

# Telecomunicaciones, cojeando del lado regulatorio

Victoria Cunningham

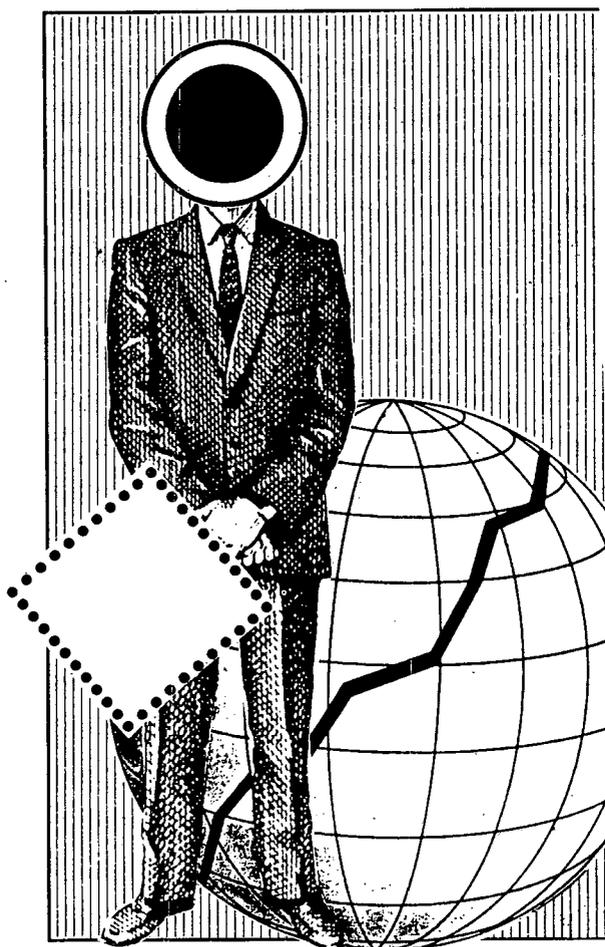
Los últimos cinco años en Venezuela han sido plenos de acontecimientos en términos sociales, políticos y empresariales. En la primera mitad de la década, durante el gobierno reformista de Carlos Andrés Pérez, se estaba preparando el escenario para la construcción de una Venezuela competitiva y dinámica para el nuevo milenio. Entre los sectores considerados vitales como base de ese país resalta el de las telecomunicaciones. El desarrollo se fundamenta en las telecomunicaciones, en 1990, este sector se hallaba en un estado lastimoso y atrasado. Se pusieron en marcha los mecanismos para crear un área de telecomunicaciones digno de una economía competitiva a nivel mundial. Pero lamentablemente, luego de un arranque vigoroso, los mecanismos se han trabado y el sector venezolano de las telecomunicaciones corre el riesgo de estancarse por la falta de un plan de desarrollo decisivo y bien ejecutado. La culpa y la responsabilidad de tomar medidas inmediatas recaen en Conatel, la entidad creada en 1992 para supervisar y regular el desarrollo del sector.

## LOS PRIMEROS VIENTOS DE CAMBIO

El primer plan maestro para desarrollar el sector de las telecomunicaciones fue iniciado por Roberto Smith, quien se desempeñó como ministro de Transporte y Comunicaciones desde 1990 hasta 1992, y fue proseguido por Fernando Martínez Mótola, quien supervisó el

primer paso de la privatización de la CANTV como presidente de la telefónica, después de lo cual, ocupó el lugar de Smith al timón del MTC. La principal prioridad fue reestructurar el sector de las telecomunicaciones. La privatización de la CANTV no fue sencillamente una transacción rentable para la nación; fue el primer paso hacia la construcción de un fuerte sector de telecomunicaciones que pudiera desempeñar un papel vital en el desarrollo del país. Los planes de reestructuración también incluían la creación de una entidad regulatoria y la apertura del sector a la competencia.

La privatización parcial de la CANTV efectivamente introdujo progresos sustanciales en las telecomunicaciones. En 1991 había sólo 1,5 millones de líneas telefónicas para los 23 millones de habitantes del país. Desde marzo de 1996, Venezuela cuenta con 2,7 millones de suscriptores del servicio de telefonía básica. La tecnología también ha mejorado, aunque sólo 30 por ciento de las líneas eran digitales en 1991, la cifra actual se ubica alrededor de 80 por ciento. Se han registrado algunos progresos claves en la apertura del sector a la competencia. Una segunda concesión de operación de telefonía celular impulsó el desarrollo de las comunicaciones celulares: la cantidad de suscriptores del servicio celular ha aumentado de aproximadamente 7.000 en 1991 a 450.000 actualmente. El sector también se ha abierto, entre otras cosas, a 55 proveedores de servicios de valor agregado y de redes privadas.



