



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**“GESTIÓN PÚBLICA DE LAS TELECOMUNICACIONES COLOMBIANAS,
EN EL CONTEXTO DE PRIVATIZACIÓN DEL SECTOR.**

**Estudio de Caso Comparado entre la Empresa de Telecomunicaciones
de Bogotá ETB y UNE (Filial de Empresas Públicas de Medellín EPM)”**

TESIS

**QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS**

**PRESENTA:
MARÍA ELENA GIRALDO PALACIO**

**TUTOR
DR. JOSÉ JUAN SÁNCHEZ GONZÁLEZ
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

MÉXICO D.F. JUNIO DE 2013



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

Mi infinita gratitud al pueblo de México, el cual me ha brindado su hospitalidad, cariño y generosidad, demostrando ser un anfitrión sin igual en América Latina. Al CONACYT, como entidad que canaliza la invaluable iniciativa mexicana, de fomento a la educación de posgrado, para ciudadanos y extranjeros. Y a la UNAM, que como alma máter y referente académico para toda la región, me abrió sus puertas, permitiéndome hacer parte del gran proyecto educativo, científico, socio-político y cultural, que cobija.

También quiero expresar todos mis agradecimientos a mis profesores del Programa de Posgrado de Ciencias Políticas y Sociales, quienes gracias a su gran calidad humana, aportaron en mi formación personal, académica y profesional. A los miembros del sínodo, especialmente, al Dr. José Juan Sánchez, tutor y guía de este proyecto de investigación, quien me acompañó constantemente durante todo su desarrollo, y a la Dra. Cristina Puga, que durante sus seminarios de investigación, asesoró metodológicamente este trabajo.

Agradezco además a todas las personas que en Colombia, me apoyaron como mediadores o informantes, para llevar a cabo el estudio empírico, en particular, a Orlando Garcés, ex Director de Comunicaciones del DNP y a Sergio Matías, Docente e Investigador de la Universidad Libre. Adicionalmente, manifiesto gratitud a mi padre, Omar Giraldo, quien revisó con detalle este trabajo, contribuyendo a su corrección de estilo, siempre alentándome en mi superación personal. A mi hermano, Omar Felipe Giraldo, quien me apoyó desde la formulación del problema de investigación y fue mi primer orientador en este país. Y a mi madre, Rosita Palacio, quien aún hoy, me sigue dando ejemplo de perseverancia y fortaleza, para el cumplimiento de mis sueños.

Dedico este trabajo a mis paisanos, que consagran sus energías a la construcción de un proyecto nacional, y luchan por brindar mejores condiciones de vida, al pueblo colombiano.

RESUMEN

En Colombia, los servicios públicos se prestaban bajo un modelo descentralizado, que confirió a los municipios autonomía para la creación de empresas públicas, incluyendo las de telecomunicaciones. Debido a las políticas de privatización, aplicadas desde hace más de dos décadas, el gobierno permitió que compañías trasnacionales entraran a competir con las empresas estatales, generándose un ambiente de operación mixto, en el cual intervienen agentes públicos y privados.

La investigación optó por un enfoque cualitativo, a través del estudio de caso comparado entre las dos principales compañías públicas del país, ETB y UNE, y se basó en entrevistas semiestructuradas a directivos del gobierno y de las empresas. A través del estudio se buscó responder, cuáles son las características de la gestión pública, que les permite a estas empresas, continuar operando en un ambiente de privatización y liberalización, manteniendo su carácter estatal, y qué similitudes y diferencias existen en las prácticas incorporadas por ambas organizaciones, de origen municipal.

Las nuevas reglas de operación brindan claras ventajas para los actores privados, que han logrado dominancia, y fuerzan a las empresas públicas a generar nuevas aptitudes organizacionales, que les permitan adecuarse a las condiciones del nuevo entorno tecnológico e institucional. Ello conlleva a la generación de alianzas público-privadas, a través de mecanismos de capitalización y fusión, presionados por las cuantiosas inversiones que demanda la constante evolución tecnológica.

ETB y UNE han incorporado un isomorfismo institucional, adoptando un comportamiento competitivo a la par de seguir cumpliendo su función social, lo cual las impulsa a generar mejores capacidades de gestión, para brindar sus servicios, ahora a nivel nacional. Pero las tensiones entre los intereses de los actores públicos y privados, ponen en riesgo la continuidad en el cumplimiento de su rol como instrumentos de política pública de TIC.

ABSTRACT

In Colombia, public services were provided by a decentralized model that granted autonomy to municipalities, in order to create public enterprises, even the telecommunication ones. Due to the policies of privatization applied more than two decades ago, Government allowed the global companies to compete with state companies. That brought a mixed context, where public and private actors play.

The research project chose the qualitative methodology through a compared case study between the main public enterprises of the country, ETB and UNE, using semi-structured interviews to government and companies' executives. The study figured out the characteristics of the public management that these enterprises have to keep working in a privatization and liberalization environment, maintaining their public character; and the existing similarities and differences that there are in practices adopted by the companies, both of them from municipality origin.

The new operation rules give clear advantages to private actors, who have gotten dominance, and make the state companies to get new management abilities to be able to adjust themselves to new technological and institutional conditions. As a consequence, it brings public-private alliances, by capitalization and fusion methods, forced by the great investments that demand the permanent technology evolution.

The ETB and UNE companies have taken in an institutional isomorphism, through a competitive behavior, at the same time that they continue making their social function. This motivates them, to get better management abilities, in order to give services, nowadays nationwide; nevertheless, tensions between public and private actors' interest put the continuity of their roll as tools of TIC public policy at risk.

TABLA DE CONTENIDO

| | |
|---|----|
| INTRODUCCIÓN..... | I |
| CAPÍTULO 1. LA GESTIÓN PÚBLICA Y EL SECTOR PARAESTATAL..... | 1 |
| 1.1 LA GESTIÓN PÚBLICA COMO CAMPO DE ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA..... | 2 |
| 1.1.1 ¿En qué se Diferencian la Gestión Pública y la Privada? | 2 |
| 1.1.2 Dimensiones de la Gestión Pública | 6 |
| 1.2 PRINCIPALES CORRIENTES DE LA GESTIÓN PÚBLICA | 10 |
| 1.2.1 La Administración Pública Progresista APP..... | 11 |
| 1.2.2 La Nueva Gestión Pública NGP..... | 12 |
| 1.2.3 Propuesta de Gestión Pública del CLAD y Nuevas Tendencias | 16 |
| 1.3 CATEGORÍAS VINCULADAS A LA GESTIÓN PÚBLICA..... | 19 |
| 1.3.1 Gestión Pública e Innovación | 20 |
| 1.3.2 Gestión Pública y Gobierno Local..... | 21 |
| 1.3.3 Gestión Pública y Privatización..... | 22 |
| 1.3.4 Gestión Pública y Responsabilidad Social Empresarial RSE | 24 |
| 1.4 SECTOR PARAESTATAL Y SERVICIOS PÚBLICOS..... | 25 |
| 1.4.1 El Papel de las Empresas Públicas | 25 |
| 1.4.2 El Ámbito de los Servicios Públicos | 27 |
| 1.4.3 Empresas Públicas en Colombia | 30 |
| 1.5 A MANERA DE CONCLUSIÓN | 32 |
| CAPÍTULO 2. LA PRIVATIZACIÓN Y SU IMPACTO EN LA REFORMULACIÓN DEL PAPEL DEL ESTADO..... | 35 |
| 2.1. LA POLÍTICA PÚBLICA DE LA PRIVATIZACIÓN | 36 |
| 2.1.1 ¿Qué se entiende por Privatización? | 37 |
| 2.1.2 Privatización y Gobernabilidad Democrática..... | 43 |

| | |
|--|-----|
| 2.1.3 Liberalización y Regulación como Políticas Contrapuestas | 46 |
| 2.2. RESEÑA DE LAS PRIVATIZACIONES EN AMÉRICA LATINA..... | 49 |
| 2.2.1 Panorama de la Gestión Regulatoria en la Región | 52 |
| 2.3 PROCESO DE PRIVATIZACIÓN EN COLOMBIA..... | 53 |
| 2.3.1 Sector Financiero | 56 |
| 2.3.2 Sector Energético..... | 57 |
| 2.3.3 Sector de Telecomunicaciones..... | 58 |
| 2.4 PRIVATIZACIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES..... | 59 |
| 2.4.1 Los Servicios Públicos de las Telecomunicaciones | 60 |
| 2.4.2 Consideraciones sobre la Privatización de las Telecomunicaciones..... | 62 |
| 2.4.3 Casos de Privatización en Países Desarrollados..... | 64 |
| 2.4.4 Casos de Privatización en América Latina..... | 65 |
| 2.5 A MANERA DE CONCLUSIÓN | 68 |
| CAPÍTULO 3. EL SECTOR DE TELECOMUNICACIONES COLOMBIANO | 70 |
| 3.1 EVOLUCIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES COLOMBIANAS DESDE LA DÉCADA DE 1990 A LA ACTUALIDAD | 70 |
| 3.2 MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL DE LAS TELECOMUNICACIONES COLOMBIANAS..... | 76 |
| 3.3 ACTORES CLAVE EN EL JUEGO POLÍTICO DEL SECTOR..... | 84 |
| 3.3.1 Actores Públicos del Nivel Nacional..... | 85 |
| 3.3.2 Actores Públicos del Nivel Subnacional..... | 88 |
| 3.3.3 Agencias Internacionales..... | 91 |
| 3.3.4 Empresas Operadoras de Telecomunicaciones..... | 92 |
| 3.4 A MANERA DE CONCLUSIÓN | 95 |
| CAPÍTULO 4. ESTUDIO DE CASO COMPARADO ENTRE LAS EMPRESAS PÚBLICAS DE TELECOMUNICACIONES ETB Y UNE | 97 |
| 4.1 EMPRESAS PÚBLICAS DE TELECOMUNICACIONES COLOMBIANAS..... | 98 |
| 4.1.1 Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá ETB..... | 102 |

| | |
|--|-----|
| 4.1.2 UNE Telecomunicaciones (filial de Empresas Públicas de Medellín EPM | 105 |
| 4.2 GESTIÓN PÚBLICA DE LAS EMPRESAS DE TELECOMUNICACIONES ETB y UNE | 108 |
| 4.2.1 Gestión Pública Estratégica..... | 109 |
| 4.2.2 Gestión Macro | 122 |
| 4.2.3 Gestión Micro | 131 |
| 4.3 FUTURO DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS DE TELECOMUNICACIONES COLOMBIANAS..... | 138 |
| 4.4 A MANERA DE CONCLUSIÓN | 139 |
| CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES | 144 |
| BIBLIOGRAFÍA..... | 153 |
| ANEXOS..... | 164 |

INDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS

| | |
|---|-----|
| Tabla No. 1 - Definiciones del Término “Gestión”..... | 3 |
| Tabla No. 2 - Principales Dimensiones y Componentes de la Gestión Pública | 7 |
| Tabla No. 3 – Principales Doctrinas de la APP y Nuevos Componentes Doctrinales..... | 11 |
| Tabla No. 4 – Políticas de Gestión Pública Propuestas por el CLAD | 17 |
| Tabla No. 5 - Alternativas para la Prestación de Servicios Públicos en los Municipios | 29 |
| Tabla No. 6 - Distribución de Empresas por Naturaleza y Tipo de Servicio en Colombia | 31 |
| Tabla No. 7 – Categorías Conexas a la Privatización..... | 38 |
| Tabla No. 8 - Principales Modalidades de Regulación..... | 48 |
| Tabla No. 9 - Evolución de las Telecomunicaciones Colombianas (1989-2009)..... | 71 |
| Tabla No. 10 – Ingresos Sector Telecomunicaciones Colombiano (2006)..... | 75 |
| Tabla No. 11 – Principal Legislación para el Sector de Telecomunicaciones Colombiano.... | 77 |
| Tabla No. 12 – Análisis FODA de las Empresas ETB y UNE..... | 116 |
| Gráfico No. 1 – Actores que Juegan en el Sector de Telecomunicaciones Colombiano..... | 85 |
| Gráfico No. 2 – Esquema de Gestión Pública Empresas de Telecomunicaciones Colombianas..... | 109 |

INTRODUCCIÓN

El antiguo modelo de Estado de Bienestar, adoptado en muchas naciones hasta la década de 1970, contribuyó a la creación de un sinnúmero de empresas públicas dedicadas a la provisión de productos y servicios, los cuales buscaban beneficiar a toda la sociedad, de manera equitativa. Se considera entonces, que las compañías estatales enfocadas en proveer tales servicios de carácter público, evitaron que éstos se convirtieran en mercancías de uso privado, a las que solo se accediera a través de las leyes de la oferta y la demanda. De igual forma, estas empresas permitieron mantener la soberanía sobre los recursos naturales, mediante su interacción con el aparato gubernamental, apoyando así el cumplimiento de las responsabilidades encomendadas al Estado, a través del contrato social.

Sin embargo, la preservación de estos principios se ha venido atenuando, en la medida en que las prácticas neoliberales implementadas en el mundo, y con mayor rigor y disciplina, en los países de América Latina, conllevaron a la entrega de importantes y estratégicos sectores a los agentes privados, transformando la función del Estado, el cual dejó atrás su rol como proveedor de muchos bienes públicos, para convertirse en un interventor y regulador de los mercados. En oposición a los argumentos que apoyaron la implementación de las políticas privatizadoras, se ha observado que éstas no han conducido necesariamente a una mejora en la calidad de los servicios, y que por el contrario, han propiciado la deslegitimización del ente público. Se ha partido entonces, de un supuesto, acaso equívoco, de que solamente el sector privado es sinónimo de eficiencia, y que las empresas estatales, inmersas en prácticas burocráticas, clientelares y de corrupción, están condenadas a una deficiente prestación de los servicios encomendados, generando altas cargas impositivas, las cuales se transfieren a la sociedad, en detrimento de los beneficios que se esperaba obtener, si se lograra su adecuada conducción.

No obstante, existen diferentes casos de empresas públicas que rebaten este precepto, demostrando las posibilidades de brindar servicios con eficiencia y calidad, a través de una serie de arreglos que generen las condiciones necesarias para garantizar su buen funcionamiento. Este es el principal interés de la presente investigación, a través de la cual se estudia la gestión adelantada por las empresas públicas de telecomunicaciones que aún participan en el entorno colombiano, teniendo en cuenta que éste es un sector crucial para el cumplimiento de la función pública, pues permite mantener el binomio poder y saber,

y por tanto, en su operación debe seguir participando el Estado. El objetivo principal de este proyecto, es entonces, analizar si a través de un conjunto de prácticas de gestión pública, ajustadas a la realidad latinoamericana, y en particular, a la colombiana, las empresas públicas de telecomunicaciones pueden lograr eficiencia, calidad y cobertura en los servicios públicos que ofrecen, con el fin de participar en forma articulada, en la implementación de las políticas definidas por el Gobierno, permitiendo así el cumplimiento de los fines estatales, respecto a la provisión de los medios de acceso a la información y al conocimiento.

Conviene resaltar que el sector de las telecomunicaciones garantiza la conectividad, el uso y la generación de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), las cuales son herramientas indispensables para la transformación social y económica de un país, toda vez que se constituyen en un apoyo transversal para el desarrollo de diversos sectores. Las TIC facilitan la inclusión social en los procesos democráticos, el dinamismo e innovación de los agentes productivos, y la masificación del acceso al conocimiento, permitiendo así la generación de sociedades más educadas y por ende, menos desiguales. Es de señalar que tal industria se ha distinguido por su importante crecimiento en los últimos años, no siendo excepción en Colombia, donde “durante los años 2002 a 2006, los sectores de correos y telecomunicaciones aportaron entre 2% y 3% al PIB total, mientras que durante los años 2007 a 2010 aportaron más del 3% al PIB (...) destacándose el aporte durante los años 2007 y 2008 con crecimientos reales superiores al 17%” (CONPES, 2012: 5-6).

Resulta llamativo observar que en el año 2002, la mitad de los países del mundo habían privatizado sus operadoras de telecomunicaciones, y como consecuencia, en el 85% de las naciones, la prestación de los servicios la realizaban actores privados (DNP, 2004). Sin embargo, en Colombia, por condiciones de origen, existía una importante cantidad de empresas estatales de carácter municipal, dedicadas a la provisión de servicios fijos, las cuales aún se mantienen en funcionamiento, dentro de un ambiente mixto, donde no hubo privatizaciones radicales, pero sí la implementación de políticas de liberalización, que generaron un entorno de competencia, entre las diferentes operadoras de la industria. En este, el Gobierno nacional pasó a cumplir el rol de formulador de política pública, con impacto sectorial y transversal que, además de alentar la competencia, ha promovido el discurso de fomento a la inversión (especialmente privada), y la masificación del acceso y uso de las TIC.

El segmento de los denominados servicios de TPBC (telefonía pública básica conmutada) provisto por las empresas públicas, continúa siendo considerado por el Estado colombiano como un medio que permite reducir la brecha de desigualdad entre los

habitantes, ya que contribuye a la generación de sociedades de la información. Sin embargo, las condiciones de cobertura de servicios tecnológicos y de comunicaciones, aún son muy precarias, particularmente en las localidades más pequeñas y los estratos socioeconómicos más bajos. De acuerdo con el DANE (2011), en Colombia, para el año 2010, solamente el 37,8% de los hogares poseía telefonía fija, un 26,1% tenía un computador y un 19,3% conexión a Internet. Esto contrasta con el hecho de que el 89% contaba con TV a color en sus hogares, en tanto que el 86,1% tenía telefonía celular, la cual ha tenido un crecimiento exponencial en la última década.

