionados con tecnología y marco normativo. Así mismo, se espera implementar el plan de educación continua para funcionarios de CONATEL, de modo de ir especializando el personal progresivamente. Tal como se señaló anteriormente la reestructuración del organismo apenas se ha iniciado en el primer trimestre de año 2000, por lo cual aún no se han terminado de estructurar los equipos de trabajo, y están en proceso la implantación de nuevos sistemas.

En materia de personal, la intención es cambiar la relación entre técnicos y administrativos para corregir la distorsión generada en el tiempo, y que a 1999 reflejaba 60% de personal administrativo y 40% de personal técnico. Se ha considerado que la relación adecuada, debe ser de tres técnicos por cada administrativo. Se pretende igualmente, consolidar un sistema integral de recursos humanos, con el objeto de mejorar la calidad del personal y el desarrollo del sentido de pertenencia. Con este fin se ha definido el sistema de evaluación para el ingreso de personal, está en proceso el diseño del plan de carrera, se está adelantando la valoración de los cargos, con el apoyo de una firma reconocida y se está trabajando en el instrumento de evaluación por competencia.

En relación a las remuneraciones, se ha contratado una firma especializada para el estudio comparativo de sueldos y se aspira reducir los rezagos respecto al mercado, ajustándolas a los rangos medios prevalecientes en el sector.

En conclusión se puede afirmar que durante los nueve años de actividad, la falta de continuidad de los equipos directivos de la institución, la ausencia de políticas estables, la creciente burocratización administrativa, la poca consolidación de un sistema integral de recursos humanos, el rezago progresivo de las remuneraciones, especialmente en el área técnica y la presión de la demanda de personal técnico calificado para el sector, se han traducido en una elevada rotación del personal técnico, en la distorsión del balance entre personal técnico y administrativo que caracteriza este tipo de institución, y en la ausencia de una cultura organizacional, lo que ha debilitado la

capacidad de respuesta y se ha manifestado en el retraso y la ineficiencia de los procesos, generando elevados niveles de desperdicio y tiempos excesivos para la culminación de los trabajos.

El objetivo planteado por la nueva administración se orienta a superar las dificultades señaladas anteriormente y las medidas hasta ahora tomadas señalan un camino hacia la desburocratización de la institución y la modernización del ente regulador, apoyada en la recién aprobada Ley de Telecomunicaciones.

3.5. Toma de decisiones

Las decisiones de política del sector son competencia del Ministerio de adscripción y las mismas deben ser coherentes con el enfoque global de desarrollo del País. CONATEL como ente regulador, le ha correspondido tomar las decisiones relativas a las condiciones para la prestación de los servicios, por parte de las empresas particulares, así como la supervisión y control del sector.

El tipo de decisiones ha estado asociada principalmente a la administración del espectro radioeléctrico, al otorgamiento de concesiones y permisos, a la autorización de nuevos servicios, al seguimiento del contrato de concesión de telefonía básica y a la normativa que debe regir para cada actividad.

El Decreto mediante el cual se creó CONATEL estableció que el Director General, por delegación del Ministro, tendría la facultad de suscribir las liquidaciones de derechos, tasas e impuestos; el otorgamiento de concesiones, autorizaciones y permisos e igualmente suscribir los contratos derivados del cumplimiento de las atribuciones que corresponde a la Comisión.

La concentración de todas las decisiones, independientemente de su trascendencia, en una sola persona, el Director General, ha constituido uno de los factores que ha afectado la fluidez de los procesos, otorgando excesiva discrecionalidad al momento de las decisiones trascendentes.

El Consejo Asesor, como su nombre lo indica, solo podía formular recomendaciones sobre planes y políticas y opinar sobre estos temas, pero sin voto en las decisiones. Su actuación sin embargo, ha sido irregular dependiendo del interés del Ministro o del Director General, en contar con su apoyo.

El proceso interno de análisis y propuestas para apoyar la toma de decisiones al mas alto nivel, se ha venido cumpliendo con la participación de las distintas gerencias, cada una dentro del área específica que le correspondía, de modo que cada estudio o solicitud era evaluada sucesivamente y en forma independiente en cada uno de sus aspectos por la gerencia correspondiente, lo cual en algunos casos, generaba retrasos o paralización del proceso por falta de comunicación entre los responsables de las distintas áreas. Solo cuando se lograba la aprobación de todos los responsables, concluía el ciclo y se elevaba para la decisión final a nivel de la Dirección General.