Cuando se dice que Venezuela posee un monopolio de telecomunicaciones, nada podría estar más alejado de la verdad. Únicamente la red de telefonía básica es lo que se halla bajo un monopolio hasta el año 2000. Desde los servicios de voz más sencillos hasta la televisión por suscripción, pasando por sistemas de localización de vehículos, Venezuela cuenta con 174 operadores autorizados de servicios de telecomunicaciones. Todos los nombres conocidos en EE.UU. (AT&T, Sprint, MCI, Bell South) ya están presentes en Venezuela de una u otra forma.

### QUEDÁNDOSE CORTOS

Es en el ente regulador donde el sector venezolano de telecomunicaciones se ha quedado corto. La raíz del problema fue que el Congreso se rehusó a aceptar la ley de telecomunicaciones que en su momento presentó el entonces titular del MTC, Martínez Mótola. El eje central de aquella ley era la creación de una entidad regulatoria financiera y políticamente autónoma, con personal y bajo la dirección de técnicos calificados, cuyo papel habría de ser regular la competencia y regular también a la recientemente privatizada CANTV para proteger a los suscriptores contra abusos de su monopolio y para asegurar que sus nuevos propietarios se apegaran a los términos de su contrato. La no adopción de esta ley no fue propiciada por oposición a un cuerpo regulatorio autónomo, sino por la incapacidad del Congreso de decidir si la ley debería o no incluir también la regulación de los medios de comunicación.

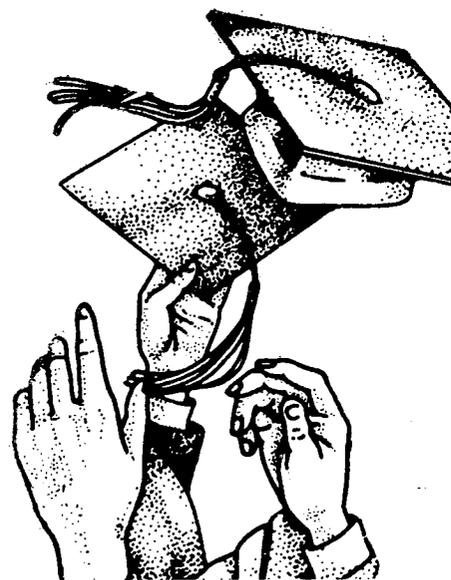
Aun así, fue posible crear un cuerpo regulatorio nominalmente independiente -Conatel- pero fue imposible protegerlo e impedir que se convirtiera en una herramienta política a ser blandida según los deseos del ministro de turno. Subsecuentemente, Conatel ha sido percibida simplemente como lo opuesto a lo que debía ser: una institución controlada por un ministerio, integrada por empleados designados por el ministerio que inevitablemente han de plegarse al deseo del despacho en todos los asuntos de políticas, tarifas, concesiones y similares. Por lo tanto, la eficacia de la institución se ha vuelto enteramente dependiente del

ministro de Transporte y Comunicaciones de turno.

Y otro tanto le ha ocurrido al ritmo del desarrollo del sector de telecomunicaciones. Los primeros años de Conatel, bajo Juan Mijares, constituyeron un comienzo digno de encomio; al segundo director general de Conatel, José Antonio Rodríguez, en general se le da el crédito de haber llevado a la entidad a un estado de completo desorden. El tercer director general, José Soriano, consiguió reparar parte del daño, pero a costa de deficiencias en algunas áreas. Por ejemplo, se dice que la burocracia que él introdujo para hacer que Conatel recuperara su buena forma de trabajo es inmanejable, lo que ocasiona demoras innecesarias en áreas tales como la aprobación de concesiones.

Soriano efectivamente consiguió armar un esquema de desarrollo, conocido como el plan trienal, en el cual se acometen las prioridades que él considera perentorias para el desarrollo del sector. Su plan fue ampliamente criticado por la industria por basarse en cálculos incorrectos de crecimiento del mercado y de la demanda. También el plan fue cuestionado por Conintel, la comisión de telecomunicaciones de Fedecámaras, de constituir un desincentivo para el ingreso de nuevos operadores y de no lograr tomar en cuenta el efecto de sustitución de la demanda de servicios existentes que podrían ocasionar los nuevos servicios. Y se trató de un plan de corto plazo, para llevar al sector hasta el nuevo milenio, pero que no logró ocuparse de lo que debería ofrecer la industria después de ese punto. Pero por encima de todo, el plan trienal no consiguió resolver el tema que se encuentra en la mente de la mayoría de los integrantes de la industria: el final del monopolio de la CANTV en el año 2000.