Llama la atención, que en términos de los estratos socioeconómicos colombianos¹ se halló que, mientras los más altos (6 y 5) tienen una penetración de Internet del 83%, en los de clase media (4 y 3) es del 56% y 26%; en tanto que los de clase baja (2 y 1), tan solo alcanzan el 8% y 2%, respectivamente (DANE, 2010). De acuerdo con una encuesta realizada por el Ministerio de TIC, entre las razones por las cuales en los hogares de estratos más bajos no cuentan con acceso a Internet, se encuentran, no contar con dinero para el pago por el servicio (39,9%); no tener computador en la casa (33,8%); parecerles que el servicio es costoso (21,4%) o que no resulta necesario (20,4%) (MINTIC, 2010).

Si se compara la cobertura de Internet con la de otros países, se observa que en naciones como Alemania y Estados Unidos, el cubrimiento de hogares con Internet banda ancha fija, en el 2011, fue de 83% y 71% respectivamente. En países latinoamericanos como Brasil y Chile, fue de 37% y 35%, en tanto que en Colombia, fue tan solo del 23%. Respecto al porcentaje de individuos que usaron Internet, Alemania y Estados Unidos tuvieron para el mismo periodo, una penetración del 83% y 77% respectivamente; Chile y Brasil, un 54% y 45%; y en Colombia fue de 40% (UIT, 2012). Ello hace evidente que a pesar de que la cobertura de las telecomunicaciones se ha incrementado en los últimos años, aún deben seguirse realizando importantes esfuerzos para lograr universalizar estos servicios, a fin de disminuir la brecha entre diferentes sectores de la población, respecto a la tenencia y acceso a las TIC. Lo anterior, a través de políticas como la generación de tarifas más bajas, para las poblaciones con menos recursos; disminución de costos en la infraestructura para llegar a los lugares más alejados; fomento a la apropiación de las TIC por parte de toda la población y, la creación de contenidos digitales, que les resulten de utilidad y complemento en su formación y desarrollo. En todo esto, puede resultar decisiva la participación de las empresas públicas dedicadas a tal fin.

¹ En Colombia, la estratificación socioeconómica está entre 1 y 6, siendo 1 el estrato más bajo, con ingresos menores a 1 Salario Mínimo Legal Mensual Vigente SMLMV, y 6 el más alto, con ingresos superiores a los 10 SMLMV.

Aunque éstas aún mantienen su fortaleza en la prestación de la telefonía fija, hoy en día existe una sustitución de este servicio, por el de telefonía móvil, así como una sustitución de la voz por los datos, teniendo en cuenta que tanto en los mercados fijos como en los móviles, el tráfico de datos ya superó el tráfico de voz (CONPES, 2012). En consecuencia, el mercado de Internet (fijo y móvil) muestra una tendencia a desarrollarse con altas tasas de crecimiento anual. No obstante, los más beneficiados de este cuantioso negocio, han sido las grandes transnacionales que iniciaron su operación en el país, como resultado de las políticas de apertura implementadas desde la década de 1990 y que cada día han logrado una mayor concentración en el mercado, el cual, hoy presenta importantes rasgos monopólicos, si se tiene en cuenta que la firma dominante de la industria (América Móvil) ha logrado abarcar el 62% de la telefonía móvil, 46% del servicio de televisión y 10% de la telefonía fija (CRC, 2012).

Así, el presente estudio busca analizar, de manera particular, las repercusiones que han tenido las políticas de privatización y liberalización de las telecomunicaciones (las cuales se han aplicado desde hace más de dos décadas), sobre el papel que cumple actualmente el Estado, las condiciones en que hoy en día se desarrolla este sector, y el presente y el futuro de las empresas públicas de telecomunicaciones colombianas. De otro lado, la investigación se centra en evaluar cuáles son las características de la gestión pública implementada por estas compañías, que les permiten mantener su operación en un estratégico sector, y determinar el papel que desempeñan en el cumplimiento de las políticas gubernamentales, como organizaciones públicas de origen municipal. Lo anterior, se aborda a través de un estudio de caso comparado entre las dos principales empresas públicas del país. Estas son, la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá (ETB) y UNE Telecomunicaciones (filial de las Empresas Públicas de Medellín EPM).

Es importante anotar que respecto a su gestión, ha existido una buena percepción de la ciudadanía. Las autoridades encargadas de la vigilancia de las empresas de telecomunicaciones colombianas, generaron una serie de encuestas entre la población receptora de tales servicios, con el fin de conocer el grado de satisfacción que se tiene frente a los mismos y, la percepción sobre la gestión emprendida por las diferentes operadoras. La última encuesta aplicada por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios SSPD, evaluó el Nivel de Satisfacción de Usuarios NSU a nivel nacional, distribuido por ubicación (urbano y rural) y por sector (residencial y no residencial), midiendo ocho aspectos del servicio: Comunicación, Servicios Adicionales, Atención Telefónica al Usuario, Atención al Usuario en Oficinas, Solicitud de Instalación de Líneas o Servicios Telefónicos, Atención a

Daños Técnicos, Facturación y Pagos, y Atención a Reclamos por Facturación (SSPD, 2009).

De la población encuestada en todo el país, el 68% informó contar con servicio público de telefonía, 75% en las zonas urbanas y un 36% en las zonas rurales. Por sector, se encontró que el 66% de las residencias poseen este servicio, en tanto que el 84% del sector no residencial, lo tiene. El NSU general de los receptores del servicio de telefonía fue de 69, en una escala de 1 a 100². Se debe resaltar que a nivel departamental, Antioquia es donde se registra mayor satisfacción (79), seguido por Risaralda (77), Córdoba (73), Santander (70) y en quinto lugar, Bogotá D.C. (69), siendo conveniente anotar que los principales operadores de los departamentos de Antioquia y Risaralda, pertenecen al grupo económico UNE EPM Telecomunicaciones, en tanto que en Bogotá, el principal operador es ETB³. De manera individual, el NSU obtenido por la ETB fue de 75, en tanto que el de UNE fue de 79,7, y sus filiales calificaron así: EMTELSA 88,1, EPM Bogotá, 82,9, EDATEL, 81,1 y ET Pereira, 77,2, siendo EMTELSA aquella que registró el NSU más alto, dentro de todas las empresas del país (SSPD, 2009).

Sin embargo, al calificar qué tan justo consideraban el precio del servicio, respecto a la calidad percibida, este obtuvo una calificación de 47,6 (por debajo de la media), siendo el cuarto servicio con más baja puntuación, luego del de Gas Cilindro, Acueducto y Energía. Lo anterior contrasta con el hecho de que tan solo un 60% de los usuarios, controla el consumo de telefonía; y apenas el 15% tiene el servicio de empaquetamiento con Internet, Televisión y llamadas internacionales. Esto indica la necesidad de generar una política para la reducción de precios en el servicio integrado, tal y como se propone en los programas adelantados por la Administración actual (Molano, 2011).

Como ya se indicó, la investigación se llevó a cabo a través de un estudio de caso de las empresas públicas ETB y UNE, mediante el cual se planteó como pregunta central, cuáles son las características de la gestión pública, que les permiten continuar operando en un ambiente de privatización y liberalización, manteniendo su carácter estatal, y qué similitudes y diferencias existen en las prácticas incorporadas por ambas organizaciones, de origen municipal. La principal hipótesis establecida y que se fue modificando durante el

² En esta encuesta aplicada para todos los servicios públicos, se evidencia una mayor satisfacción con el Servicio Público de Gas Natural por Redes (78,76) y en segundo lugar Gas cilindro (70,42). El Servicio de Telefonía Fija, se ubica en un tercer lugar. Después de éste, se encuentran el de Aseo, Alcantarillado, Energía y Acueducto, respectivamente.

³ En Antioquia, el 86,7% de las líneas telefónicas son provistas por "UNE EPM Telecomunicaciones" y en Risaralda, el 78,77% por "ET Pereira", hoy de propiedad de UNE. En Bogotá, el 75,8% de las líneas son suministradas por la ETB (SSPD, 2009).

proceso de investigación, consiste en que en el actual entorno, las empresas públicas incorporan prácticas de gestión privada, que les permiten continuar operando, mantener su legitimidad, desarrollar capacidades de innovación administrativa y tecnológica, y ser viables financieramente, apoyadas por los gobiernos locales. Mientras que UNE se enfoca en expandir su operación por el territorio colombiano, la ETB busca proteger su mercado en el Distrito Capital, incrementando la inversión en su modernización tecnológica (ver Anexo 1, donde se presenta el modelo conceptual de la investigación).

De manera secundaria, la investigación giró en torno a tres cuestionamientos, para los cuales se plantearon las hipótesis respectivas, como respuestas provisionales a cada uno de éstos. El primer interrogante, indagaba por el papel que desempeñan actualmente las empresas públicas de telecomunicaciones, en relación con su función social, como entidades prestadoras de servicios públicos, planteando que al operar en un escenario en el cual compiten con grandes compañías transnacionales, las empresas públicas se desvían de la generación de servicios, bajo el criterio de satisfacer necesidades de interés general, primando el desarrollo de capacidades competitivas, sobre la búsqueda de los principios de igualdad y solidaridad en la provisión de los servicios públicos. Éstos se orientan mediante prácticas privadas, como son la búsqueda de mayor rentabilidad, la captación de un mayor número de usuarios (clientes) y la responsabilidad social empresarial RSE.

El segundo de ellos, se dirigía a determinar cuáles son los arreglos institucionales existentes hoy en día, en el sector de telecomunicaciones colombiano, y cómo juegan los diferentes actores que intervienen en el desarrollo del sector, dando como respuesta provisional que, tales arreglos se orientan a propiciar que las empresas públicas y privadas, operen en un ambiente de competencia, en un contexto en el cual, el Gobierno Central juega como un actor quien formula las políticas y establece la regulación y vigilancia de la industria; en tanto que los Gobiernos Locales, asumen un rol como empresarios en la prestación de los servicios públicos, sin una coordinación, ni articulación efectivas, entre los diferentes niveles de gobierno.

El tercero, se encaminó a averiguar cómo repercuten las políticas privatizadoras y de liberalización aplicadas por el Gobierno Central, en la supervivencia de las empresas públicas operadoras y el funcionamiento de la industria de telecomunicaciones, proponiendo que el Estado colombiano, genera un contexto en el cual se privilegia a las operadoras privadas sobre las públicas, favoreciendo la consolidación de oligopolios y, por ende, una mayor concentración de capital, en manos de dos poderosas multinacionales que participan en el sector y una empresa dominante. Se partió entonces de considerar que esta situación,

pone en riesgo la sobrevivencia de las empresas públicas de origen municipal, las cuales han venido desvirtuando su papel como instrumento para el desarrollo de política pública.

Para validar las hipótesis planteadas originalmente, se optó por adoptar un enfoque metodológico de tipo cualitativo, apoyado en algunos elementos cuantitativos que permitieran contextualizar el sector de las telecomunicaciones y al conjunto de operadoras que participan en el mismo. Resulta importante resaltar que el principal instrumento utilizado fue la aplicación de entrevistas de tipo semiestructurado, las cuales se efectuaron a diferentes actores que intervienen en la gestión emprendida por las empresas de telecomunicaciones, con el fin de conocer sus puntos de vista sobre el papel que éstas desempeñan hoy en día, tomando como base un cuestionario que se fue ajustando en cada una de las entrevistas, de acuerdo con el rol que desempeñaba cada informante (ver Anexo 4). En total, se realizaron diez entrevistas en las ciudades de Bogotá, Medellín y Manizales, aplicadas durante tres visitas efectuadas por la investigadora a Colombia, en los periodos de diciembre de 2011 a enero de 2012, julio de 2012 y diciembre de 2012 a enero de 2013 (Ver relación de entrevistas en el Anexo 3).

Del grupo de informantes hicieron parte los directivos del Ministerio de TIC, quienes encabezan las oficinas de Comunicaciones y de Vigilancia y Control y el Subdirector de Telecomunicaciones del Departamento Nacional de Planeación DNP, quien tiene asiento en la Comisión de Regulación de Comunicaciones CRC. Respecto a las empresas públicas, se sostuvieron entrevistas con la Vicepresidenta Estratégica y el Gerente de Regulación de la ETB. Y en UNE, con el Secretario General, el Gerente de Estrategia Corporativa y la líder de la seccional de Manizales. Adicionalmente, se entrevistó a funcionarios de la Gerencia Legal de Telefónica (antes monopolio público nacional), y se sostuvieron varias reuniones con un investigador, que desde el sector académico viene estudiando la evolución de los servicios públicos en Colombia y, particularmente, los de telecomunicaciones.

Vale la pena comentar que tales entrevistas fueron concertadas con algunas semanas de antelación desde México; algunas de ellas a través de contactos de la autora (en especial, en la empresa UNE) y otras, mediante dos contactos de oportunidad, que permitieron el enlace con otros funcionarios del gobierno y de las empresas analizadas⁴. La

⁴ Agradecimientos especiales a Orlando Garcés Corzo, del DNP, quien durante todo el proceso de investigación compartió su experiencia en el desarrollo del sector de telecomunicaciones colombiano y facilitó a la autora la concreción de entrevistas con autoridades del Ministerio de TIC y de ETB. También se agradece al Dr. Sergio Matías, de la U. Libre de Colombia, quien gestionó otros contactos en ETB, y aportó sus conocimientos sobre el tema, durante diferentes reuniones sostenidas, en las cuales facilitó además su tesis doctoral y artículos de su autoría. Estos permitieron obtener otros puntos de vista sobre los procesos de privatización que se han adelantado en el país, en este sector.

planeación de las entrevistas implicó la presentación del proyecto de investigación, mediante cartas y correos electrónicos, indicando la importancia de la colaboración de cada informante para el desarrollo del mismo. También es oportuno indicar que las entrevistas se realizaron en un ambiente semi-formal, en las oficinas de cada uno de los entrevistados; en su mayoría, fueron grabadas para facilitar su posterior transcripción y en promedio, duraron una hora, según la disponibilidad de tiempo de cada informante. En todos los casos, se observó interés y una buena actitud de los entrevistados para participar de la investigación y aportar sus conocimientos y experiencia en el sector de las telecomunicaciones.

Algunas de ellas, tuvieron una orientación narrativa, como en el caso del Director de Comunicaciones del MinTIC, quien contó desde su punto de vista cuál había sido el origen y evolución de las empresas públicas de telecomunicaciones del país (MFA/ MEG, 16-07-2012) o la del Gerente Corporativo de UNE, quien narró con gran detalle todo el proceso de creación y desarrollo de esa empresa (LAS /MEG, 06-01-2012). Se destacan también dos entrevistas en profundidad, efectuadas al Subdirector de Telecomunicaciones del DNP y al Docente e Investigador de la Universidad Libre, con quienes hubo oportunidad de interactuar durante las tres visitas realizadas al país (OGC/ MEG, 30-12-2011; SRM/ MEG, 11 -01-2012). Adicionalmente, hubo una entrevista con enfoque grupal, realizada a directivos de Telefónica Telecom, en la cual participaron la gerente y un asesor del área legal de la compañía (NGC/ MEG, 26-07-2012).

El estudio de las entrevistas fue complementado con la revisión documental de diferentes leyes; estatutos; informes oficiales; informes de gestión; material hemerográfico reciente (periódicos, revistas y videos); otras tesis y estudios académicos, los cuales fueron recopilados vía Internet; recolectados en bibliotecas especializadas durante los viajes hechos a Colombia y en algunos casos, suministrados por los entrevistados. Para analizar los datos recogidos, se empleó la técnica del *grounded theory* o teoría fundamentada (Strauss y Corbin, 2002; Coffey y Atkinson, 2005), mediante la cual se procedió a la deconstrucción de las entrevistas transcritas, a través del software *Atlas Ti*. Esto permitió identificar y explicar las diferentes variables que hacen parte de la gestión pública de las empresas analizadas en sus diferentes dimensiones (Gestión Estratégica, Gestión Macro y Gestión Micro), establecer conexiones entre ellas y nutrir el marco teórico con nuevos conceptos identificados en la práctica, como por ejemplo, el de la RSE, la innovación y los nuevos mecanismos de privatización.

De otro lado, es importante anotar que para elaborar el estudio de caso, se acudió a la técnica de comparación entre las dos unidades de análisis, considerando que resulta un

método de estudio válido para la investigación en gestión pública, pues permite agudizar en los argumentos descriptivos y propositivos, frente al análisis de la acción, sintetizando “los elementos diferenciados y comunes de un fenómeno particular que ocurra en la gestión” (Pliisoff y Monje, 2003:4). De esta manera, se contrastaron tanto las semejanzas y diferencias endógenas, como las variables exógenas comunes que explican el comportamiento de ambas empresas y que, estudiadas en forma aislada, no hubiera sido posible identificar. La comparación permitió así, conjugar los hallazgos empíricos respecto a las empresas estudiadas, con las teorías que buscan dar generalizaciones al fenómeno analizado.

En tal marco, el documento está integrado por cinco partes (Ver Anexo 2, Estructura Teórica). El primer capítulo, “Gestión Pública y Sector Paraestatal”, corresponde al análisis de la principal categoría de estudio, es decir, la *Gestión Pública*. Se abordan así, sus aspectos teóricos y el de las dos subcategorías determinadas para el estudio, las *Empresas Públicas* y los *Servicios Públicos*. También se realiza un análisis de la gestión desarrollada por las empresas públicas con las categorías conexas identificadas, las cuales son la innovación, el gobierno local, la privatización y la RSE. Además se efectúa un recuento histórico de las principales corrientes de la Gestión Pública, que incluyen la Administración Pública Progresista APP, la Nueva Gestión Pública NGP y las nuevas tendencias (que incluyen la Gobernanza y aquellas propuestas por el CLAD), para finalizar este capítulo con la presentación de un contexto institucional sobre las empresas públicas y los servicios públicos en Colombia.