Según las evaluaciones internas realizadas por el nuevo equipo ejecutivo, el estudio de cada solicitud por cada una de las gerencias involucradas, ha estado afectando el flujo de trabajo y se ha traducido en la dispersión de responsabilidades, dando como resultado lapsos de respuesta sumamente largos. En razón a esta situación, se ha propuesto el rediseño de la organización en base a procesos, de modo de lograr una visión integral y coherente de cada caso, lográndose mayor fluidez en los procedimientos y una clara asignación de responsabilidades.

En opinión de representantes de las empresas privadas la interacción con CONATEL resulta muy lenta ya que la canalización de todos los planteamientos, sean importantes o no, así como su respuesta a través del Director General, introduce un retraso importante en el día a día de las operaciones. Aún cuando se ha previsto la delegación de decisiones a nivel de los directores de operaciones y de administración esto no se ha logrado.

3.6. Planificación y presupuesto

CONATEL, como servicio autónomo ha estado sujeto a la ley de régimen presupuestario, según la cual debía presentar anualmente a la consideración de la Oficina Central de Presupuesto OCEPRE, su plan operativo y su presupuesto de gastos. Aún cuando disponía de autonomía para el

manejo de sus ingresos propios, debía presentar una evaluación trimestral, la cual sería enviada a la Comisión Permanente de Finanzas y Contraloría de la Cámara de diputados, ahora Asamblea Nacional.

Los informes de gestión presentados desde 1993, solo hacen mención de los planes operativos anuales y de algunos aspectos puntuales, con enfoques mas operativos que estratégicos. El cumplimiento de los procedimientos y de las metas presentadas en el plan operativo, así como el seguimiento del presupuesto, se convirtieron en las herramientas de control interno, mientras los sistemas de evaluación de desempeño de la organización no pasaron de ser una aspiración que no llegó a concretarse.

De acuerdo a los entrevistados, no ha existido un proceso formal y sistemático de planificación estratégica, orientado al desarrollo de la institución en función del crecimiento esperado del sector. Sin embargo se han realizado algunos esfuerzos aislados, tal como se menciona en los informes de 1994 y 1997.

Disponer de los ingresos propios ha otorgado flexibilidad en el manejo de los recursos, sin embargo, la carencia de un sistema formal de planificación que ofreciera el basamento estratégico, para el desarrollo de la organización y la elevada rotación de los equipos gerenciales, ha sido determinante de la falta de coherencia en los esfuerzos realizados para consolidar los procesos gerenciales, que garantizaran una gestión eficiente. La falta de objetivos de mediano plazo y el énfasis en el logro de resultados de corto plazo, se ha traducido en el tiempo en un desempeño irregular, fruto de iniciativas con poca articulación.

Dentro del planteamiento de la nueva administración, se intenta establecer un sistema formal de planificación, bajo la coordinación de la Gerencia de Planificación y Desarrollo del Sector, la cual abordaría la preparación del Plan Nacional de Telecomunicaciones y el Plan estratégico de CONATEL.

En el primer trimestre del 2000, se presentó el Plan Nacional de Telecomunicaciones, el cual contiene lineamientos generales para el largo plazo, que reflejan las aspiraciones de lo que debe ser este sector dentro de doce años; así mismo se identifican metas de corto plazo, que abarcan el primer año y que se relacionan con acciones concretas que deben contribuir a dar mas transparencia al funcionamiento del mercado.

La formulación del Plan de CONATEL, involucró a cada una de las gerencias y se establecieron objetivos y metas cuantificables, las cuales serán objeto de seguimiento.

Entre los objetivos planteados por la nueva administración está la implantación de un sistema de control de gestión, que permitiría la evaluación permanente del cumplimiento del plan y generaría un conjunto de indicadores representativos; sin embargo, hasta el momento que se realizó la presente investigación apenas se iniciaba este proceso con la contratación de una persona que tendría la responsabilidad de adaptar un programa denominado Sistema Balanceado de Indicadores, que según las informaciones obtenidas ha sido utilizado en otros países.

En resumen el modelo de gestión de la institución desde su creación en 1991 hasta 1999 no difiere significativamente de modelo burocrático dadas sus características de ente gubernamental con relativa autonomía, pero condicionado por decisiones políticas y limitado por una serie de exigencias de carácter administrativo. Su actividad se concentró en los aspectos operativos y el cumplimiento de procedimientos administrativos, mas que en la necesidad de crear las bases para el desarrollo del sector, en consonancia con la dinámica del cambio tecnológico y la entrada de nuevos actores en el ámbito nacional.