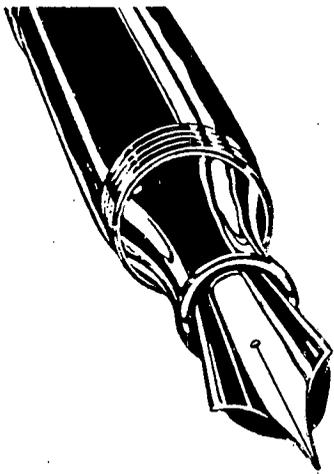
A fin de asegurar una transición ordenada cuando el monopolio sobre los servicios de telefonía básica finalizara en el año 2000, Conatel debe tener una visión clara de la apariencia que desea que tenga la industria para ese entonces. El temor de la industria es que no existan ni esa claridad ni ese plan maestro o, que de existir, Conatel se los esté guardando para sí. Los temas principales trascienden con mucho lo superficial, tal como



eliminar los subsidios cruzados entre las tarifas telefónicas nacionales e internacionales, lo cual está ocurriendo lentamente pero con seguridad. No se ha enviado un mensaje claro a los inversionistas potenciales de que vayan a estar en libertad de competir en el área de servicios básicos a partir del año 2000. No es suficiente que la CANTV pierda sus derechos de monopolio; se necesitan acciones concretas para definir cómo y cuándo se permitirá la competencia. ¿Vendrá la competencia a través de un número limitado de concesiones o podrá alguna empresa registrarse para competir? ¿Cómo serán manejadas y reguladas las tarifas de interconexión? ¿Cuándo se aflojará el estricto control sobre las tarifas?

### GOBERNAR O SUPERVISAR

La industria claramente siente que Conatel no está haciendo su trabajo. Según un ejecutivo de la industria, su papel debería ser asegurar la igualdad en el campo de juego antes de la liberación de los servicios básicos y para permitir una competencia leal y un fácil acceso al mercado. Y agrega que "el objetivo de Conatel debería ser el mejoramiento de la competencia y una absoluta desregulación".



permitir una desregulación gradual del sector, pero que le corresponde a Conatel desarrollar un "sector fuerte y saludable" para facilitar la desregulación.

En cuanto al control de los precios de los servicios, las tarifas pueden ser liberadas para ser limitadas por bandas, tal como ocurre de manera análoga con el mercado de las telecomunicaciones celulares. Pero no se debería dejar que el mercado determine las tarifas sin límites, hasta que haya suficiente competencia que el mercado efectivamente fije sus propios límites. Mientras cuente con un monopolio, los precios de la CANTV deben ser estrictamente regulados. Conatel debe asegurar que se cumpla con el acuerdo de vincular los aumentos de tarifas con la inflación y, más importante, para que se continúen reequilibrando las tarifas nacionales e internacionales a fin de reducir los subsidios cruzados antes de la liberalización en el año 2000.

La desregulación no significa que no siga habiendo un papel para una entidad regulatoria. Hasta en los mercados más sofisticados, la libre competencia no garantiza una eficiencia perfecta del mercado. Por ejemplo, en EE.UU., las regulaciones todavía requieren que los proveedores de servicios telefónicos de larga distancia (el sector que genera las más jugosas ganancias) deposite una parte de sus ganancias en un fondo que se utiliza para subsidiar los servicios locales.

En Colombia, la entidad regulatoria tiene un papel arbitral. Los cargos por interconexión pueden figurar entre los aspectos más costosos de entrar en un nuevo mercado. En Colombia, los nuevos participantes deben negociar con sus propios cargos de interconexión, pero la entidad regulatoria está presente como árbitro de última instancia si las partes no consiguen llegar a un acuerdo.

En el largo plazo debería desarrollarse un mercado abierto hasta el punto en que efectivamente pudiera autorregularse. La competencia libre de precios, barreras bajas a la entrada de nuevos participantes y bajos costos de cambio de un proveedor a otro obligan a los participantes que no compiten de manera eficiente a salirse del mercado. Sin embargo, consultores internacionales de telecomunicaciones dicen que el merca-

do a menudo necesita mayor regulación en las etapas de transición. Ello con el objeto de que se puedan crear condiciones de igualdad para todos los competidores y que los ya establecidos no tengan una ventaja desleal sobre los nuevos participantes a los que se está alentando a invertir.