En el segundo capítulo, “La Privatización y su Impacto en la Reformulación del Papel del Estado”, se realiza un análisis de la segunda categoría de estudio, correspondiente a la *Privatización*, evaluando la reformulación del papel del Estado, a través de los diferentes mecanismos bajo los cuales ésta se ha desarrollado. Luego se estudian las políticas de *liberalización* y *regulación*, como subcategorías contrapuestas que se desprenden de la primera, y se analiza la privatización, frente a dos categorías conexas, la transparencia y la rendición de cuentas. Posteriormente, se presenta un contexto histórico del proceso privatizador en América Latina y, particularmente, en Colombia, realizando una exposición del marco legal en el cual se ha implementado esta política en el país. Luego se analiza el proceso de desnacionalización que ha experimentado el sector de las *telecomunicaciones*, viendo algunos casos de países desarrollados y otros de la región latinoamericana.

En el tercer capítulo, “El Sector de las Telecomunicaciones Colombiano”, se presenta un análisis del marco institucional en el cual se ha desenvuelto la industria de

telecomunicaciones en Colombia, realizando un recuento histórico de su desarrollo, la legislación que se ha emitido en el país para establecer las reglas de juego del sector, y una descripción del rol que cumplen los principales actores que intervienen en el juego político del mismo.

En el cuarto y último capítulo, “Estudio de Caso Comparado entre las Empresas Públicas de Telecomunicaciones ETB y UNE”, se realiza, en primer lugar, una exposición del grupo de empresas de telecomunicaciones públicas colombianas, así como un relato sobre la evolución de las dos organizaciones analizadas en profundidad. Luego se caracteriza la Gestión Pública emprendida hoy en día por ambas compañías, por cada una de sus variables y dimensiones: Gestión Pública Estratégica (a Nivel Estratégico, Táctico y Operativo); Gestión Macro (relaciones con el Gobierno y Concejo locales, Gobierno nacional, Autoridades de control y regulación y otros Actores públicos y privados) y, Gestión Micro (Organización y esquema de gobierno, Estructura financiera, Personal, Recursos tecnológicos, Clientes y mercadeo). Finalmente, el capítulo presenta algunas consideraciones sobre el devenir de las empresas estudiadas.

El documento concluye con la exposición de las diferentes conclusiones y recomendaciones para el desarrollo del sector de las telecomunicaciones colombiano y el papel que en el mismo, cumplen las compañías públicas objeto del estudio.

CAPÍTULO 1.

LA GESTIÓN PÚBLICA Y EL SECTOR PARAESTATAL

Los estilos de gestión bajo los cuales se llevan a cabo las actividades en las organizaciones públicas, han tenido una larga evolución a través del desarrollo mismo del gobierno y sus instituciones. Las características que adoptó la administración pública durante finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX, se agruparon bajo el término de “progresismo”, el cual recoge las ideas sobre el modo de concebir el gobierno y los servicios públicos, durante esta época (Hood, 1996) y estuvo marcada por la dicotomía wilsoniana entre la política y la administración, al establecer que la primera, se preocupaba por determinar qué debía hacer el gobierno, en tanto que la segunda, asumía un rol más neutral en el ejercicio político, resolviendo la forma más eficiente de hacerlo (Wilson:1887, citado por Gunn:1996).

A pesar de que las instituciones “progresistas” estuvieron fuertemente arraigadas en el sector público de muchos países (especialmente europeos), durante un largo periodo de tiempo, los cambios económicos, políticos, sociales y tecnológicos que se generaron en el mundo desde finales de los años de 1970, dieron origen a una nueva forma de concebir la gestión en el ámbito público, a la que luego se denominó Nueva Gestión Pública (NGP), más enfocada en aspectos como el empoderamiento de altos directivos, cumplimiento de metas organizacionales y descentralización de agencias del gobierno. Si bien, este conjunto de reformas generaron cambios importantes en la forma de administrar el sector estatal, debilidades como el distanciamiento de la ciudadanía en el ejercicio público y la pérdida de ciertos valores políticos, produjeron cambios en la forma de gestionar, hacia un modelo más participativo, el cual hoy en día viene evolucionando con mayor énfasis en algunos países, de acuerdo con el grado de democratización alcanzado.

Por su parte, las empresas públicas, como elementos que hacen parte del aparato gubernamental, aunque en forma descentralizada, han llevado a cabo una gestión mucho más matizada por las prácticas del sector privado. No obstante éstas también han modificado sus prácticas de gestión, en la medida en que se transitó del modelo de Bienestar (en el cual tales empresas asumían la responsabilidad en la prestación de los servicios públicos, en muchas ocasiones bajo la figura de monopolio estatal), a un modelo Neoliberal, que redujo el tamaño del Estado, entregando, en muchos casos, estas funciones sociales al sector privado. En otros, mantuvo la generación de tales servicios, en un ambiente

liberalizado, en el cual las empresas públicas entraron en un esquema de competencia, con las industrias del sector privado.

En este capítulo se analizará el significado de la Gestión Pública a través de su evolución, las propiedades que se vinculan a ésta, sus principales corrientes y, algunas categorías relacionadas con la misma, para el caso de las empresas estatales. Enseguida, se discutirá sobre el papel que cumplen tales empresas y se reflexionará sobre los servicios públicos, como otra subcategoría que se desprende de la Gestión Pública, para finalmente, presentar un breve contexto sobre la operación e institucionalidad de las empresas públicas colombianas.

1.1 LA GESTIÓN PÚBLICA COMO CAMPO DE ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La *Gestión Pública* es catalogada, hoy en día, como un campo de estudio de la Administración Pública y surgió como un concepto orientado a renovar la actuación de los gestores públicos, en un contexto altamente complejo, diverso y en cambio permanente. Mientras el enfoque tradicional de la administración pública, permitía la dirección de una estructura organizativa jerarquizada, que contaba con una serie de rutinas y procedimientos más bien estables y una clara separación entre la función de los políticos y los burócratas, la gestión pública entró a dar respuesta a una nueva realidad en la cual se requería gestionar, ya no sobre una organización en particular, sino en una red compuesta por múltiples actores y organizaciones. En este marco, las líneas divisorias entre la política y la administración comenzaron a desvanecerse, y los gestores públicos entraron a compartir autoridad y participación en las decisiones políticas, asumiendo un rol como emprendedores (Uvalle, 1995), pero también, una responsabilidad pública frente a los resultados que se producían a partir de sus acciones⁵.

1.1.1 ¿En qué se Diferencian la Gestión Pública y la Privada?

El término *Gestión Pública*, ha figurado más como una práctica profesional en el quehacer de las entidades públicas, que como un campo de estudio y reflexión, el cual, presenta varias debilidades para una construcción conceptual coherente y aceptada por la comunidad

⁵ Como lo afirman Quim Brugué y Joan Subirats (1996:14), “La administración en definitiva, es un acto mecánico. La gestión, en cambio, es un gesto complejo, un lenguaje que nos aleja de la estricta causalidad y nos acerca al mundo de la política, de la definición de objetivos, de la autonomía para escoger entre alternativas y de la necesidad de mantenernos atentos a lo que sucede en el exterior”.

académica. Parte de la discusión se ha basado en el hecho de considerarse que la “gestión”, debe ser tratada de manera general, tanto en el sector público como en el privado, por lo cual surge la inquietud de cuáles son los aspectos que generan distinciones en el ámbito público, respecto a su aplicación en el ámbito privado. En términos generales, la palabra “gestión” tiene su origen en la voz latina “*gestio*” que deriva en español el término “*gesto*”, el cual podría interpretarse como entrar en contacto con el otro, a través de gestos (comunicar). También deriva en el vocablo “gestar”, el cual podría representar algo nuevo, que se está dando naturalmente, sin imposiciones o actitudes autoritarias. La Tabla No. 1 presenta una compilación de las definiciones dadas al término gestión, por parte de diferentes autores.

Tabla No. 1 - Definiciones del Término “Gestión”

| Autor | Definición |
|----------------|--|
| Michel Crozier | Solución a problemas y contradicciones reales, en función de las capacidades humanas para concebir y poner en marcha procedimientos apropiados. (Crozier, 1996: 34). |
| Quim Brugué | Influir sobre un sistema complejo que deja atrás la forma piramidal de las jerarquías tradicionales para transformarse en una red compuesta por actores y organizaciones. (Brugué, 1996: 13) |
| Les Metcalfe | Asumir responsabilidades para el funcionamiento de un sistema. Conseguir que determinadas tareas sean realizadas por terceros. (Metcalfe, 1996:85-86) |
| Owen Hughes | Conseguir resultados. (Hughes, 1996: 105) |
| D. Keeling | Búsqueda de la mejor forma de utilizar los recursos para conseguir unos objetivos sujetos a cambio. (Hughes, 1996:110) |
| Peter Drucker | Denota una posición social y autoridad, pero también es una disciplina y un campo de estudio. Cuando hay una variedad de tareas que tienen que realizarse en cooperación, sincronización y comunicación, una organización necesita gestores y gestión (Drucker, 2001: 13-14) |

Fuente: Elaboración propia con base en revisión bibliográfica.

Como se puede inferir en la mayoría de estas definiciones, la gestión se aleja del concepto de autoridad o mando, que en español se asimila más al término “dirigir” o “gerenciar”, enfatizando en la complejidad y dinamismo en el cual se desarrollan las actividades llevadas a cabo por el gestor, para el cumplimiento de un objetivo. Hoy en día, el término gestión se utiliza, tanto en el sector público, como en el privado, para referirse a la realización de tareas que incorporan aspectos como la eficiencia y la efectividad, la planeación y control de presupuestos, el estudio de las necesidades de los clientes o consumidores y el manejo de recursos humanos, técnicos e informáticos, entre muchos otros.

Ahora bien, el término “Gestión Pública” es un vocablo que se incorporó al español a partir de la voz americana *public management*, la cual ha sido traducida más comúnmente

como “gerencia pública” (Gunn, 1996), en tanto que otros, encuentran su procedencia en el término francés *gestion publique*⁶. La gestión pública comenzó a tomar fuerza en la década de 1970, como resultado de la necesidad observada en el sector público, de promover una mejor gestión, que renovara los tradicionales conceptos de la administración pública, los cuales dejaron de aportar las respuestas requeridas en el nuevo contexto de acción gubernamental, que transitaba de un modelo de Estado de Bienestar, al de un Estado Regulador, el cual debía redimensionar su tamaño e incrementar la eficiencia de sus organizaciones⁷.

Se debe considerar también que, tanto en el ámbito público como en el privado, la gestión es instrumentalista, sin embargo, en el primero está caracterizada por la búsqueda de otros valores sociales y políticos, como la conciliación de diferentes intereses, por lo cual no solo brinda los medios, sino que también asegura sus fines (Brugué y Subirats, 1996). Algunos autores señalan que, el concepto de *Gestión Pública* corresponde al “Estado como un sistema construido por la sociedad para producir servicios bajo el criterio del interés público” (Etkin, 2000, citado por Sánchez, 2002:52) y de esta manera, no solamente promueve la eficiencia y la eficacia, sino también valores como la igualdad, la justicia, la equidad y la solidaridad.

De hecho, la esencia de la gestión pública es la creación de “valor público”, que de acuerdo con Moore (1998), corresponde a la realización de acciones apreciadas por la sociedad, porque producen un beneficio colectivo que no podría generarse de manera particular, y que ésta valora en términos del uso efectivo que se hace de los recursos públicos, los cuales ha contribuido a generar (vía tributación). Por tanto, la gestión política debe considerarse como parte de la concepción de las funciones del gestor público, entendiendo que los “clientes finales” de la actividad pública no son los individuos, sino los ciudadanos y sus representantes en el gobierno, quienes en últimas son quienes definen lo que vale la pena producir, de acuerdo con su escala de valores. En consecuencia, se

⁶ Omar Guerrero (2001) indica que los orígenes de Gestión Pública se dan en 1812, cuando Charles Jen Bonnin se refirió a la ejecución de las leyes como un asunto necesario a la “gestión de los asuntos públicos” (*gestion des affaires publiques*) y Octave Genelier usó el término “*management public*” para referirse a las técnicas relacionadas con la innovación y la anticipación, así como la aptitud para “gerenciar” (*géner*) el cambio.

⁷ Autores como Enrique Cabrero (1998), plantean que el término “Gestión Pública” surge como consecuencia de la crisis de legitimidad experimentada por el Estado en esta época, y que condujo a implementar reformas orientadas a la generación de *sistemas de redes de dependencias gubernamentales*, lo cual hacía necesario construir organizaciones más autosuficientes, con alto grado de profesionalización y eficiencia, enfatizando en aspectos como la toma de decisiones, la visión estratégica, el juego de actores, las relaciones con el cliente-usuario y la redefinición de una misión que hiciera viable en el largo plazo, la acción institucional. Por tanto, determina que los ejes principales de esta categoría son la *eficiencia, eficacia y legitimidad*.

observa que la principal diferencia entre los gestores públicos y los privados, es que los primeros median entre el Estado y los ciudadanos, como participantes de los procesos de decisiones públicas, en tanto que los segundos, toman sus decisiones atendiendo las señales del mercado y las estrategias internas de la compañía, bajo un esquema gerencial más cerrado y vertical.

Otra diferencia radica en que los problemas críticos de la gestión pública, son tratados a nivel interorganizacional, en tanto que los del sector privado, se tratan a nivel de una organización individual (Metcalf, 1996). Por ende, la gestión pública incorpora algunos elementos que le son comunes con la privada, sin embargo, su campo de acción se extiende al entorno de la organización, lo cual hace que sea mucho más compleja su función y desarrollo. En consecuencia, algunos autores indican que la gestión en ambos sectores se parece en todo, menos en lo realmente importante y significativo (Allinson, 1998 citado por Sánchez, 2002).

Según Metcalfe (1996: 86) “si gestionar es en general, conseguir que determinadas tareas sean realizadas por terceros, la gestión pública se concreta en conseguir que determinadas tareas sean realizadas por otras organizaciones”. Este autor se refiere a la compleja tarea de dirigir redes interinstitucionales, a través de la coordinación de organizaciones autónomas, pero interdependientes. Tanto Metcalfe como Lynn (1998), sostienen que los principales problemas de la gestión pública están determinados por “la lógica de la acción colectiva”, desarrollada por Marcur Olson (1985)⁸. En este marco, la situación que debe resolverse, radica en cómo lograr que se genere una acción colectiva para la producción de bienes públicos, en otras palabras, cómo conseguir la cooperación entre las organizaciones, para lograr un buen resultado en la gestión, es decir, el cumplimiento de las políticas públicas.

De acuerdo con Barry Bozeman (1998), hubo dos escuelas que, en paralelo, iniciaron los estudios de esta categoría, desde dos enfoques diferentes. Por un lado, las escuelas de “enfoque P” (*policy*), dieron énfasis a la necesidad del análisis de las políticas en la gestión pública. Por otro lado, aquellas del “enfoque B” (*business*), de carácter más comercial e interesadas en el desarrollo de una teoría empírica, con una orientación hacia el estudio de la gestión estratégica e interorganizacional, no realizaron distinciones importantes entre las

⁸ De acuerdo con esta teoría, los individuos, como agentes racionales, actúan colectivamente motivados por un interés particular, pero en ciertas ocasiones, la acción racional individual, conlleva a un resultado colectivo irracional. La cooperación está basada en los intereses selectivos (positivos o negativos) que cada situación aporte al agente, pero hay individuos que no cooperarán (*free riders*), porque haciéndolo o no, obtendrán el mismo beneficio (Olson, 1985).

organizaciones del sector público y privado. Hoy en día, podría entenderse la *Gestión Pública* como un híbrido, entre un conjunto de prácticas orientadas hacia el cumplimiento de las políticas públicas (consecución de objetivos) y el desarrollo de prácticas empresariales, que se comparten con el sector privado, para lograr un mejor desempeño organizacional⁹.

Según Aguilar Villanueva (2004 y 2011), la “Gestión Pública” es sinónimo de “Gerencia Pública”, y señala que se trata de una reforma que se efectuó a la Administración Pública, la cual se reafirmó en Latinoamérica, a partir de la segunda mitad de la década de 1980, a la par del movimiento de políticas públicas, el cual concentró su atención en la mejora de la calidad en las decisiones del gobierno en una etapa de análisis. Mientras tanto, la gestión pública se enfocó en la reorganización y gestión del aparato gubernamental, operacionalizando los *output* del análisis de la política pública. Sin embargo, José J. Sánchez (2002), plantea una distinción entre “Gerencia Pública” y “Gestión Pública”, indicando que la primera es una noción que proviene del sector privado y corresponde a la dirección operativa de las empresas gubernamentales, en cambio la segunda hace referencia a la acción desempeñada por profesionales, en posiciones de responsabilidad de toma de decisiones, en las organizaciones públicas.

A partir de estos conceptos generales sobre el significado de la *Gestión Pública*, se analizarán a continuación las diferentes dimensiones bajo las cuales ésta se lleva a cabo, para comprender, en mayor grado de detalle, cómo se pone en práctica.