Las medidas tomadas por la nueva administración apuntan hacia la transformación del organismo en un ente mas adaptado a las circunstancias actuales, organizado en base a procesos, desarrollando sistemas de información adecuados, sentando las bases para lograr la estabilidad del personal apoyado en un sistema de evaluaciones, y estableciendo sistemas de control de gestión que le permitan evaluar el desempeño de la institución en función de los objetivos planteados en sus planes internos y de desarrollo del sector; todo ello asignando prioridad el aspecto de promoción de la competencia y actuando con mayor transparencia frente a las empresas del sector.

La reciente aprobación de la nueva Ley de telecomunicaciones ofrece la oportunidad para avanzar en este sentido; sin embargo solo en la medida que se logre la continuidad de las políticas y se consolide un equipo gerencial que comparta la visión y mantenga el esfuerzo podrá lograrse este objetivo.

3.7. CONATEL y la nueva Ley de Telecomunicaciones

La Ley Orgánica de Telecomunicaciones promulgada el 12 de junio del año 2000 establece el marco que regirá el desarrollo del sector así como las condiciones para la prestación de servicios y explotación de las redes de comunicación, y asigna a la Comisión Nacional de Telecomunicaciones la responsabilidad de velar por el cumplimiento de esta Ley.

La Ley contiene 224 artículos estructurados en 13 Títulos que abarcan aspectos tales como:

a) Los objetivos generales, deberes y derechos de usuarios y operadores, las normas para la prestación de servicios con especificación del tipo de autorización requerida en cada caso, así como los procedimientos para obtenerla.

b) Las responsabilidades del Ministerio de Infraestructura y de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones.

c) La creación del Servicio Universal y su Fondo, así como el establecimiento del Fondo de Investigación y Desarrollo de las Telecomunicaciones.

d) Los aspectos relativos a la administración, regulación y control, así como los procedimientos a cumplir en relación a los recursos limitados, como son el espectro radioeléctrico, la numeración, el espectro radioeléctrico asociado al uso satelital, el uso de las vías generales de telecomunicaciones y lo relativo a la interconexión.

e) Las normas aplicables a los radioaficionados, así como lo relativo a la homologación y certificación de equipos.

f) Los aspectos relacionados con precios y tarifas.

g) Los impuestos, tasas y contribuciones.

h) El régimen sancionatorio y las disposiciones finales y transitorias.

En relación a la Comisión Nacional de Telecomunicaciones se introducen modificaciones significativas respecto al decreto anterior, ya que se le asigna carácter de instituto autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio e independiente del Fisco Nacional, con autonomía técnica, financiera, organizativa y administrativa, aún cuando se mantiene adscrito al Ministerio de Infraestructura.

Se amplían sus competencias, de modo de 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 establece que su patrimonio estará integrado de la siguiente forma:

1. Los ingresos provenientes de su gestión y de la recaudación de derechos y tributos.

2. Los recursos que le sean asignados en la ley de Presupuesto de cada ejercicio fiscal y los aportes extraordinarios que le acuerde el Ejecutivo Nacional.

3. Los demás bienes, derechos y obligaciones de cualquier naturaleza que haya adquirido o adquiriera en la realización de sus actividades o sean afectados a su patrimonio.

4. Los recursos correspondientes al fondo de servicio universal previsto en la ley, serán administrados como patrimonio separado, en la forma y para los fines que determinen la ley y su reglamento, sin que pueda dársele a los mismos un uso distinto

En cuanto a la dirección del organismo se adopta un esquema colegiado con el nombramiento de un Consejo Directivo, con amplia competencia sobre las decisiones del organismo y solidariamente responsables civil, penal y administrativamente, de las decisiones adoptadas en las reuniones del directorio.

El Consejo Directivo estará integrado por el Director General de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones, quien lo presidirá y cuatro Directores, quienes serán de libre nombramiento y remoción del presidente de la República, cada uno de los cuales tendrá su suplente, designado en la

misma forma. Los miembros del Consejo Directivo, distintos al Director general, no tendrán carácter de funcionarios de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones.

Si bien la designación de un Consejo Directivo con responsabilidad sobre las decisiones es un elemento que contribuirá a reducir la discrecionalidad y los enfoques personales; 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.