## ¿HACIA DÓNDE VAMOS A PARTIR DE AQUÍ?

Aunque el plan trienal de Soriano recibió muchas críticas, sí bosquejó y programó avances que podrían mejorar la situación tecnológica del sector venezolano de telecomunicaciones y mejorar la competencia. El plan nunca llegó a recibir la aprobación a nivel del Ejecutivo y por ello, incluso si el nuevo jefe de Conatel, el Gral. (R) José Avilés Naero decidiera adoptarlo, el objetivo de lograr esos avances para el año 2000 ahora es poco realista.

Las áreas marcadas por Soriano como las prioridades perentorias en el desarrollo del sistema de telecomunicaciones son:

- Desarrollar nuevos servicios de telecomunicaciones
- Garantizar el lanzamiento del sistema satelital Bolívar
- Aprobar una nueva ley de telecomunicaciones
- Elaborar un programa para desarrollar recursos humanos (ya ha comenzado el trabajo para desarrollar programas orientados hacia este objetivo, en conjunto con la Universidad Simón Bolívar).

La principal prioridad en los nuevos servicios, desde el punto de vista de Soriano, es la creación de una red de telecomunicaciones rurales. La oportunidad de instalar este sistema sería ofrecida al sector privado por la vía de concesiones. Soriano concibió un plan para dividir al país entre dos a cuatro regiones en las que el operador estaría obligado a funcionar en algunas áreas remotas. Según los cálculos de Conatel, la demanda se ubicaría entre 100.000 y 200.000 líneas (dependiendo de las tarifas) en 18.000 pueblos pequeños con poblaciones inferiores a 5.000 habitantes, además de algunos pueblos mayores y ciudades que carecen de equipos de redes básicas. El operador tendría el derecho de ampliarse más allá de los servicios bá-

El alcance de la regulación en el sector de las telecomunicaciones es un asunto espinoso. Una desregulación absoluta no es realista ni siquiera en el mediano plazo. Al mismo tiempo, regular por el placer de regular puede afectar negativamente el ritmo del desarrollo. La prestación de servicios de valor agregado y de redes privadas son las áreas que generalmente se identifican como aquellas en las que las concesiones y las licencias se hacen innecesarias. Con toda seguridad, los consumidores pueden tomar sus propias decisiones y, en un libre mercado, la competencia en costos y servicios se encargará de eliminar a los participantes de peor calidad. Algunos de ellos llegan incluso a decir que más allá del año 2000, no habrá necesidad de continuar regulando los servicios básicos de telefonía (aunque el uso del espectro de frecuencias de radio aún requerirá de cierta gestión) y, una vez más, un libre mercado debería autorregularse. La base de esto es que el mercado sea lo suficientemente sofisticado y que el acceso de nuevos participantes al mismo sea lo suficientemente fácil para que los costos de cambio de un proveedor a otro sean bajos o inexistentes, con lo que se promovería la competencia de libre mercado.

Soriano, hablando después de su salida de Conatel, defiende la necesidad de regular el mercado y sus proveedores a fin de mantener fuera a los aventureros y preservar la limpieza del mercado. El considera que un marco regulatorio saludable armonizará el desarrollo del sector. Sin embargo, considera que el gobierno tiene una responsabilidad de

sicos de telefonía e incursionar en los servicios de buscapersonas, líneas troncales, redes privadas, servicios de valor agregado y transporte de señales de radio y televisión. Dado que es probable que la aplicación del servicio básico sea costosa, el proveedor podría distribuir el costo ofreciendo los servicios subsidiarios.

El siguiente punto en el plan de Soriano era transformar a INMAR-SAT, un sistema de satélites marítimos, en un sistema mundial de satélites. Luego viene el desarrollo de servidos satelitales para usuarios finales tales como comunicaciones directas de televisión y comunicaciones móviles para permitir la clase de movilidad de telecomunicaciones necesaria para desarrollar otra área prioritaria y los servicios de comunicaciones personales (SCP), es decir, la transmisión móvil de voz, fax y datos.