1.1.2 Dimensiones de la Gestión Pública

De acuerdo con lo anotado en el numeral anterior, conviene distinguir tres dimensiones en las cuales se dinamiza la Gestión Pública, tomando como base la propuesta de Metcalfe (1996) y Hugues (1996). Una es la *gestión macro* que está relacionada con el funcionamiento global de la organización pública, esto es, sus relaciones con el entorno y la compleja red de entidades y actores sociales que intervienen en sus funciones. Otra es la *gestión micro*, dirigida al funcionamiento de los elementos internos de la organización. Y una tercera dimensión, transversal a las dos primeras, es la *gestión estratégica*, la cual corresponde al desarrollo y puesta en marcha de planes que, reconociendo tanto las

⁹ Guerrero (2001:3) se opone a este planteamiento al señalar que el *management public* está basado en la aplicación del marketing y otras técnicas utilizadas en las empresas privadas en el sector público. En este sentido, resulta contrario a la Administración Pública, ya que esta última “representa la situación permanente del Estado y tiene responsabilidades a largo plazo, mientras que el marketing está atento al mercado en un momento determinado de su funcionamiento y tiene objetivos a corto plazo. La primera, se basa en la lógica política y la segunda, en la lógica económica”.

oportunidades y amenazas (factores externos), como las fortalezas y debilidades (factores internos), permiten la realización de estrategias para el cumplimiento de los objetivos de la organización (Arellano, 2004). La Tabla No. 2 sintetiza los principales componentes de cada dimensión, con base en los análisis efectuados por diferentes autores.

Tabla No. 2 - Principales Dimensiones y Componentes de la Gestión Pública

| DIMENSION | COMPONENTE |
|-----------------------------|--|
| Gestión pública estratégica | <ul style="list-style-type: none"> • Misión (objetivos de gobierno) • Objetivos generales • Líneas de acción del gobierno • Programas gubernamentales • Presupuesto |
| Gestión Macro | <ul style="list-style-type: none"> • Trato con unidades externas • Redes interorganizacionales • Relación con los ciudadanos, sociedad civil y medios de comunicación masiva |
| Gestión Micro | <ul style="list-style-type: none"> • Organización y métodos • Recursos (Financieros, Técnico e Informativo) • Mercadeo y clientes • Auditoría y control |

Fuente: Elaboración propia con base en fuentes bibliográficas consultadas

Estas dimensiones se entretajan para lograr el fin último de las organizaciones públicas, es decir, la entrega de servicios a la sociedad, de acuerdo con su misión. A continuación se presenta un breve análisis de cada una de ellas.

1.2.2.1. Gestión Pública Estratégica. Si bien, se trata de una técnica frecuentemente usada en el sector privado, la cual parte de un diagnóstico FODA en el cual se identifican tanto las variables internas de una empresa (Fortalezas y Debilidades) como las externas (Oportunidades y Amenazas), para el establecimiento de estrategias, ésta debe adecuarse a las necesidades del sector público, toda vez que en el mismo, los criterios para el ofrecimiento de servicios no pueden basarse en la maximización de beneficios, sino que debe responder a los objetivos políticos establecidos, los cuales muchas veces se contraponen a los criterios utilitaristas de la empresa privada¹⁰. Así, la gestión pública estratégica, debe vincularse a la práctica del poder político, distinguiendo tres niveles de actuación: el *estratégico*, el *táctico* y el *operativo* (Arellano, 2004). Este último resulta ser el más similar al desarrollado por la empresa privada, en tanto que el primero, es en el que radican más diferencias, toda vez que los objetivos estratégicos de las organizaciones

¹⁰ Como lo señalan Stewart y Ranson (1998:64): “Una organización pública ofrece unos servicios, los cuales han sido determinados por la elección colectiva que se ha realizado en un proceso político, no en un mercado”.

estatales, apuntan a la elaboración de políticas públicas y, por tanto, deben acordarse con las autoridades políticas externas (Bozeman, 1996).

La viabilidad es la base de la gestión estratégica y, por ende, parte de la determinación de objetivos con una consciencia del largo plazo, para luego acoplarlos con las metas, elaborar programas y determinar la estructura y el presupuesto requeridos por su consecución (Hughes, 1996), reconociendo que las estrategias deben anticiparse a los cambios de las variables internas y externas y en consecuencia, son dinámicas en el tiempo. Un sistema de planeación estratégica en el sector público, debe incorporar los componentes que se presentan en la Tabla No. 2, propuestos por Cabrero (1999). En el caso de las empresas paraestatales, como instrumentos del aparato gubernamental, la gestión estratégica es la base para direccionar la generación de servicios públicos, para el cumplimiento de las prioridades definidas en la agenda política.

1.2.2.2. Gestión Macro: Considerando que el sector público no puede controlar sus propios objetivos y recursos (Hughes, 1996), la *gestión macro* comprende todas aquellas actividades interorganizacionales, incluyendo los vínculos con otras entidades con quien se comparta una autoridad común, las redes con otros organismos del Estado de los diferentes poderes, las relaciones con la ciudadanía y con los medios de comunicación. La *gestión macro* involucra el ámbito de responsabilidad pública, tanto de políticos como de la burocracia, la concertación de objetivos comunes a través de la acción colectiva (presiones, protestas y demandas) y el proceso político, como medio a través del cual se definen las necesidades sociales (Stewart y Ranson, 1998). Es por ello que, en esta dimensión, deben considerarse los grupos de interés, como los actores externos más importantes con los cuales debe haber interacción (Hughes, 1996).

En el modelo público tradicional, la burocracia no desarrollaba ningún trato con el exterior, y esta tarea se remitía a los políticos; ello se ha modificado, permitiendo incursionar a los funcionarios públicos en esta dimensión de la gestión, la cual, se configura tanto en relaciones de carácter vertical (entre entidades de gobierno) para la rendición de cuentas de la manera clásica, como en relaciones horizontales con la sociedad, que permiten retroalimentar las demandas a través de una red más amplia de actores¹¹. Asimismo, la interacción con unidades externas, adquiere un carácter más cooperativo que sancionatorio

¹¹ Si bien, es importante considerar estos actores para el éxito en la definición de prioridades, debe señalarse que en la mayoría de casos, son los pequeños grupos (particularmente de poderosos empresarios), los que dominan sobre los grupos representativos de amplios sectores sociales, generando distorsiones en las agendas, que favorecen el interés privado sobre el público.

(Steward y Ranson, 1996). En ella, el proceso de toma de decisiones tiende a ser participativo, contrario a la empresa privada en la cual éste queda en manos de los niveles más altos de la organización.

A través de la *macro-gestión*, se desarrollan también los arreglos institucionales que aseguran prioridad en la formulación de problemas (Metcalf, 1996) y que, por tanto, confluye en las sinergias que se presentan entre los diferentes niveles de gobierno, otros poderes públicos, actores privados y la ciudadanía. En el caso de la empresa pública, la cual está inserta dentro de una estructura de gobierno de la cual depende su funcionamiento, el entorno institucional establecido por parte de las redes organizacionales es, en últimas, el que determina las condiciones de su gestión micro, la cual se explica a continuación.

1.2.2.3. Gestión Micro: En esta dimensión, se establece el conjunto de políticas de gestión¹² que permiten articular la estructura organizacional, el esquema de toma de decisiones, las normas y procedimientos y, el control de actuación de los funcionarios públicos, para el cumplimiento de los objetivos organizacionales. Estas políticas incluyen las reglas y procesos establecidos por las autoridades de gobierno, en las áreas de planeación de gastos y gestión financiera, manejo del personal, gestión de recursos físicos, técnicos y tecnológicos, contratación, auditoría y evaluación, entre otros (Barzelay, 2003) y están orientadas a privilegiar valores administrativos, como la eficiencia (buen uso de los recursos de la organización), y una adecuada calidad en la prestación de los servicios públicos, orientados a un conjunto de receptores que, en esta dimensión, pueden considerarse como clientes, para quienes debe reconocerse sus preferencias y necesidades (Stewart y Ranson, 1998).

La *gestión micro* es la dimensión que más similitudes mantiene entre los sectores público y privado. No obstante, en el primero su desarrollo presenta una mayor complejidad, toda vez que está condicionado por un conjunto de normas y procedimientos administrativos, que si bien, están orientados a favorecer principios como el de la transparencia y la rendición de cuentas, también pueden conllevar a una burocratización excesiva y una sobrecarga de controles *expost*, que dificultan anticiparse a los cambios del entorno y reaccionar oportunamente ante las nuevas condiciones (LAS/ MEG, 06-01-2012). Ello limita las posibilidades de aprendizaje sobre experiencias anteriores, para desarrollar un proceso de toma de decisiones más ágil, que aún hoy en día, queda restringido al seguimiento de viejas

¹² Según Barzelay (2003:118) las políticas de la gestión pública son los “medios autorizados para intentar guiar, compeler y motivar a la función pública en su conjunto”.

rutinas organizacionales, las cuales, dejan a políticos y funcionarios sin posibilidades de maniobra y desarrollo de capacidades de innovación.

En el caso de la empresa pública, la *micro-gestión* está fuertemente orientada a realizar un uso óptimo de los recursos públicos, por lo cual, aspectos como la utilidad financiera, medida hoy en día a través del EBITDA¹³, tiene gran importancia en los procesos de toma de decisiones, la estrategia organizacional y la entrega de informes de rendición de cuentas, ante entes de control político, disciplinario y fiscal (LAS/ MEG, 30-12-2011; JGU/ MEG, 11-01-2011; GDA/ MEG, 13-07-2012). En este punto, conviene señalar que existen diferencias en la gestión presupuestal de una entidad gubernamental y de una empresa pública, toda vez que mientras la primera se enfoca a la ejecución del presupuesto asignado, con base en un conjunto de programas establecidos en la agenda política, la segunda opera con base en el patrimonio que le fue entregado por el Gobierno, encontrándose obligada a producir los rendimientos que le permitan garantizar su operación, generar las reinversiones necesarias, o reintegrar parte de los réditos al poder ejecutivo, para el desarrollo políticas públicas. De otro lado, es importante indicar que hoy en día elementos como la gestión de personal y la contratación, se rigen en la empresa pública por el derecho privado y no por el derecho administrativo, como en el caso de las entidades de gobierno.

1.2 PRINCIPALES CORRIENTES DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Bajo este panorama general, en este apartado se presentará un breve recuento de las principales corrientes de Gestión Pública que han prevalecido a lo largo del tiempo. La primera de ellas, corresponde a la denominada Administración Pública Progresista APP (Hood, 1996); la segunda, se refiere a la Nueva Gestión Pública NGP originada en países anglosajones y promovida por la OCDE, y la tercera, es la propuesta de gestión pública para Latinoamérica del CLAD, planteando, a partir de esta última, algunas tendencias en la evolución de esta categoría de estudio.

¹³ Por sus siglas en inglés, el EBITDA (Earning Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization), es un indicador financiero que mide el beneficio bruto antes de calcular los intereses, impuestos, depreciaciones y amortizaciones, reflejando así las ganancias puras de la empresa, en el núcleo de su negocio. Consultado en www.wikipedia.org el día 08-09-12.

1.2.1 La Administración Pública Progresista APP

La “Administración Pública Progresista” (APP) prevaleciente en los siglos XIX y comienzos del XX, se distinguió por establecer una clara separación en el modo de administrar lo público y lo privado, enfocando el primero, en aspectos como la ética y procedimientos que evitaran la corrupción y el mal gasto del recurso público, así como la restricción en el ejercicio de altos cargos públicos y políticos, bajo una clara delimitación en la estructura organizativa, funciones y procedimientos¹⁴. Este modelo de gestión pública emergió en una clase social media, profesionalizada, la cual defendía el ejercicio de la administración como una práctica que debía distanciarse de la corrupción propia de las “maquinarias políticas”.

La APP concebía que el servicio público era uniforme y por tanto, los servicios públicos se prestaban a través de grandes estructuras corporativas, a las que aplicaban unas reglas generales. De igual forma, se privilegiaba un esquema de contratación de funcionarios con larga permanencia y poca flexibilidad en sus esquemas de pago y movilidad, en el cual los costos de personal eran transparentes y visibles, pero no, aquellos asociados a la generación de productos o servicios. En la APP prevalecían valores administrativos como la ética, pero la burocracia era protegida ante una sociedad frente a la cual no era responsable por sus acciones, y se regía por un conjunto de normas y procedimientos que valoraban un desempeño más cualitativo, bajo la lógica de la “intensa confianza” (Hood, 1996). Finalmente, el desarrollo de las entidades públicas, se enmarcaba en el cumplimiento de órdenes dadas en forma jerárquica en el día a día, delimitadas por una serie de rutinas preestablecidas.

Tabla No. 3 – Principales Doctrinas de la APP y Nuevos Componentes Doctrinales

| No. | Componente Doctrinal APP | Nuevos Componentes Doctrinales |
|-----|--|---|
| 1 | Servicios públicos prestados a través de grandes estructuras corporativas o unidades monolíticas. | Énfasis en organizaciones más desagregadas y especializadas en la provisión de un servicio o producto particular, con presupuestos propios. |
| 2 | Métodos de contratación limitados y pago del recurso humano fijo. | Vinculación de personal por contratación, involucrando al sector privado, mediante licitaciones y métodos de pagos variables. |
| 3 | Contratos poco especificados, siendo más flexible la movilidad de funcionarios entre diferentes áreas. | Sistema de competencias y especialización del recurso humano. |
| 4 | Costos de personal transparentes y visibles, pero costos ambiguos en la | Costos de producción más transparentes al contratar con sector privado, en tanto que los del |

¹⁴ Como lo señala Christopher Hood (1996:471), “quizá la aproximación más común fue ver la adopción del estilo de la APP como una parte del proceso histórico hacia la “modernización” social: el equivalente institucional del desarrollo del Estado”.

| No. | Componente Doctrinal APP | Nuevos Componentes Doctrinales |
|-----|---|---|
| | generación de productos o servicios. | recurso humano son más opacos. |
| 5 | Administradores públicos distanciados de la ciudadanía y por tanto, sin responsabilidad ante la sociedad. | Mayores atribuciones a la burocracia para desempeñar una gestión más directa y reconocida. Mayor responsabilidad pública. |
| 6 | Definición de normas y tareas procedimentales y funciones controladas de manera previa. | Gestión pública medida por metas y objetivos y funciones controladas a través de indicadores de desempeño. |
| 7 | Solicitud y aprobación de recursos públicos de manera discrecional. | Mayor control en la asignación de recursos, buscando eficiencia mediante la disciplina laboral. |

Fuente: Elaboración propia con base en propuesta de Hood (1991), Hood (1996) y otros autores consultados.

La Tabla No. 3 resume los principales componentes de esta corriente tradicional de Gestión Pública, y aquellos por los que fueron sustituidos posteriormente, a través de las reformas incorporadas en el sector público, en diversos lugares del planeta. A pesar de que en muchos países se fueron extinguiendo estas viejas prácticas administrativas, hasta ser reemplazadas por las predominantes en el modelo de la NGP, el cual se explica con mayor detalle a continuación, debe señalarse que tales doctrinas aún prevalecen en el sector estatal de muchas naciones, incluyendo las organizaciones públicas colombianas.

1.2.2 La Nueva Gestión Pública NGP

La Nueva Gestión Pública NGP, o en inglés *New Public Management NPM*, corresponde a un conjunto de reformas impulsadas en la gestión del sector público, orientadas a incorporar prácticas provenientes de la administración de empresas¹⁵, con el fin de flexibilizar estructuras y procesos e introducir mayor competencia, a fin de producir mejores resultados gubernamentales (Cejudo, 2011), y particularmente, incrementar la calidad de los servicios públicos (Hood, 1991), haciendo que el sector público opere de manera más similar al sector privado. Esta corriente tuvo su origen a finales de la década de 1970 en países anglosajones, tales como Estados Unidos, Canadá, Australia, Reino Unido y Nueva Zelanda, como reacción ante la crisis que enfrentaban las organizaciones públicas, por problemas de ineficiencia, corrupción, y pérdida de legitimidad, debido a fallas en el cumplimiento de sus objetivos, ante una sociedad con intereses y necesidades más diversos y fragmentados.

La NGP corresponde a la incorporación en la administración pública, de un estilo de gestión que daba respuesta a la transición entre un Estado de Bienestar, al de un Estado Regulator, en el cual se cuestionaba sobre el redimensionamiento del Estado y el papel que

¹⁵ Entre estas prácticas, se encuentran: benchmarking, calidad total, competencia, costos, plusvalor, productividad, mercado, reingeniería y tecnología (Uvalle, 2009).

a éste le correspondía cumplir, en un nuevo orden mundial más complejo y globalizado. Es por esto que otras causas de las reformas administrativas impulsadas, fueron la privatización de empresas públicas¹⁶, la emergencia de nuevas tecnologías y el desarrollo de una agenda de cooperación internacional entre gobiernos, denominada, por algunos autores, como las “megatendencias administrativas” (Hood, 1991). Por tanto, la NGP significó una serie de cambios en los arreglos institucionales de las políticas de la gestión pública; o en otras palabras, un ajuste en la configuración de instituciones y procesos para moldear la toma de decisiones públicas (Barzelay, 2003).

Esta corriente tiene dos fuentes teóricas. Por un lado, la escuela de Elección Pública (*Public Choice*)¹⁷ junto con el *Neo-institucionalismo* económico¹⁸ y por otro lado, el Gerencialismo Clásico, que debaten en torno al papel de la burocracia. El *Public Choice* se centra en limitar la autonomía de la burocracia, retomando su control en nombre del gobierno representativo, y enfatiza en la rendición de cuentas, al introducir competencia entre entidades del gobierno¹⁹. Por su parte, el *Gerencialismo* busca reestablecer los principios gerenciales sobre la burocracia, evitando que los políticos se inmiscuyan en el trabajo realizado por los gerentes públicos, con el objetivo de generar neutralidad política en el cuerpo burocrático (Aguilar, 2011), orientarse a resultados y reducir regulaciones (Cejudo, 2011).