Con respecto a los procesos administrativos internos es importante destacar que la Ley es bastante explícita en cuanto a procedimientos para el otorgamiento de habilitaciones y concesiones y no solo establece los requisitos para cada caso y los plazos para responder a las solicitudes, sino que prevé la previa consulta pública en casos específicos. A esto se agrega la obligación de mantener un registro de sus actuaciones y ponerlo a disposición del público, todo lo cual supone una mayor transparencia en los procesos.

La Ley establece también la posibilidad que el Director General pueda delegar atribuciones o la firma de determinados documentos, lo que daría una mayor fluidez a la relación con los operadores y podría superarse el problema actual de concentración del poder de decisión.

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.

3.8. Conclusiones

1. La creación de CONATEL surge como consecuencia del proceso de reforma del sector, iniciado a partir de 1989, y que dio lugar a la privatización de CANTV y a la apertura de los servicios distintos a la telefonía básica.

2. Las dificultades para la aprobación en 1991 de una nueva Ley de Telecomunicaciones, acorde con las condiciones del sector, determinó la necesidad de recurrir a artificios legales para la creación del Ente Regulador, dotado de un cierto margen de autonomía, sin desvincularlo de la Administración Central.

3. La Comisión Nacional de Telecomunicaciones, CONATEL, fue creada por Decreto, bajo la modalidad de Servicio Autónomo, sin personalidad jurídica, adscrita al despacho del Ministro de Transporte y Comunicaciones, con rango de Dirección General y autonomía de gestión, administrativa, financiera y presupuestaria. Se delegó al Director General, designado por el Ministro, la facultad de suscribir concesiones, autorizaciones, permisos, liquidaciones de derechos, tasas e impuestos derivados del cumplimiento de las atribuciones de la Comisión.

4. La creación de CONATEL por vía de Decreto y las limitaciones impuestas por la Ley de Telecomunicaciones de 1940, vigente hasta mediados de Junio del 2000, obligaron a crear un marco legal por vía de decretos y reglamentos que representaron una débil base jurídica para el desarrollo de un sector en rápida expansión y bajo la presión de cambios tecnológicos constantes.

5. La subordinación de CONATEL al Ministerio, limitó su autonomía administrativa, al someter la designación del Director General a la decisión del Ministro, que siendo un cargo político de libre remoción, estaba sujeto a los cambios originados por compromisos políticos del Jefe del Estado. Esta situación se reflejó en continuos cambios en la Director General de CONATEL y en consecuencia en la inestabilidad de los equipos gerenciales de la institución.

6. Las atribuciones de CONATEL, señaladas en el Decreto que la creó, definían la orientación de su actividad hacia cuatro áreas; planificar, y regular las actividades del sector, proteger a los consumidores y promover la inversión. Sin embargo, sus actividades se concentraron en los aspectos propiamente regulatorios. La falta de una visión clara sobre los objetivos de largo plazo de la institución y su papel dentro de la dinámica que ha caracterizado al sector los últimos años, determinó que la misión fuese adquiriendo un matiz mas personal que institucional, influida por la situación del momento y las prioridades del Director de turno.

7. Las múltiples relaciones que debía manejar la institución, dentro de un contexto complejo, determinado por la subordinación a un ministerio, la influencia de normativas internacionales, la presión de los cambios tecnológicos, la negociación política para lograr una sólida base legal, sin contar con una visión clara y un equipo directivo estable, introdujo condicionamientos, factores de discrecionalidad y engorrosos procesos administrativos, que poco contribuyeron con la eficiencia de su gestión.

8. El crecimiento desordenado de la organización, en respuesta a las exigencias de la dinámica del sector, la transferencia de nuevas atribuciones por parte del Ministerio y la falta de un enfoque de largo plazo, fueron factores importantes en la transformación de la organización en un cuerpo burocrático y de lenta capacidad de respuesta.

9. La frecuente sustitución del Director General, así como la demanda de personal técnico en el sector y el rezago de las remuneraciones pagadas por CONATEL respecto al mercado, determinó la inestabilidad de los equipos gerenciales y técnicos y la falta de continuidad de las políticas administrativas, debilitando la institución, al punto que ha resultó difícil consolidar procesos administrativos y gerenciales eficientes y adecuados a las características de este tipo de organismo.

10. La concentración de las decisiones en el Director General y la poca fluidez de los procesos internos, se reflejaron en la lentitud para la toma de decisiones, con un componente importante de discrecionalidad en ciertos períodos.