El proyecto satelital Bolívar es clave. Garantizaría que la región cuente con suficiente capacidad para transportar sus propias transmisiones de telecomunicaciones y promover la causa de la integración regional, al tiempo que se abrirían oportunidades para trabajar en el desarrollo de una red satelital hemisférica. El proceso comenzó como una iniciativa de los gobiernos regionales, pero fue trasladada al sector privado a finales del año pasado. Ahora este programa está siendo gestionado por EMPSAT (Empresa Multinacional Satelital Andina), un consorcio de 77 empresas principalmente del sector privado, diez de las cuales son venezolanas (encabezadas por Impsat y entre las cuales se cuentan Telcel, CANTV y PDVSA).

La lógica de Soriano era que la apertura del sector asegure que Venezuela no se quede rezagada en el desarrollo de las telecomunicaciones mundiales. El subraya que hay muchos lugares en los que los inversionistas extranjeros pueden colocar su dinero, de manera que perder impulso ahora significaría que ese dinero se iría a otra parte, dificultando aún más la recuperación del terreno perdido. Su punto es válido y sus temores los comparte la industria. Sin embargo, un plan según los lineamientos planteados por Soriano parece orientado únicamente a proporcionar oportunidades de inversión sin hacer algo por crear un mejor

ambiente para tal inversión. La industria argumenta que no se puede esperar que los inversionistas entren a participar en un mercado altamente regulado sin otra cosa que una pista por parte de las autoridades de que planean aflojar las regulaciones y permitir la libre competencia.

### PROGRESO GRACIAS A LA EXPERIENCIA

Desde 1991 se ha logrado una buena medida de progreso en cuanto a la apertura del sector a la competencia. Pero la mayor oportunidad de competencia que beneficiará al país radica en la apertura del sector de servicios telefónicos básicos. Estos temas deben ser acometidos ya, y existe una oferta abundante de experiencia y talento disponible para ayudar a Conatel a planificar de manera coherente para el futuro. La industria -que incluye a personas de la talla de Roberto Smith, quien como ex titular del MTC ayudó en la creación de Conatel- argumenta que no basta simplemente con formular y desarrollar planes aisladamente. Si el MTC insiste en poner a Conatel en las manos de funcionarios designados políticamente y no en las de quienes conocen la industria, al menos debería habituarse a consultar a los especialistas -la industria, los analistas y los académicos- para darle sustancia y calidad a las discusiones políticas. Pedro Maisonnave, director de Vte, una agencia consultora de telecomunicaciones, sugiere que Conatel prepare una junta asesora de telecomunicaciones integrada por gente de la industria. Aunque existen asociaciones y cámaras industriales, por lo general no se recurre a su experiencia durante los procesos de planificación de políticas.

Una entidad asesora al menos ayudaría a darle cierta continuidad a la planificación de políticas. La politización de Conatel significa que hasta el presente, los planes se engavetan con la misma rapidez con la que un cambio de ministro introduce un cambio de gerencia en Conatel, sólo para regresar una vez más al principio con la gerencia entrante. Sin continuidad y autonomía en Conatel, un plan racional que pueda sobrevivir el mandato del más reciente titular del MTC, luce poco menos que un sueño.



### HORA DE CAMBIOS

El peso de introducir cambios recae ahora sobre los hombros del Gral. José Avilés Naero, quien fue designado por el titular del MTC, Moisés Orozco Graterol, para dirigir Conatel. Apenas con un par de meses en el cargo, ha mantenido un perfil bajo hasta ahora, al parecer dándose tiempo para asimilar información y ajustarse a un sector en el que tiene poca experiencia. Poder dar una idea aproximada de hacia dónde se encamina Conatel bajo la nueva gerencia sería la medida de la prontitud con la que se podrían esperar progresos en las telecomunicaciones y en el entorno regulatorio. Conatel parece estar agobiado por la burocracia, cosa que no sólo impidió que VenEconomía conversara con el Gral. Avilés, sino peor aún, dicha burocracia presagia lentitud para el proceso de avance.

Las telecomunicaciones en todo el mundo se han venido abriendo a la libre competencia, lo que le ha dado a los participantes en el área mundial de las telecomunicaciones muchas posibilidades para asignar sus presupuestos de inversión. A menos que Venezuela aclare la naturaleza y marco temporal de las oportunidades que planea ofrecer así como de las regulaciones que las regirán, la nación se arriesga a quedar a la zaga de la fila de países a la espera de dólares de inversión y de conocimientos técnicos que pueden traer las compañías extranjeras de telecomunicaciones.

\* Texto tomado de la revista *VenEconomía Mensual*. Septiembre de 1996.