La perspectiva de la NGP involucró una serie de recortes en los gastos administrativos, a través de mecanismos de contratación de personal más flexibles, que buscaban adelgazar la estructura burocrática tradicional y de reducción de organismos y programas gubernamentales. De igual forma, propuso una menor intervención del ámbito estatal en la economía, permitiendo que ciertas funciones del gobierno se entregaran al mercado, bajo la visión de que el primero, se enfocara más en timonear, que en remar, tal y

¹⁶ De acuerdo con Owen Hughes (1996:104), pese a que a la NGP también se ha atribuido la tendencia hacia la privatización de las empresas públicas, “quizás no sea necesariamente parte del programa gerencial, ya que estas reformas pueden ocurrir sin reducir el alcance del gobierno” y en ese sentido, tal política sería más bien una causa, y no una consecuencia de este conjunto de reformas.

¹⁷ La teoría de la “elección pública”, se fundamenta en el pensamiento de “elección racional” desarrollado por los economistas y llevado al campo político. Este supone que los actores no son capaces de adoptar una conducta orientada al interés colectivo, dado que siempre estarán guiados por motivaciones egoístas y por tanto, su comportamiento se dirigirá hacia fines oportunistas, encontrando imposibilidad en la generación de bienes públicos (Messner, 1997).

¹⁸ Para el Neo-institucionalismo económico, las instituciones presentes en la sociedad, corresponden a las “reglas de juego”, que permiten disminuir la incertidumbre en las transacciones sociales y por tanto, los costos asociados a las mismas (North, 1993).

¹⁹ Como lo plantea Ricardo Uvalle (2009), mediante la NGP también se hizo énfasis en la ética, la transparencia y la rendición de cuentas, como medios para recuperar la credibilidad de la ciudadanía.

como lo definieron Osborne y Gaebler (1992). Al delegar las funciones públicas de manera parcial o total en empresas privadas, la NGP incorporó prácticas de monitoreo y control *ex post* (p.e. desempeño y cumplimiento de metas), que reemplazaron los tradicionales controles *ex ante* (p.e. restricción del presupuesto y cumplimiento de procedimientos). Otro rasgo característico de la NGP es la clara definición de objetivos y metas, que buscan la medición de la economía, la eficiencia y la eficacia, a través de indicadores de resultados.

Una de las formas que adoptó esta corriente para asegurar un mejor desempeño administrativo, fue la descentralización de las decisiones hacia los gobiernos locales o hacia los niveles intermedios u operativos de las organizaciones, así como la creación de agencias administrativas descentralizadas y estructuradas de manera no burocrática (Sánchez, 2002). De igual forma, la NGP adoptó el enfoque de gestión de calidad, que concebía a los ciudadanos como usuarios receptores de los servicios de la organización, es decir, “clientes” a quienes debían reconocerse sus expectativas y necesidades, en el diseño y la ejecución de los output producidos por la entidad. Bajo esta perspectiva, se enfatizó en la capacidad de estos “clientes” para tomar decisiones sobre los servicios que querían recibir de las entidades públicas, pero en esta medida, se minimizó el papel de la ciudadanía, la cual entró a cumplir un rol como sujeto de las acciones del gobierno, más que como participante activa en la selección y diseño de estas políticas (Peters, 2005). En otras palabras, la participación ciudadana quedó más de lado de los “insumos”, que de los “productos” generados por el gobierno²⁰.

Se debe mencionar que, en los países en desarrollo, las reformas fueron impulsadas en mayor medida por la presión de organismos internacionales de los cuales se depende económica y políticamente. En Latinoamérica, se aplicaron de manera selectiva, de acuerdo con las necesidades particulares de cada nación, sin que se le diera a esta reforma la amplitud del espectro dado en los países donde se originó (Cejudo, 2011)²¹. Una de las organizaciones internacionales que promovió, de manera más enfática, la propuesta de la NGP fue la OCDE, quien resaltó el enfoque gerencialista en la producción de los servicios públicos, resumiendo que los elementos básicos de este modo de gestión se sintetizaban en:

²⁰ Para Hood (1991), la NGP se desarrolló a partir de siete principios doctrinales: 1. Gestión profesional activa en el sector público. 2. Estándares y mediciones explícitos en el desempeño. 3. Énfasis en el control de resultados. 4. Cambio hacia la desagregación de las unidades del sector público. 5. Cambio hacia una mayor competencia en el sector público. 6. Énfasis en las prácticas administrativas del sector privado y 7. Hincapié en una mayor disciplina y control de recursos.

²¹ En países como México o Chile, estas reformas fueron impulsadas principalmente por directriz de la OCDE de la cual son miembros, en tanto que países como Colombia, que no se han integrado a organismo, han adoptado de manera más paulatina las prácticas de la NGP, siguiendo la tendencia de otros países y obedeciendo lineamientos del Banco Mundial y la OMC, principalmente.

“(i) mejorar los recursos humanos, incluyendo las retribuciones según rendimiento, ii) impulsar la participación de los trabajadores en el proceso de toma de decisiones, (iii) relajar los controles sobre el funcionamiento, pero imponer objetivos para guiarlo, (iv) usar la tecnología de la información, (v) servir a los clientes, (vi) considerar que los usuarios deben pagar por los servicios recibidos, (vii) privatizar y (viii) desregular los monopolios” (Hughes, 1996:113)²².

Si bien, no puede desconocerse que las prácticas privadas impactaron favorablemente en la eficiencia y eficacia de las organizaciones públicas, al incorporar mecanismos de medición en el desempeño organizacional y de “responsabilización” social de las burocracias administrativas (CLAD, 1998), este distanciamiento entre administradores y políticos, ha tenido fuertes cuestionamientos, toda vez que privilegia al gerente público, al darle atribuciones de gobernar. En palabras de Per Laegrid (2005), se le considera capaz no sólo de gestionar los programas públicos, sino también de ser algo así como un “empresario de las políticas”²³, buscando la obtención de la legitimidad, a través de resultados empresariales, y no del cumplimiento de la función pública que le corresponde asumir al Estado. Así, bajo el enfoque de la NGP, los líderes políticos se distancian de las decisiones sobre casos concretos, para mantener una perspectiva de largo plazo y establecer metas y prioridades, produciéndose una ruptura entre las actividades empresariales del gobierno y las decisiones políticas, las cuales conducen a un contrasentido en el cumplimiento de los objetivos públicos.

Autores como Guerrero (2009), señalan que el enfoque de la NGP surgió por el advenimiento de las ideologías neoliberales, y que hoy en día, el agotamiento de este modelo, y el retorno hacia un papel más intervencionista y regulador por parte del Estado, tiende a debilitar la función que cumple la NGP en el desarrollo de la administración pública, la cual carece de herramientas para involucrar a la ciudadanía en los procesos políticos, situación que se ha acrecentado por efectos de la existencia de una sociedad cada vez más organizada, la sectorización de la economía y la sociedad, la multiplicación de los programas de política y la pérdida de la autonomía del Estado, el cual hoy en día asume un papel más cooperativo y negociador, dejando de ser el centro del poder y el control social (Messner, 1997). De otro lado, se ha criticado que la autonomía conferida a las agencias públicas (desagregación), junto con la incorporación del sector privado en las actividades públicas,

²² En los años 80, la OCDE estableció un Comité de Secretariado de Administración Pública (PUMA), confiriendo a la gestión pública el rango acordado a dominios de la política (Barzelay, 2003).

²³ De acuerdo con este autor, “la NGP busca una eficacia más comercial y tiende a sobrevalorar la autonomía gerencial en lugar de promover la responsabilidad política” (Laegrid, 2005:729)

condujo a la falta de integración del gobierno en su conjunto (Cejudo, 2011) y a reducir el acceso a los servicios públicos, ya que incrementó la opacidad del gobierno (Hood, 1991)²⁴.

Con todo, la NGP representó una transformación en la gestión de los servicios públicos, y en el modo en que se relacionan el gobierno y la sociedad. Y, justamente, por ser éste un enfoque que logró mejores resultados en la actividad del gobierno en su conjunto, es que las entidades que implementaron este modelo con mayor acentuación, fueron las empresas públicas. Tal y como se verá más adelante, éstas asumen de una manera más fiel, las técnicas empleadas por el sector privado, para el desarrollo de una gestión más eficiente para operar de manera sostenida, utilizando responsablemente los recursos públicos que le han sido conferidos para cumplir con su misión.

1.2.3 Propuesta de Gestión Pública del CLAD y Nuevas Tendencias

Aunque el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), adoptó la retórica y contenidos de la NGP (Cejudo, 2011), ha realizado esfuerzos para adecuarlos a las realidades propias de la región, reconociendo que la administración pública latinoamericana, ha estado marcada por situaciones como “el patrimonialismo, el formalismo burocrático, el proceso incompleto de modernización generado por el aislamiento burocrático, la fragilidad de la gestión pública en el área social, la excesiva centralización, la imitación de fórmulas extranjeras y el déficit democrático” (CLAD, 2010:4)²⁵.

Dado que las reformas impulsadas por la NGP generaron una pérdida del papel político de la gestión pública, este modelo plantea la necesidad de desarrollar otra serie de reformas denominadas de “tercera vía”, entre el *laissez faire* del modelo neoliberal y el antiguo esquema de intervención estatal social-burocrático, que permitan recuperar la importancia del Estado latinoamericano, como instrumento fundamental para el desarrollo económico, político, social y ambiental y que por tanto, debe incentivar la competitividad de las empresas, fomentar el comercio exterior, dirigir la inversión pública a la educación y el desarrollo de la ciencia y tecnología y, encaminar sus esfuerzos hacia la generación de

²⁴ Como lo plantea Hood (1991), la NGP privilegiaba los valores tipo sigma (economía y parsimonia), sobre valores como los tipo theta (honestidad y justicia) o lambda (seguridad y resistencia), generando una pérdida de los fundamentos políticos en el ejercicio de la administración pública.

²⁵ Luego de la declaración doctrinaria generada en 1998, bajo el nombre “Una Nueva Gestión Pública para América Latina”, el CLAD ha venido produciendo una serie de trabajos como son “Código Iberoamericano de Buen Gobierno” (2006), “Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico” (2007), “Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública” (2008) y “Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública” (2009). Este apartado tomará como fuentes principales la declaración de 1998 y el documento “Gestión Pública Iberoamericana para el Siglo XXI” (2010), el cual reúne las propuestas efectuadas en los anteriores cuatro documentos.

programas para el combate a la pobreza y la atención de los sectores más desprotegidos (CLAD, 1998)²⁶. La siguiente tabla, presenta las principales políticas de gestión pública, propuestas por este organismo.

Tabla No. 4 – Políticas de Gestión Pública Propuestas por el CLAD

| No. | POLÍTICA | DESCRIPCIÓN |
|-----|---|--|
| 1 | Profesionalización de los altos niveles de gobierno. | Enfatiza en la necesidad de fortalecer las capacidades de los altos funcionarios y reconciliar el rol de los políticos y los administradores. |
| 2 | Responsabilizar a los funcionarios públicos democráticamente y promover transparencia en la Administración Pública. | Tanto burócratas como políticos deben asumir responsabilidad pública, fortaleciendo los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. |
| 3 | Descentralizar la ejecución de los servicios públicos. | La financiación de los servicios públicos, especialmente en las regiones más pobres de cada país, sigue siendo una tarea a cargo del gobierno, para lo cual se requiere el fortalecimiento del ámbito subnacional, a través de la descentralización en la prestación de estos servicios. |
| 4 | Desconcentrar las actividades del Estado que deban permanecer a cargo del Gobierno Central. | División funcional entre las estructuras encargadas de la formulación de políticas y las unidades descentralizadas y autónomas, ejecutoras de servicios. |
| 5 | Orientar la administración mediante el control por resultados y mayor vigilancia a políticos y administradores. | Mecanismos de control a posteriori, basados en una confianza limitada, impartiendo seguridad jurídica, imparcialidad administrativa y responsabilización judicial de autoridades y funcionarios. |
| 6 | Distinguir dos niveles de unidades administrativas: las del Estado y las delegadas al "sector público no estatal". | Promover la autonomía gerencial de las agencias descentralizadas y entregar algunos servicios públicos a organizaciones sin ánimo de lucro o del "tercer sector". |
| 7 | Orientar los servicios hacia el ciudadano-Estado | Participación de los ciudadanos en la gestión y evaluación de las políticas públicas, buscando promover nuevas formas de control público del suministro de servicios públicos en el ámbito local. |
| 8 | Fortalecer las nuevas tecnologías de gestión. | Brindar a los ciudadanos accesos electrónicos que faciliten su participación en la gestión pública y un mayor acercamiento con los actores del gobierno, así como propiciar la construcción de la sociedad de la información y el conocimiento. |

Fuente: Elaboración propia con base en documento del CLAD (1998) y CLAD (2010).

²⁶ El modelo de gestión pública del CLAD se sintetiza en los siguientes postulados: 1. Profesionalizar la alta burocracia. 2. Responsabilizar a los administradores públicos mediante los instrumentos de la transparencia y la rendición de cuentas. 3. Descentralizar la ejecución de los servicios públicos. 4. Orientar la administración pública por el control de los resultados. 5. Distinguir las agencias que desempeñan funciones exclusivas del Estado correspondientes a monopolios públicos y las que prestan servicios públicos sociales y científicos que, en ciertos casos, pueden transferirse a organizaciones de la sociedad civil. 6. Permitir la participación de la ciudadanía en la definición de prioridades sobre el suministro de servicios públicos y 7. Fortalecer las Nuevas Tecnologías de Gestión, especialmente a través del gobierno electrónico (CLAD, 1998).

Así, las reformas de “tercera vía” se articulan a partir de tres ejes fundamentales: la consolidación de la democracia, la necesidad de retomar el crecimiento económico y la reducción de la desigualdad social y, en este sentido, dotan al gobierno del papel como ente regulador, formulador y patrocinador de las políticas públicas, reconociendo que el déficit democrático es uno de los factores que más afecta la calidad en la gestión pública en la región (CLAD, 2010). Pese a que esta propuesta retoma de las doctrinas de NGP, la viabilidad de compartir la prestación de servicios públicos con el sector privado²⁷, la aplicación de prácticas empresariales y la descentralización gubernamental, reconoce la importancia de respaldar la labor de los gestores públicos en valores democráticos, que permitan conseguir legitimidad entre la ciudadanía, reconociéndola como partícipe del proceso político, a través de los diferentes mecanismos establecidos para tal fin.

En ese sentido, el modelo del CLAD se alinea más con una nueva tendencia en el modo de gobernar, conocida como *gobernanza*, la cual se comenzó a desarrollar luego del declive de la NGP, en un nuevo contexto global, en el cual se diluyen, cada vez más, las líneas divisorias entre lo público y lo privado (Kooiman, 2005), haciendo necesario involucrar en la toma de decisiones, a los diferentes actores de la sociedad civil y del mercado, mediante la gestión de redes auto-organizadas (Rhodes, 2005), en las cuales, el Estado deja de ser el actor principal en la conducción de la acción pública. Así, la *gobernanza* hace más participativa a la sociedad, devolviéndole al ciudadano su papel en la concepción e implementación de las políticas públicas, empoderándolo como un actor de vigilancia y control de las acciones emprendidas por el gobierno. En este marco, el CLAD (1998) propone adoptar el concepto de un “Estado red”, que articule las diferentes lógicas y actores sociales, para hacer frente a los problemas que afectan a los países latinoamericanos, especialmente en el área social²⁸.

Los mecanismos de gobernanza incorporados en el modelo de gestión del CLAD, se insertan en tres planos diferentes. El primero de ellos, es el plano *intragubernamental*, es decir, el de las redes entre el gobierno central y las agencias descentralizadas, y que por tanto, determina la trazabilidad en todo el ciclo de políticas públicas, en el cual participan los diferentes niveles de gobierno, bajo una lógica intersectorial. El segundo, se da entre los

²⁷ No obstante, se debe considerar que la propuesta del CLAD se orienta más a delegar la tarea de la prestación de servicios públicos a organizaciones de la sociedad civil, denominadas como el “tercer sector” o el “sector público no-estatal” (Bresser, 2004).

²⁸ Se destaca que en la última década han crecido en Latinoamérica los movimientos sociales y asociaciones que promueven mejoras en la calidad de vida de las ciudades, cumplimiento de metas para los gobernantes, participación en la elaboración de presupuestos públicos y actividad de grupos del “tercer sector” en temas sociales, relacionados con la cuestión ambiental, pobreza rural, género y etnia, entre otros (CLAD, 2010).

gobiernos de los diferentes países, para avanzar en un proyecto de integración regional²⁹. Y el tercero, corresponde al plano *intergubernamental*, en el cual el Estado construye relaciones con la sociedad y el sector privado, asumiendo un rol cooperativo y negociador, bajo el cual permite que estos actores intervengan en las acciones políticas.

Para cumplir su misión, el CLAD propone que el gobierno constituya un “núcleo estratégico” a cargo de un nivel directivo, capaz de formular las políticas públicas y ejercer actividades de regulación y control, entregando la operación de los servicios públicos a agencias descentralizadas, especialmente del orden local, ya que en este nivel existe un mayor acercamiento con la ciudadanía y, por tanto, son mejor reconocidas las necesidades reales de la población. De igual forma, enfatiza en la modernización organizacional, a través de la generación de estructuras más horizontales y la profesionalización del servicio público, orientando su gestión, bajo prácticas de meritocracia que abarcan tanto el proceso de selección, como el desarrollo de políticas de capacitación y motivación (CLAD, 2010). Adicionalmente, manifiesta la necesidad de implementar mecanismos de flexibilización para la contratación de personal, a fin de disminuir la rigidez en la vinculación funcional de las burocracias latinoamericanas.