11. Aún cuando progresivamente se fue logrando la autonomía financiera, la carencia de un sistema de indicadores de gestión, ha limitado la posibilidad de evaluar la eficiencia de la gestión financiera; sin embargo resultó evidente que la falta de objetivos de mediano plazo y el énfasis en el logro de resultados de corto plazo, se ha traducido en un desempeño irregular, fruto de iniciativas con poca articulación.

12. A partir del año 2000, CONATEL ha iniciado un proceso de reestructuración organizativa con miras a superar los problemas de funcionamiento y se ha planteado como uno de sus objetivos establecer sistemas de control de gestión, para contar con herramientas que le permitan evaluar su desempeño; sin embargo lo incipiente de este proceso no permite adelantar conclusiones sobre el avance del proceso.

13. En opinión de representantes de los operadores la falta de políticas claras respecto al sector y la influencia política en la institución, afectaron su desarrollo institucional lo cual se tradujo en inestabilidad de los equipos técnicos y en procesos administrativos lentos.

14. En junio del 2000 se aprobó la Ley Orgánica de Telecomunicaciones la cual en su Título IV Capítulo II establece el nuevo régimen de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones, con lo cual se inicia una nueva etapa para el sector. El ente regulador adquiere personalidad jurídica al declararlo instituto autónomo. La dirección colegiada a través de un Consejo Directivo, el establecimiento de procesos administrativos para el otorgamiento de autorizaciones y la obligación de informar a los operadores y el público en general, señalan una nueva orientación a la institución que debe reflejarse en mayor transparencia y fluidez en las relaciones con los operadores.

IV. Lecciones de la experiencia

I. La experiencia que aporta la reforma del sector telecomunicaciones en Venezuela, indica que para lograr los objetivos de transformación y mejora en la administración pública, se requiere además de la decisión política, actuar en un momento en el cual exista credibilidad en el líder y una relativa estabilidad de los poderes públicos

A estos dos aspectos se agrega otro conjunto de factores, igualmente importantes que son los que permiten que se vayan articulando cada uno de los elementos, para llegar a las decisiones que en definitiva darán sentido de cambio.

En este caso fueron determinantes los siguientes factores:

- Objetivos claros
- Equipo humano comprometido, con capacidad de aportar soluciones sobre la marcha y

manejar situaciones de alta complejidad.

- Apoyo de expertos y/o instituciones internacionales.
- Credibilidad en el proceso.
- Matriz de opinión pública favorable
- Intensa acción informativa y concertadora con los sectores involucrados en el proceso.
- Diseño de un esquema para la incorporación de los trabajadores en la propiedad de la empresa

II. A pesar de que no se logró la modificación de la ley que regula el sector hasta el año 2000, se fue adaptando la normativa por vía de decretos y reglamentos, de modo de ofrecer una base legal que permitiera el desarrollo del sector, dentro de las limitaciones que impone la precariedad jurídica.

III. La creación de un ente regulador ha permitido establecer una relación mas transparente entre los operadores y el Estado; sin embargo la modalidad bajo la cual fue creado, sin personalidad jurídica y cuyo Director General era designado por el Ministro de adscripción, no solo restringió su autonomía, sino que los continuos cambios de Director ha afectado la estabilidad de los equipos técnicos y ha limitado la posibilidad de consolidar los procesos administrativos y gerenciales que deben caracterizar a una institución de este tipo.

IV. La aprobación de una nueva Ley para el sector, ofrece una sólida base jurídica para su desarrollo y sienta las bases para lograr la modernización institucional.

V. La transformación del ente regulador en un organismo ágil, eficiente y eficaz requiere no solo de un marco legal moderno y adecuado a las características propias de sector, sino de un conjunto de otros factores que van desde la continuidad en la gestión, integración de equipos técnicos especializados y consolidación de procesos administrativos y técnicos orientados a agregar valor, así como a la capacidad para evaluar la propia gestión y adoptar los correctivos necesarios. Todo ello implica desarrollar el capital humano necesario para alcanzar los objetivos propuestos y mantener su motivación para lograr su estabilidad.