En suma, aunque la propuesta de gestión pública del CLAD, retoma varios de los principios de la NGP, asociados con la eficiencia y mejoramiento organizacional del sector público, se acerca más a las tendencias de la *gobernanza*, al reconocer la necesidad de la participación ciudadana, bien, como receptora de los servicios públicos y por tanto, interviniendo en la formulación y evaluación de las políticas públicas, o bien, a través de organizaciones civiles que participen en su prestación, promoviendo así la construcción de un Estado más horizontal que, a pesar de seguir siendo crucial en el desarrollo económico y humano de los países latinoamericanos, deja de ser el centro del poder y el control social, para propiciar la cooperación, primero, entre las diferentes agencias y niveles de gobierno; y segundo, con el sector privado y la sociedad.

1.3 CATEGORÍAS VINCULADAS A LA GESTIÓN PÚBLICA

Considerando que el presente trabajo busca analizar las prácticas de gestión emprendidas por las empresas públicas de telecomunicaciones, en esta sección se vinculará esta categoría, a otras que resultan relevantes en la gestión del sector paraestatal.

²⁹ Este plano es el que algunos autores han identificado como *gobernanza internacional* (Sánchez, 2009).

1.3.1 Gestión Pública e Innovación

En la gestión pública contemporánea, dejan de privilegiarse la aplicación de normas y procedimientos preestablecidos, para propiciar el desarrollo de capacidades de innovación y nuevas técnicas que permitan la transformación de los servicios demandados por la sociedad, de acuerdo con el ritmo que imponen los cambios constantes en las necesidades de la ciudadanía y los nuevos factores económicos, políticos, tecnológicos y científicos en que éstos se enmarcan. De acuerdo con Crozier (2006: 34), la gestión pública no consiste ya en “la “aplicación de una doctrina”, sino en la solución a problemas y contradicciones reales, en función de capacidades humanas, para concebir y poner en marcha procedimientos apropiados”. En este sentido, la innovación se convierte en un elemento fundamental que si bien, se originó en la empresa privada con el fin de obtener mayores ganancias y asegurar la expansión del mercado³⁰, en el sector público debe tomar otros matices que consideren aspectos como la política; las demandas sociales; la cooperación y participación y, la capacidad para adaptar la gestión pública, de acuerdo con el contexto específico de cada país (Sánchez, 2010), a fin de lograr el desarrollo de nuevas instituciones o procesos.

En el ámbito público, la innovación se aplica en las dimensiones técnica y administrativa; la primera se enfoca en el mejoramiento de los servicios o procesos y operaciones para su generación, en tanto que la segunda está dirigida a los aspectos sociales de la organización, incluyendo el mejoramiento de la coordinación entre diferentes niveles y unidades, y la aplicación de políticas de desconcentración y descentralización, que propician el fortalecimiento de la gestión local (Lahera, 1994, citado por Sánchez, 2010). La innovación en entidades del gobierno, debe considerarse más como un cambio en el nivel micro (Sánchez, 2010), es decir, al interior de una organización, originado por aspectos como son, las motivaciones de la entidad en el sector, los modos en que los usuarios (votantes) y las finanzas (legisladores) limitan la conducta de las dependencias y, los mecanismos para compartir información y valores entre diferentes organizaciones (Perry, 1998, citado por Sánchez, 2010).

De esta manera, los funcionarios públicos deben transitar de la ejecución de tareas operativas, al desarrollo de capacidades de aprendizaje individual y colectivo sobre las experiencias del pasado, incorporando posibilidades creativas, las cuales resulta necesario

³⁰ Según Drucker (2005, citado por Sánchez, 2010), la innovación puede originarse en aspectos como los acontecimientos inesperados, las nuevas necesidades o incongruencias en la lógica de un proceso, los cambios sectoriales y de mercado, los cambios demográficos, los cambios de percepción y el desarrollo de nuevo conocimiento.

potencializar, de manera más enfática en el sector público que en el privado (Metcalf, 1996), si se considera que en el primero, son cada vez más limitados los recursos con los cuales se cuenta para cumplir con las tareas asignadas. El gestor público debe convertirse así, en el actor protagónico para el desarrollo organizacional, el cual adquiere cada día mayor importancia para el cumplimiento de los fines de la entidad, mediante la búsqueda del “valor público” propuesto por Moore (1998), como el fundamento de las acciones encargadas a los directivos del gobierno.

Considerando que las actividades del sector público en la actualidad, se orientan a la generación de servicios públicos, toda vez que la producción de bienes ha sido entregada de manera casi que total a los actores privados, la gestión pública de la innovación debe modificar los criterios de racionalización administrativa, para enfocarse en un nuevo binomio de “tecnología-servicios” que supere el anterior binomio de “consumo-producción en masa” (Crozier, 2006), incorporando nuevas tecnologías para la producción de servicios, que trasciendan los viejos modelos de economías de escala. En las empresas públicas y dentro de ellas, las relacionadas con el sector de telecomunicaciones, los factores de innovación toman cada día mayor relevancia, si se tiene en cuenta que, además del ambiente de competencia en que éstas se desenvuelven, las condiciones tecnológicas bajo las cuales se producen los servicios cambian de manera constante, debiendo responder a una ciudadanía cada vez más exigente, la cual reclama que éstos se encuentren a tono con las nuevas realidades.

1.3.2 Gestión Pública y Gobierno Local

Como se observó en la sección anterior, las nuevas tendencias de la Gestión Pública apuntan a la descentralización del gobierno y, por ende, la entrega de una mayor autonomía a los gobiernos locales, que si bien, deben integrarse con la administración central para la operación de sus funciones, también requieren el desarrollo de capacidades propias que les permitan hacer frente a los grandes retos que impone atender a una población en mayor proximidad. Los modelos de gestión contemporáneos, tienden entonces a encargar a los gobiernos del nivel nacional, la determinación de la política, en tanto que la provisión de servicios, se deja en manos de un nivel subnacional o del sector privado (y también de organizaciones civiles), a través de mecanismos de cooperación (Peters, 1996), considerando que es en este nivel de gobierno donde se fortalecen con mayor énfasis los

principios democráticos en los cuales se debe inspirar la labor de los gestores públicos (Rutter, 1980, citado por Stewart, 1996)³¹.

Cuando se reconoce el potencial de los gobiernos locales, las reformas de la gestión pública pueden darse en un proceso de abajo hacia arriba, o en un esquema “*bottom up*”, con resultados mucho más eficaces y, por tanto, la descentralización juega un papel estratégico para incrementar el número de actores que intervienen en los procesos democráticos, los cuales son mucho más palpables en el ámbito local (CLAD, 2010). De otro lado, debe destacarse que estos gobiernos subnacionales pueden ser más innovadores que aquellos de carácter nacional, ya que responden a una mayor escasez en los recursos públicos, asociada a la mayor vulnerabilidad de su base de ingresos (Barzelay, 2003). De esta manera, en los niveles locales resulta fundamental construir redes que entretengan las acciones del gobierno y las empresas del sector para-estatal, debido a que estas últimas se constituyen en el músculo que permite la elaboración de las políticas públicas y son, a su vez, fuente importante de incremento del limitado capital del cual se dispone, para el cumplimiento de la acción gubernamental.

1.3.3 Gestión Pública y Privatización

La tendencia a reducir cada vez más las funciones gubernamentales, ha desencadenado en un nuevo Estado debilitado como prestador de servicios públicos, denominado por Guy Peters (1996) como el “Estado vaciado”, producto de las crisis de gobernabilidad que condujeron a su achicamiento, como se analizará con más detalle en el siguiente capítulo. De acuerdo con Guerrero (1995: 11), “un Gobierno puede ser criticado por mal Gobierno, no por grande, pues ésta es una de sus características, la grandeza es parte de su naturaleza, pero no es la única”, queriendo hacer notar que el problema de los gobiernos no necesariamente se asocia a su tamaño, sino a su capacidad de conducción y, por tanto, su reducción no garantiza resolver las carencias que presenta, ya que las reformas privatizadoras implementadas al Estado, no son *per se*, políticas que permitan asegurar eficiencia y equidad (Ayala, 1999), como lo han demostrado muchos de los procesos de privatización adelantados en el mundo y que se verán más adelante.

En este escenario, la privatización puede entenderse como una renuncia a gobernar (Guerrero, 1990) y por tanto, en una reducción de la gestión pública, la cual ha tendido a

³¹ Incluso, desde el siglo XIX, Tocqueville (1994) resaltaba la importancia que tenían los gobiernos legales y la municipalidad en la construcción de la democracia.

orientarse por prácticas de regulación sobre los bienes producidos por la empresa privada³², y por ende, resulta necesario que el gobierno determine en cuáles sectores debe actuar como un árbitro, y en cuáles resulta inconveniente esta intervención, pues en la medida en que van siendo cada vez más privatizados los servicios públicos, es imperativo garantizar que éstos continúen teniendo su carácter como “públicos”, es decir, con la capacidad de satisfacer el interés general. En este difícil reto, el Estado tiene aún una importante responsabilidad, ya que como lo afirma Metcalfe (1996: 87-88), “lo que distingue los bienes públicos no es quién los produce, sino los peculiarmente difíciles problemas de producirlos y las duras consecuencias de fracasar en ello”. Así, un riesgo latente en las acciones de regulación que emprende el gobierno en determinada industria, es su captura por grupos que ejercen presión (Hughes, 1996), logrando coaptar en muchas ocasiones a las autoridades públicas, al evitar la imposición de medidas que sean contrarias a sus intereses.

De esta manera, no existe certidumbre en que la gestión de la regulación resulte suficiente para que los actores privados provisionen los servicios en forma adecuada, si se tiene en cuenta que el comportamiento maximizador del mercado, conducirá a minimizar los costos asociados en la producción, sacrificando aspectos relacionados con la calidad y las características del servicio público y, por tanto, la búsqueda de mayor eficiencia, como argumento en favor de la privatización, no parece ser válido³³. En ese marco, el modelo de un Estado aminorado ante actores privados con mayor poder sobre las funciones públicas, genera un comportamiento esquizofrénico en los gobiernos y la ciudadanía (Peters, 1996), toda vez que ésta espera mejores servicios públicos, pero a la vez una reducción en los impuestos, lo cual conlleva a dificultades en mantener la legitimidad y dar cumplimiento a las promesas políticas, ya que en manos de la empresa privada tales servicios pueden prestarse en condiciones de fraude o abuso, si no se ejerce una actividad de intervención efectiva por parte del Estado.

Tal situación, deja a los gestores públicos en un callejón sin salida, ya que por un lado, deben responder a los controles que quieren imponer los políticos y por otro, atender a una ciudadanía que reclama mayor participación en las políticas establecidas por el gobierno. En el primer caso, las acciones de “responsabilización” se ven minimizadas, toda vez que en manos del sector privado los instrumentos de transparencia y rendición de

³² Como lo indica Metcalfe respecto a la dimensión macro analizada anteriormente, “en las relaciones entre el gobierno y el sector privado, la gestión macro implica el diseño y la operativización de lo que habitualmente llamamos los regímenes reguladores” (Metcalfe, 1996:91).

³³ De acuerdo con Peters (1996:414), las motivaciones competitivas de los actores privados que participan en la política pública dificultan la disposición a colaborar, al contrario de lo que sucede con las organizaciones públicas articuladas en el interior de las jerarquías gubernamentales”.

cuentas pierden sus posibilidades de desarrollarse. En el segundo, se debe atender una sociedad que reclama mayor participación en la vigilancia y control de una acción en la cual el gobierno ya perdió su dominio. En consecuencia, este binomio de “gestión pública” y “privatización”, presenta una serie de vacíos y contradicciones que continúan sin resolverse y que serán analizados con mayor detalle en el próximo capítulo.

1.3.4 Gestión Pública y Responsabilidad Social Empresarial RSE

Aunque la *Responsabilidad Social Empresarial RSE*, es un término proveniente de la administración de empresas, que tradicionalmente se ha asociado al desarrollo sustentable y el medio ambiente, se trata de una categoría de estudio que se ha venido insertando en la gestión de las organizaciones públicas, las cuales han incorporado en sus prácticas administrativas la RSE, para determinar objetivos relacionados con la inversión en infraestructura e instituciones, apoyo en procesos educativos, transferencia tecnológica y procesos de articulación en los cuales trabajan conjuntamente actores públicos y privados, para la formulación, seguimiento y supervisión de las políticas públicas en asuntos sociales (Leal, 2007). Más aún, Naciones Unidas extiende el uso de este concepto, al proponer el fomento de una Responsabilidad Social, para el desarrollo humano.

En ese sentido, se entiende que la RSE forma parte de las tareas del gobierno, ya que su espectro trasciende las barreras del terreno privado, para considerarse como una serie de acciones que se insertan en la agenda política. Por ello, hoy en día, las organizaciones públicas y privadas, dedicadas a la provisión de servicios públicos, incorporan dentro de sus objetivos, prácticas de RSE, a través de las cuales participan de manera articulada con las autoridades de gobierno en la implementación de políticas públicas (U. Externado y Andesco, 2006). De igual forma, se utiliza como un instrumento de planeación estratégica de las empresas, ya que permite establecer relaciones con todos los involucrados y como un factor de reducción de costos, en aspectos relacionados, por ejemplo, con la gestión ambiental. La RSE se convierte así en otra categoría de estudio de la gestión pública, en la cual, las empresas estatales asimilan las mismas prácticas de las privadas, para mantener su legitimidad y sobrevivencia, a través de una especie de

isomorfismo institucional (Powell, 1999)³⁴, como se verá más adelante para el caso de las empresas analizadas en esta investigación.

1.4 SECTOR PARAESTATAL Y SERVICIOS PÚBLICOS

En esta sección se realizará un análisis del papel que cumplen las *empresas públicas* que integran el denominado sector para-estatal, para luego presentar, de manera general, el significado de los *servicios públicos*, como subcategoría conexas a la primera. Posteriormente, se hará un breve análisis sobre las empresas públicas colombianas.

1.4.1 El Papel de las Empresas Públicas

Habiendo analizado de manera general la evolución y categorías vinculadas a la *gestión pública*, es importante indicar que la *empresa pública*, a diferencia de otras entidades gubernamentales, se caracteriza por ser la organización que cubre la dimensión empresarial y la dimensión pública de manera simultánea, siendo generadora de los bienes o servicios que satisfagan necesidades de naturaleza individual, en interés de la colectividad en general (Menegazzi 1970, citado por Ruíz, 1980). Ésta surgió como un instrumento de los gobiernos para controlar socialmente la economía del mercado y hacer posible el cumplimiento de fines estatales, como el de la igualdad que reclaman las clases más débiles, con respecto a los grupos económicos con mayor poder e influencia (Caso, 1998)³⁵.

De acuerdo con Kaplan (1994), la *empresa pública* tuvo su origen en el siglo XIX, cuando el Estado transitaba de una fase absolutista a la de un Estado liberal. En esta época se consolidaba el capitalismo, sin dejar por ello de cumplir un rol intervencionista, para contribuir al desarrollo de la economía³⁶. Así, y con el ánimo de llenar los vacíos generados por el mercado, en varios países de Europa y EE.UU., los gobiernos comenzaron a asumir ciertas funciones que venía realizando la empresa privada, entre ellas, el transporte y las

³⁴ Se entiende por "isomorfismo institucional" el comportamiento asumido por una organización para reducir la incertidumbre y asegurar su legitimidad, éxito y permanencia, al incorporar prácticas institucionalizadas por empresas de la misma industria (Powell, 1999).

³⁵ Bozeman (1998) señala que ninguna organización es totalmente pública, ni totalmente privada, sino que, en mayor o menor grado, es una cosa u otra. Sin embargo, un rasgo que hace que una organización se distinga como pública, lo constituye el hecho de servir para el interés común y en esa medida, hace uso del instrumento de las políticas públicas, para resolver los conflictos políticos, a través de la negociación, la cooperación y el consenso, con los diferentes actores que intervienen en las arenas de poder.

³⁶ Es por esto que según García (1993:40) la empresa pública puede verse también como un "instrumento que permitió transitar al Estado de un papel neutral, al de un agente más del mercado en la acumulación de capital".

comunicaciones, la salud pública y, la educación popular. El desarrollo de empresas públicas en Europa se caracterizó por la descentralización de servicios públicos y por “doctrinas comunales”³⁷, logrando un nivel importante de independencia y autonomía financiera. En Gran Bretaña surgieron empresas locales (*public corporation*), que más tarde fueron reemplazadas por organizaciones regionales o nacionales, bajo un esquema “*bottom up*”. Y en Francia, se destacaron las empresas públicas en actividades industriales y productivas, como resultado de una gestión progresista y pragmática, así como una administración experta, aplicando políticas de nacionalización generadas por la revolución francesa.

La *empresa pública* se entiende hoy día como una organización mercantil que pertenece al Estado, y ello implica que es de propiedad del pueblo, con las consecuencias económicas, políticas y sociales que esto conlleva³⁸. Por tanto, entre sus principales objetivos están la provisión de servicios públicos y de seguridad social, incentivar la producción de un país y generar empleo. De acuerdo con Ayala (1992), la principal característica de la empresa pública, es que no persigue objetivos comerciales, recibe subsidios y transferencias del gobierno central, está sometida a muchos controles gubernamentales, no se encuentra presionada por la competencia, ni por restricciones presupuestales y, presenta una separación entre su administración y los derechos de propiedad, bajo el supuesto de que los empresarios públicos no son maximizadores de sus ingresos, pues no son propietarios de las empresas que tienen a cargo³⁹.

No obstante, a través de las tendencias de desregulación y liberalización económica, un gran número de organizaciones públicas, han entrado a jugar en condiciones de competencia con otras empresas del sector privado, que también provisionan a la comunidad los bienes o servicios generados por las primeras⁴⁰. Tal es el caso de la industria de las

³⁷ Las “doctrinas “comunales” son colectividades regionales y locales que en el S. XIX se difundieron en Alemania, Gran Bretaña, Bélgica, Holanda e Italia en menor grado (Kaplan, 1994).

³⁸ Es importante mencionar que en la actualidad, existen empresas públicas y de carácter mixto (público y privado). Siempre que se trate de empresas de capital mixto, el criterio para establecer si son estatales, se determina por el control que tenga el Estado sobre el proceso de toma de decisiones, el cual estará supeditado a si éste es su accionista mayoritario (es decir, si cuenta con más del 50% de las acciones).

³⁹ Autores como Kaldor (citado por García, 1993), distingue las siguientes funciones estratégicas de una empresa pública: 1. Lograr la máxima tasa de crecimiento económico, para elevar el nivel de vida de la población. 2. Contribuir al sostenimiento del desarrollo económico, confiriendo a sus dividendos un sentido estratégico y no solo de rentabilidad. 3. Garantizar el control de las industrias estratégicas, para la soberanía nacional. 4. Promover la incorporación del progreso técnico, modernizar la gestión y elevar la productividad de la economía en su conjunto. Y 5. Promover en el largo plazo una sociedad más equitativa.

⁴⁰ Es así como algunos autores han clasificado a las empresas públicas en: 1. Empresas que ya operan en mercados competitivos. 2. Empresas sometidas a régimen tarifario y reglamentación de los servicios ofrecidos. 3. Empresas que operan en modalidad de monopolio, natural o legal y, 4.

telecomunicaciones colombianas, como se verá más adelante. En sectores en los cuales los servicios se brindan en este escenario, las empresas privadas preferirán provisionarlos a las clases sociales más altas, en las cuales los usuarios cuentan con mayor capacidad de pago, dejando a las públicas la tarea del suministro en las clases más bajas, en las cuales hay más dificultades en la infraestructura disponible y menor rentabilidad, toda vez que deben subsidiarse ciertos costos, para que sea viable la prestación del servicio (GDA/GDA, 13-07-2012). Es por esto que muchas empresas del gobierno, han comenzado a asumir características relacionadas con firmas comerciales, como la fijación de tarifas al usuario, generación de prácticas de compensación y mercado, negociación colectiva y gerencia financiera (Bozeman, 1998).

Las empresas públicas se insertan en el ámbito de la *macro-gestión* analizada anteriormente, ya que sus decisiones dependen de un entramado institucional establecido por el Estado en su conjunto, y una red más amplia de organizaciones gubernamentales de diferentes niveles y del sector privado, de las cuales depende su funcionamiento. En ese contexto, a continuación se presenta un breve estudio de los *servicios públicos*, como función principal y, por ende, subcategoría conexas a la de *empresa pública*.

1.4.2 El Ámbito de los Servicios Públicos

Contrariamente a la concepción medieval en la cual el Estado fungía como un amo que esperaba el cumplimiento de sus mandatos por parte de sus gobernados, los servicios públicos emergen de una visión del Estado como el ente encargado de servir al pueblo (Matías, 2011), lo cual conllevó a un cambio en el espíritu de la función administrativa, que pasó, de ejercer un papel autoritario, al de ser protector del ciudadano. De esta manera, los *servicios públicos* pueden ser entendidos como una actividad organizada a cargo del Estado, ya que involucran una serie de elementos humanos, financieros, materiales y tecnológicos para satisfacer una necesidad de interés general y constituyen el fundamento del derecho administrativo, que confiere esta responsabilidad al Estado en su conjunto, por lo cual se determinan a través de un proceso político en el cual se indaga por las demandas esenciales de los ciudadanos.⁴¹

Empresas que cumplen la función de transferencia de servicios en sectores económicos específicos (Corcueza, 1996).

⁴¹ Según Hughes (1996:131), los servicios públicos son “la gestión de unos objetivos decididos por ciudadanos, que han expresado sus preferencias a través del proceso político”.

Así, los servicios públicos son instrumentos políticos, que generan legitimidad del gobierno frente a sus gobernados, ya que define una relación entre las partes (Peters, 1996) y algunos autores señalan que deben ser considerados como instituciones públicas (Metcalfe, 1996). Por esta razón, dichos servicios no pueden tratarse como bienes de consumo; primero, porque las transacciones entre proveedores y consumidores tiende a ser mucho más compleja, y segundo, porque los consumidores de servicios públicos no son meros consumidores, son también ciudadanos, con quienes se genera una serie de transacciones públicas (Hughes, 1996).

Los servicios públicos deben considerar una rentabilidad social y económica, y de acuerdo con Naciones Unidas, contribuyen al desarrollo humano, el cual se mide a través del IDH (U. Externado, 2005)⁴². Por tanto, la decisión de que estos servicios sean ofrecidos por una entidad pública o una empresa privada, deben ser así, una decisión colectiva (Gunn, 1996), caso último en el que el Estado se desprendería de su provisión, velando por una adecuada prestación del servicio y el establecimiento de precios, a través de mecanismos de regulación, que fueron señalados anteriormente. No obstante, debe considerarse que al privatizar los servicios públicos, se corre el riesgo de que se pierdan los criterios de beneficio social que deben primar en su provisión. De manera general, los servicios públicos se caracterizan por satisfacer necesidades básicas que deben ser suplidas de manera continua y en igualdad de condiciones a toda la población, tales como agua y acueducto, energía, gas, y telefonía (Matías, 2011)⁴³. En este contexto, los servicios deben contar con un régimen jurídico especial, que permita su prestación en forma solidaria y redistributiva, a través de subsidios a los sectores más desprotegidos.

De acuerdo con los modelos de gestión pública analizados atrás, la tendencia en el esquema de prestación de los servicios públicos, es su descentralización, por lo cual su desarrollo en muchos casos, se ha delegado a los gobiernos locales, donde los funcionarios públicos actúan como empresarios, para desarrollar formas innovadoras que hoy en día también buscan dar respuesta a la personalización que reclama la ciudadanía. Cabrero (1999), identifica una serie de modalidades para la prestación de servicios públicos en el ámbito local, y que se han diversificado por la creciente complejidad técnica para la

⁴² El IDH es el Índice de Desarrollo Humano propuesto por Naciones Unidas, para determinar tendencias económicas y condiciones del bienestar de los seres humanos, y se mide a través de la esperanza de vida al nacer, el índice de escolaridad y el PIB (producto interno bruto) de una nación (PNUD, 2001).

⁴³ De acuerdo con Ayala (1996), citado por Matías (2011: 140), son principios que orientan la prestación de los servicios “la generalidad, la igualdad, la continuidad, la obligatoriedad, la participación de la administración y el régimen jurídico especial aplicable”.

producción y entrega de servicios a la población⁴⁴. Como se observa en la Tabla No. 5, existen tres alternativas para la participación de los sectores público y privado, en la prestación de estos servicios. El carácter más público, corresponde a modalidades internas a la administración municipal, en las cuales se asume total responsabilidad por parte del gobierno local para la prestación de este servicio; como alternativa intermedia, se identifica una participación público-privada; en el otro extremo, se observa la alternativa de privatización total.

Tabla No. 5 - Alternativas para la Prestación de Servicios Públicos en los Municipios

| Alternativa | Modalidad | Descripción |
|---------------------------------------|---|--|
| Interna (Administración Municipal) | Fideicomisos | Colocación de recursos financieros en una institución crediticia que se encarga de administrarlos, para generar excedentes destinados a la prestación de un servicio. |
| | Empresa paramunicipal | Creación de una empresa con junta directiva propia, y autonomía jurídica y financiera para el financiamiento, producción y cobro de un servicio determinado. |
| | Asociación intermunicipal | Opción para aunar esfuerzos con otros municipios a fin de coordinar e integrar algunos sistemas de prestación de servicios. |
| | Convenios con gobierno nacional | Convenios para la prestación del servicio combinando esfuerzos y recursos entre ambos niveles de gobierno. |
| | Organismo descentralizado/ Cooperativas de servicios municipales | Creación de organismos con autonomía propia para la prestación del servicio (p.e. agua potable y alcantarillado) |
| Combinación Público-Privada | Contratos de Arrendamiento/ Administración de Servicios | Contratos y otras figuras jurídicas que permiten establecer responsabilidades conjuntas o coinversiones público-privadas, para la prestación del servicio. |
| | Concesión | Contratos que permiten que una empresa asuma la responsabilidad, construcción, ampliación u operación de un servicio en un periodo determinado, luego del cual los activos regresan a ser propiedad del Estado. |
| Externa (Empresas Privadas) | Privatización | Transferencia de propiedad a agencias privadas, para que éstas asuman la responsabilidad en la expansión del sistema, modernización de la infraestructura y de los sistemas técnicos y la prestación directa de los servicios a la ciudadanía. |

Fuente: Elaboración propia con base en estudio realizado por Cabrero (1999).

⁴⁴ De acuerdo con Cabrero (1999:63), "Los problemas que presenta en la actualidad la prestación de un servicio de recolección y tratamiento de basura, de transporte, de distribución y tratamiento del agua, y las decisiones en torno a la modernización y ampliación de estos servicios, se inscriben cada vez más en un ámbito de especialización técnica muy grande y en mercados de producción, equipamiento, y prestación de servicios urbanos en plena expansión".

Es importante indicar que la selección entre las alternativas existentes, dependerán de aspectos como la capacidad institucional de los municipios, sus limitaciones técnicas y posibilidades financieras, además del grado de acoplamiento que exista con gobiernos de otros niveles (subnacional y nacional) para el desarrollo en la prestación de los servicios. De otro lado, en los esquemas de prestación de los servicios, se ha involucrado cada vez más a la población afectada, a través de mecanismos de participación ciudadana, para la evaluación de servicios (Ziccardi, 2004), tal y como son las encuestas o comités de desarrollo y control social, mediante los cuales se pueden retroalimentar las posibilidades de mejoramiento de los mismos o identificación de áreas en las cuales se debe fortalecer un servicio en particular, por ejemplo, el de salud, mediante la creación de un nuevo hospital (CLAD, 2010).

1.4.3 Empresas Públicas en Colombia

De acuerdo con el marco institucional colombiano, las empresas públicas se reconocen como entidades descentralizadas del gobierno⁴⁵, que pueden ser de carácter nacional, departamental o municipal, de acuerdo con el régimen administrativo centralizado que caracteriza al país, en sus tres niveles de gobierno. No obstante, la ley define que la responsabilidad sobre la prestación de los servicios corresponde a los municipios, en tanto que los departamentos tienen la función de control sobre esta prestación y, la definición de planes, políticas y estrategias a la nación (es decir, el nivel nacional)⁴⁶. Es por este motivo que tradicionalmente a los municipios se les ha conferido potestad en la creación de empresas públicas para la prestación de servicios⁴⁷, que permitan dar respuesta a las demandas propias de sus localidades⁴⁸.

En tal contexto, existen tres modalidades para la conformación de este tipo de empresas. La primera, se reconoce como *empresas oficiales de servicios públicos*, las cuales se rigen por la Ley 142 de 1992 o Ley de Servicios Públicos Domiciliarios (Congreso

⁴⁵ Camou (2000), define al gobierno como el poder ejecutivo, con exclusión de todo el aparato de funcionarios que tiene la tarea de colaborar en el funcionamiento de los servicios públicos, dando cumplimiento a las decisiones de la administración pública.

⁴⁶ Art. 7, Cap. III, Ley 489 de 1998 (Congreso de la República de Colombia, 1998).

⁴⁷ Luego de finalizada la Guerra de los Mil Días, a comienzos del siglo XX, se produce en Colombia un tránsito en la prestación de servicios públicos a cargo de los entes privados, hacia su municipalización, al evidenciarse la necesidad de que el Estado debía contribuir al desarrollo del aparato productivo del país (ANDESCO, 2010).

⁴⁸ De acuerdo con el Art. 69. Cap. XIII, Ley 489 de 1998: "Las entidades descentralizadas, en el orden nacional, se crean por la ley, en el orden departamental, distrital y municipal, por la ordenanza o el acuerdo, o con su autorización". (Congreso de la República de Colombia, 1998).

de la República de Colombia, 1992) y su capital es 100% público. A la segunda, se denomina *empresas industriales y comerciales del Estado*⁴⁹, las cuales desarrollan actividades industriales y comerciales, o de gestión económica del orden nacional, rigiéndose por el derecho privado en materia laboral, contractual y financiera, pero su capital público debe ser igual o superior al 90%. La tercera, corresponde a las *empresas de economía mixta*, en las cuales el capital público con el que se conforman no puede ser inferior al 50%⁵⁰.

La Tabla No. 6 muestra la distribución de empresas de servicios públicos colombianas, según esta naturaleza jurídica. En ella, se puede apreciar que si bien, hoy en día predominan las empresas privadas, las cuales, en términos generales, proveen las dos terceras partes de estos servicios, existe aún un porcentaje importante de empresas estatales (públicas, industriales y comerciales del Estado o mixtas) que cumplen dicha función, destacándose el sector de aguas (acueducto, alcantarillado y aseo), en el cual, el 64% de empresas públicas clasificadas como grandes prestadoras (G.P.) brindan el servicio, especialmente en cascos urbanos, en tanto que en las zonas rurales, hay proliferación de pequeñas prestadoras (P.P.) (cooperativas y otro tipo de organizaciones), autorizadas para el suministro de este servicio.

Tabla No. 6. Distribución de Empresas por Naturaleza y Tipo de Servicio en Colombia

| Tipo de Servicio/ Naturaleza Jurídica | Acueducto, Alcantarillado y Aseo ⁽¹⁾ | | Energía ⁽²⁾ | Telecomuni- caciones ⁽³⁾ |
|--|---|-------|------------------------|--|
| | G.P. | P.P. | | |
| Empresas Públicas ⁽⁴⁾ | 64% | 31,6% | 6% | 13% |
| Empresas Mixtas | 11,1% | 8% | 31% | 24% |
| Empresas Privadas | 24,9% | 60,4% | 63% | 63% |

Fuente: Elaboración propia con base en informes oficiales SSPD (varios años)

Notas:

- (1) Cifras a 2010, con base en Estudio Sectorial Acuerdo y Alcantarillado 2010, SSPD.
- (2) Cifras a 2009, con base en Estudio Sectorial 2006-2009, SSPD.
- (3) Cifras a 2008, con base en Informe Sectorial TPBC 2008, SSPD.
- (4) Se incluyen en este rubro a las Empresas Industriales y Comerciales del Estado.
- (5) No se incluyen cifras de empresas de Gas Natural, por no encontrarse estadísticas oficiales.

⁴⁹ En estas empresas, debe existir coherencia entre su plan administrativo y los planes sectoriales y plan nacional de desarrollo (Art. 90 Ley 489 de 1998, Congreso de la República de Colombia, 1998).

⁵⁰ El marco institucional permite la asociación entre entidades públicas para el cumplimiento de estos fines, propiciando la celebración de contratos o convenios interadministrativos que se rigen por principios de derecho administrativo y que por tanto, favorecen a las empresas públicas sobre las privadas, en la realización de proyectos conjuntos con la administración central o municipal.

En Colombia, las empresas de servicios públicos se vinculan a través de una asociación denominada ANDESCO (Asociación Nacional de Empresas de Servicios Públicos y Comunicaciones), que congrega a entidades prestadoras de servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, energía eléctrica, gas y telecomunicaciones (TIC), tanto públicas como privadas. Esta asociación, tiene por finalidad representar los objetivos de las empresas filiales y promover su desarrollo, promoviendo un marco institucional adecuado, el fomento de su sostenibilidad y competitividad y prácticas de responsabilidad social empresarial RSE. Finalmente, debe señalarse que en plano del Gobierno nacional, se considera que la prestación de servicios públicos contribuyen al cumplimiento de los planes de desarrollo (U. Externado, 2006) y en el plano local, las Alcaldías incorporan a las empresas públicas, como entidades que articulan diferentes áreas para el desarrollo de políticas intersectoriales.

Los servicios públicos de este país, son clasificados en *domiciliarios* y *no domiciliarios*, de acuerdo con su naturaleza. Los primeros son aquellos que se prestan a través de redes físicas y humanas, con puntos terminales en viviendas o sitios de trabajo y, satisfacen necesidades esenciales de la comunidad, por lo cual se deben prestar en forma continua, eficiente y obligatoria (Matías, 2011). Para tal fin, se maneja un sistema de redistribución a través de la aplicación de subsidios cruzados⁵¹. Conviene señalar que bajo el actual marco legal colombiano, las *telecomunicaciones* se consideran como un servicio público, aunque la más reciente legislación expedida en esta materia, da un carácter ambiguo a tal precepto, al despojarlas de su carácter como servicio público domiciliario, como se verá en el Capítulo 3.

1.5 A MANERA DE CONCLUSIÓN

La *gestión pública* es un concepto que se incorpora en el quehacer de la administración pública, para dar respuesta a los diferentes retos que enfrenta el gobierno en la actualidad, a fin de satisfacer las demandas de una sociedad cada vez más diversa, fragmentada y plural, que busca participar del accionar público, pero que también demanda mayor calidad, diversificación y personalización de los servicios públicos ofrecidos por el Estado. Dentro de la gran red de organizaciones gubernamentales que se armonizan para atender tales propósitos, las empresas públicas emergen como entidades mercantiles del Estado, que

⁵¹ En Colombia los estratos socioeconómicos más altos (5 y 6) subsidian las tarifas de los más bajos (1 y 2). En el sector rural, los sistemas de agua tienen un manejo comunal, pero la energía funciona bajo este mismo esquema.

tienen la finalidad de proveer servicios específicos y que, por ende, adquieren gran importancia en la solución de las demandas establecidas en la agenda política.