Bibliografía

- Barrionuevo, Arthur (1998). Conclusiones sobre las políticas de regulación. En: ¿Qué hay de nuevo en las regulaciones?: telecomunicaciones, electricidad y agua en América Latina. Barrionuevo, Arthur, ed.; Lahera Parada, Eugenio, ed.. Buenos Aires: CLAD; Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Bitrán C., Eduardo (1998). Regulación, privatización y competencia: lecciones de la experiencia chilena. En: ¿Qué hay de nuevo en las regulaciones?: telecomunicaciones, electricidad y agua en América Latina. Barrionuevo, Arthur, ed.; Lahera Parada, Eugenio, ed.. Buenos Aires: CLAD; Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Bresser Pereira, Luis Carlos (1999). Reforma del Estado para la Ciudadanía. CLAD - EUDEBA
- Cámara de Empresas de Servicios de Telecomunicaciones (1999). CASETEL .- La Apertura de las telecomunicaciones.
- CANTV (1998) Las Telecomunicaciones en Venezuela frente a la apertura del año 2000. Julio.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (1998). Una Nueva Gestión Pública para América Latina. CLAD.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Peter Spink (1999). Public Administration Modernization in Latin America: Evaluating Recent Changes in the management of Ministries and Regulating Agencies. September .- CLAD.
- Comisión Nacional de Telecomunicaciones - CONATEL. 1997 Anuario Estadístico.
- Comisión Nacional de Telecomunicaciones - CONATEL. 1997 Informe de Gestión.
- Devoto, Alberto Enrique (1997). La Reforma del Sector Eléctrico en Argentina. I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Fondo de Inversiones de Venezuela (1999). Mas Allá de la Privatización. Revista 25 aniversario.
- Frances, Antonio (1993). Aló Venezuela. Apertura y Privatización de las Telecomunicaciones.

CONATEL - IESA.

- Gomez, Juan (1997). Apertura del Sector Telecomunicaciones en Chile, Su Impacto en la Empresa y en la Cultura Organizacional. I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Lahera Parada, Eugenio (1993). Políticas públicas: un enfoque integral. En: ¿Qué hay de nuevo en las regulaciones?: telecomunicaciones, electricidad y agua en América Latina. Barrionuevo. Arthur, ed.; Lahera Parada, Eugenio, ed.. Buenos Aires: CLAD; Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Melo José Ricardo (1997). Regulación de telecomunicaciones en Chile, Perú y Venezuela. CEPAL CAF.
- Melo, José Ricardo (1998). Regulación de telecomunicaciones en Perú y Venezuela. En: ¿Qué hay de nuevo en las regulaciones?: telecomunicaciones, electricidad y agua en América Latina. Barrionuevo, Arthur, ed.; Lahera Parada, Eugenio, ed.. Buenos Aires: CLAD; Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Ministerio de Transporte y Comunicaciones. - Memoria y Cuenta - 1990 a 1998.
- Presidencia de la República de Venezuela.- Mensajes Presidenciales al Congreso Nacional: Carlos Andrés Pérez I 1975 - II 1976 - III 1977 - IV 1978; Luis Herrera Campins I 1980-II 1981 - V 1984; Jaime Lusinchi I 1985 - II1986 - III1987 - IV 1988; Carlos Andrés Pérez II 1993; Ramón J Velásquez 1994; Rafael Caldera II 1995 - III 1996 - IV 1997 - V 1998.
- Stark Carlos.- Institucionalidad y procesos reguladores de los sectores, agua, electricidad y telecomunicaciones en Chile, Perú y Venezuela. CEPAL-CAF.
- Wohlens, Márcio (1998). Reestructuración de las telecomunicaciones y perspectivas de privatización de TELEBRAS. En: ¿Qué hay de nuevo en las regulaciones?: telecomunicaciones, electricidad y agua en América Latina. Barrionuevo, Arthur, ed.; Lahera Parada, Eugenio, ed.. Buenos Aires: CLAD; Editorial Universitaria de Buenos Aires.

Entrevistas realizadas:

CANTV

Carlos Ponce. Gerencia Legal Asuntos Regulatorios
Ada Belfort. Gerente de Administración de la Concesión GGAR

Cámara Nacional de Telecomunicaciones - CANAEMTE

Gino Fioretti .- Presidente

CASETEL - Cámara de Empresas de Servicios de Telecomunicaciones

Haydée Cisneros de Salas. Presidente

CONATEL

Jessé Chacón. Director de Operaciones
José Vicente Rodríguez. Director de Administración
Franco Silva. Gerente de Planificación y Presupuesto.
Francisco Garrido. Coordinador del proceso de Reestructuración.
Julio Arias. Estadísticas.

C.A. Electricidad de Caracas

José Araujo.- Gerente Corporativo de Asuntos Jurídicos.

Fondo de Inversiones de Venezuela.

Miguel León. - Coordinador de Procesos

TELCEL

Jesús Sanoja - Gerencia de Servicios Regulatorios Ex funcionario de CONATEL