Si bien, los contextos globales que han impulsado las prácticas neoliberales han conllevado a la extinción de muchas de ellas, generando un achicamiento del Estado y propiciando que los servicios de interés público fuesen administrados por actores privados, hoy en día debe valorarse la permanencia de aquellas empresas que continúan cumpliendo con los fines para los cuales fueron creadas. En este escenario, resulta fundamental evaluar la gestión que éstas desarrollan tanto con el entorno (macro-gestión), como a nivel interno (micro-gestión), así como el conjunto de estrategias que diseñan para articularse con los diferentes niveles de gobierno, sector privado y la sociedad, con el propósito de mantener su operación en un ambiente cada vez más competitivo y liberalizado.

Por tal motivo, esta investigación considerará la gestión pública, como las acciones realizadas por los profesionales que, al interior de estas organizaciones, tienen responsabilidad en la toma de decisiones, en relación con la prestación de los servicios públicos que les corresponde brindar a la sociedad. Estas acciones incluyen, tanto aquellas llevadas a cabo en la dimensión *micro*, y que permiten armonizar su organización de personal, normas y procesos, recursos técnicos y tecnológicos y su gestión financiera, como en la dimensión *macro*, que incluye las redes con el Gobierno nacional y subnacional, su relación con las entidades de regulación de servicios, de vigilancia y control, y con otras empresas públicas y privadas, para la producción de los servicios dirigidos a la población.

De igual forma, se entenderá por *empresa pública*, toda organización que sea de propiedad del Estado (al menos con participación patrimonial mayoritaria), y que por tanto, contribuya con sus funciones al logro de los propósitos estratégicos nacionales, incrementando el patrimonio social, manteniendo la soberanía sobre los recursos naturales, propiciando el crecimiento económico y el desarrollo del país en sus niveles local y nacional y, elevando la calidad de vida de la población mediante la provisión de bienes o servicios públicos, de manera equitativa, eficiente y con buena calidad.

Finalmente, es importante anotar que en los países que buscan consolidar la democracia, la tendencia de la prestación de los servicios, se orienta a su descentralización, retornando al modelo mismo que caracterizó la aparición de muchas empresas públicas en su fase inicial. Y bajo esa lógica, se ubica la presente investigación realizada en el contexto colombiano, en el cual aún continúa teniendo vigencia el municipalismo, y la responsabilidad que a éste nivel le corresponde en la prestación de servicios, caracterizándose por ser un modelo que deja al alto gobierno (nivel nacional), las tareas relacionadas con la formulación

de políticas y al gobierno local (nivel municipal), la operacionalización de las mismas, bajo un esquema que combina la presencia de un gobierno central regulador y un gobierno local empresario. El próximo capítulo analizará las condiciones teóricas que propiciaron la liberalización y privatización de la función pública, enfatizando en la evolución que han tenido estas políticas en el sector de las telecomunicaciones y en el entorno colombiano.

CAPÍTULO 2.

LA PRIVATIZACIÓN Y SU IMPACTO EN LA REFORMULACIÓN DEL PAPEL DEL ESTADO

Mientras que en la antigua Grecia, el Estado-Nación estaba conformado por ciudadanos que constituían por sí mismos el Estado (los *civitas*), al ser partícipes de la autoridad soberana, con el surgimiento del capitalismo como modelo dominante de producción, se produjo una ruptura entre lo público y lo privado (Bresser, 2004), toda vez que la incursión en actividades privadas, conllevó a que la sociedad delegara las funciones públicas en un cuerpo soberano que debía velar por el cumplimiento de la voluntad general, a través de un *contrato social* en el cual los ciudadanos realizaban una contribución mediante cargas impositivas y, a cambio, el soberano gobernaba el bien común, a través de funcionarios encargados de desempeñar los roles tanto políticos, como administrativos (Rousseau, 2002).

El capitalismo representó así, el fin del patrimonialismo, pero generó la conformación de una élite de poder que distanció a la sociedad del ejercicio público, la cual, con la evolución de la democracia, se fue transformando en una fuerza política que luego se conformaría como ciudadanía y al organizarse, se convertiría en sociedad civil (Bresser, 2004). En este escenario de las sociedades democráticas, el Estado se vio cada vez más comprometido a garantizar la equidad y la justicia social, y por tanto, a velar porque la distribución de los ingresos y los servicios se realizara de una forma más eficiente, pues además de garantizar los derechos civiles, debía asegurar la preservación de los derechos sociales. En otras palabras, garantizar unos mínimos vitales para la sociedad en general (Penagos, 2004).

A partir de la conformación del Estado liberal democrático, se extendió la administración burocrática, a empresas de servicio público, las cuales dieron forma y sustancia al cumplimiento de los objetivos políticos enmarcados en ese contrato entre gobernantes y gobernados, el cual, durante varios siglos se mantuvo vigente. Sin embargo, en las últimas décadas del Siglo XX y, como resultado de las reformas del Estado producidas en los nuevos contextos económicos, políticos y sociales, se utilizaron, a lo ancho del planeta, instrumentos que incidieron en la reformulación de su papel en las sociedades contemporáneas, dentro de los cuales se enmarcan las políticas públicas de la privatización y la liberalización, aplicadas a sectores económicos que se encontraban a cargo del gobierno.

En este capítulo se presentará un análisis del significado y las implicaciones de tal categoría de estudio, para luego observar el contexto de la privatización en América Latina y particularmente, en Colombia. Enseguida, se estudiará el proceso privatizador que se ha dado en el sector de las telecomunicaciones, considerando los aspectos particulares que presenta el mismo para, posteriormente, presentar de manera concisa su implementación, tanto en países desarrollados, como en países latinoamericanos, observando algunos casos particulares de estudio.

2.1. LA POLÍTICA PÚBLICA DE LA PRIVATIZACIÓN

Desde finales de los años de 1970, el modelo de Estado de Bienestar Keynesiano que durante décadas había contribuido al desarrollo de las naciones, inició su declive y las naciones experimentaron un fenómeno denominado “Crisis de gobernabilidad”⁵², el cual fue atribuido tanto a factores coyunturales, como a factores estructurales. Dentro de los primeros, sobresalen las sobrecargas de las demandas sociales que fue asumiendo a costas el Estado, como único responsable de la atención de las mismas, el déficit fiscal que se produjo por efectos del gasto público, el cual superaba con creces el ingreso y, especialmente, aquel obtenido vía tributación, así como también una desarticulación entre la economía y la administración pública, atribuida a problemas de gestión por un lado; y por otro, a la falta de apoyo político, debido a una pérdida de credibilidad en las instituciones democráticas (Guerrero, 1995).

Dentro de los factores estructurales, se destaca el malogro del orden y la estabilidad social, la falta de aptitud política de aprendizaje o, en otras palabras, la pérdida de capacidad del gobierno para conocerse a sí mismo y, la denominada “explosión de complejidad”, definida como la brecha, cada vez mayor, entre el crecimiento organizativo y la incapacidad de las entidades públicas para generar innovación, tanto en recursos gerenciales como en su gestión interna (Guerrero, 1995). Todo lo anterior, puso en evidencia que las nuevas sociedades eran más difíciles de gobernar que las de tiempos pasados y que, por ende, se requería implementar reformas gubernamentales, que dieran respuesta a las nuevas necesidades emergentes en una realidad permeada por la globalización, a fin de preparar a las naciones para enfrentar los desafíos del nuevo orden mundial.

⁵² De acuerdo con Camou (2001: 39), la crisis de gobernabilidad “describe una situación de “proliferación de anomalías”, es decir, una conjunción de desequilibrios inesperados y/o intolerables entre demandas sociales y respuestas gubernamentales”.

Como solución ante la crisis evidenciada, se promovió una serie de “recetas” impulsadas por organismos financieros internacionales. Entre ellos sobresalen el Fondo Monetario Internacional FMI y el Banco Mundial, los cuales se orientaron principalmente hacia la reducción del tamaño del Estado, la simplificación de las instituciones públicas y especialmente, la privatización de los sectores económicos a cargo del Estado⁵³. Así, las privatizaciones fueron medidas de corto plazo tomadas por los gobiernos, para atender de forma inmediata la crisis más visibles de la gobernabilidad. A continuación, se estudia el significado de esta política pública, para luego analizar otras categorías conexas y sus implicaciones en la gestión gubernamental.

2.1.1 ¿Qué se entiende por Privatización?

El concepto de *privatización* ha sido definido por los académicos, a partir de las diferentes modalidades que se han empleado en el mundo, para emprender esta tarea. Si bien, una definición simplista de la *privatización* correspondería a “la transferencia permanente de producción y servicios previamente desempeñados por burocracias de servicios públicos, hacia firmas privadas u otras formas no-públicas de organización, así como a grupos privados” (Dunleavy, 1986, citado Guerrero 1990: 226), la *privatización* como un fenómeno mucho más amplio y complejo, abarca el conjunto de técnicas para reducir la intervención del Estado en la vida económica y, en consecuencia, entraña motivaciones ideológicas, económicas y políticas, que se analizarán más adelante.

En términos generales, la *privatización* se considera como el traspaso de las actividades del sector público al privado y por tanto, corresponde al proceso contrario a la *nacionalización*, denominada por otros autores como *publificación* (Martín 1988), aplicada por los gobiernos con especial énfasis en el periodo de la segunda posguerra, época en la cual las naciones se desarrollaban bajo el mencionado Estado de Bienestar, y las políticas públicas se orientaban a retomar ciertas actividades, que, en manos del mercado, no habían sido bien administradas, por lo cual no generaban el beneficio esperado para la población. Por ello se afirma que si la *publificación* se justificaba por fallas en el mercado, la *privatización* se justifica por fallos burocráticos, como la ausencia de incentivos y de responsabilidad y las interferencias políticas (Corcuera, 1996). De esta manera, se han

⁵³ Estas fórmulas se concretaron en el denominado “Consenso de Washington” el cual incluía “disciplina fiscal, reforma fiscal e impositiva, reorientación del gasto público hacia la educación y la salud, liberalización comercial, privatización, desregulación, apertura de las inversiones directas extranjeras y defensa de la propiedad privada” (Williamson, 1990, citado por Gascó, 2004: 2).

identificado como fenómenos de la privatización, la desnacionalización, la suspensión de monopolios, la disociación de titularidad y gestión, y las despublificaciones fácticas (Martín 1988, citado por Corcuera, 1996).

De acuerdo con las teorías económicas neoliberales, los mercados estarían en la capacidad de asignar los recursos de una manera eficiente, corrigiendo las imperfecciones a las que conlleva la intervención estatal (Garnier, 2004). Por tanto, la *privatización* tomó fuerza como el único mecanismo encontrado para que el sector privado, reemplazara al Estado en la provisión de los servicios, bajo la justificación de revertir el proteccionismo y la ineficiencia y, frenar el crecimiento de las empresas públicas (Ayala, 1992). Además, modificó la función pública, para que solo se ejerciera cuando fuera necesario, en pro del bien común, por lo que en las demás actividades, el Estado debía apartarse para dejarle esta tarea al mercado. Se planteó así que éste debía “proveer los bienes públicos, facilitar las transacciones, corregir las externalidades y regular los monopolios que surgen por los rendimientos crecientes”, y el mercado se encargaría de asignar bienes privados, cuando las tasas privadas no se desviaran de la tasa social (Przeworski, 1998, citado por Garnier, 2004).

En este sentido, el principal cuestionamiento frente a las políticas privatizadoras, radicó en que al delegar las funciones del Estado en el sector privado, se entró en un ámbito en que lo público, ya no era más sinónimo de lo estatal y, por tanto, dejaba de comprenderse como una actividad a cargo del Estado, para ser un conjunto de acciones en las cuales debía participar la ciudadanía (Penagos, 2004)⁵⁴. El debate sobre la *privatización*, se enmarca así, en uno más amplio sobre el papel del Estado en la economía, del cual hace parte la implementación de otra serie de mecanismos complementarios como son la desincorporación, la desregulación, la contratación o el redimensionamiento (Guerrero, 1990 y Sánchez, 2010), las cuales se describen de manera general, en la Tabla No. 7.

Tabla No. 7 – Categorías Conexas a la Privatización

| No. | Categoría | Definición |
|-----|-------------------------|--|
| 1 | Desincorporación | También interpretada como <i>desnacionalización</i> , corresponde a la venta de activos públicos a particulares, o a la liquidación de los activos de las compañías, especialmente las que no cuentan con viabilidad económica o justificación social. La venta de activos incluye, entre otros procedimientos, los reducibles para adquisición por parte de empleados o en modalidades de |

⁵⁴ Es por esta razón que en tiempos recientes ciertas funciones públicas se han comenzado a entregar a organizaciones de la sociedad civil, denominadas por algunos autores como “organizaciones públicas no estatales”, que dada su naturaleza, se considera que mantienen el carácter de los servicios como “públicos” (Bresser, 2004).

| No. | Categoría | Definición |
|-----|---------------------------|---|
| | | donación, negociación privada, subasta pública u oferta pública de venta (Corcuera, 1996), como también inversiones conjuntas, ventas parciales de acciones, ventas de activos periféricos o incluso, cesión de los derechos de producción o distribución de bienes y servicios (García Páez, 1993). |
| 2 | Desregulación | Algunos la clasifican como <i>privatización indirecta</i> (Penagos, 2004), y corresponde a una política del neoliberalismo económico, a partir de la cual se busca eliminar los elementos normativos (administrativos y jurídicos) asociados a la protección de intereses sociales, con el fin de dejar en libertad las relaciones de carácter mercantil, en algunos sectores de la economía, para incrementar la productividad pública y privada. Significa en otras palabras, una disminución de las actividades de planeación y control por parte del Estado, el cual, mediante las prácticas de regulación, buscaba restringir y vigilar una actividad privada, con respecto a una regla prescrita en el interés público (Ayala, 1992). |
| 3 | Contratación | Es el estilo establecido por excelencia en el modelo de privatización estadounidense y consiste en la transferencia de la gestión de servicios públicos a entidades privadas, especialmente mediante la modalidad <i>concesión</i> ⁵⁵ , para que así el Estado asuma el control sobre la gestión del particular, y vele por que se cumplan los fines señalados en la ley. Bajo este método, el gobierno expresa las demandas de bienes y servicios públicos, inspecciona su provisión por parte del sector privado y proporciona el pago de tales servicios al contratista (Sánchez, 2010). Por tal motivo, también se le ha denominado <i>privatización funcional</i> (Penagos, 2004). |
| 4 | Redimensionamiento | Si bien, no es una categoría reconocida en muchos estudios de la privatización, conviene incluirla porque explica una de las causas atribuidas a este fenómeno, el tamaño del Estado. Sin embargo, corresponde más bien a los programas gubernamentales de modernización de la industria, con el fin de concentrar esfuerzos, especialmente financieros, en ciertos sectores económicos estatales, para disminuir; pero también en otros casos, para aumentar, industrias en las que el Estado deba conservar la rectoría económica (Guerrero, 1990). |

Fuente: Elaboración propia con base en bibliografía consultada.

Como se dijo antes, la privatización ha sido estudiada en los planos *ideológico*, *económico* y *político*⁵⁶. En el plano *ideológico*, se considera que son fundamentos de la *privatización*, la transparencia y la participación ciudadana, la publicidad y rendición de cuentas, la igualdad y libre concurrencia y la descentralización (Corcuera, 1996). Esta política pública favorece así el principio de *subsidiaridad*, el cual atribuye la responsabilidad de su destino a cada individuo y, por tanto, restringe la autoridad del Estado, que ya no se encuentra legitimado para limitar las acciones a cargo del ciudadano. Es decir, que establece

⁵⁵ Por concesión se entiende “la posibilidad de que una persona de derecho público, llamada concedente, en virtud de un convenio (licencia o contrato) encarga a un particular (...) llamado concesionario, el cuidado de hacer funcionar un servicio público, a su costa y riesgo, permitiéndole obtener una remuneración que la toma de las tarifas o tasas recibidas de los usuarios”. (Rodríguez, 1990, citado por Vélez, 1999: 151)

⁵⁶ De acuerdo con Sánchez (2010), existen cuatro fuerzas a favor de la privatización: la pragmática (servicios públicos más eficientes), la ideológica (el gobierno es demasiado grande), la comercial (el gasto gubernamental puede y debe dirigirse a firmas privadas) y finalmente, la populista (el pueblo debe tener más opciones en los servicios públicos).

una soberanía del individuo, sobre la cual el ente público ya no puede interferir y, por ende, favorece la iniciativa privada y la libre competencia (Penagos, 2004). De otro lado, la *privatización* se apoya en la corriente ideológica del *public choice*, al sostener que la conducta de políticos y burócratas tendería a generar monopolios de poder, en tanto que la propiedad privada facilitaría la capacidad para concentrar los derechos y las recompensas del mercado (Ayala, 1992).

En el *económico*, se considera que a nivel macro, la privatización busca el equilibrio presupuestal (controlar la balanza deficitaria de los gobiernos) y, desde un enfoque micro, permite generar estructuras de mercado más competitivas, mejorando los sistemas de incentivos y castigos que resultan débiles en la empresa pública (Ayala, 1992). Sin embargo, como remedio a las crisis financieras, se trata de una medida que solo ha aliviado el déficit en forma temporal, ya que la operación permite percibir ingresos por una sola vez, y solo habría compensación en el largo plazo a través de la tributación de la empresa privatizada, si ésta resulta ser rentable; pero tiene el efecto de generar una descompensación en el patrimonio estatal, pues aunque disminuye los gastos, también los ingresos provenientes de las empresas privatizadas.

En el plano *político*, su propósito es contrarrestar y/o revertir la centralización en la toma de decisiones, el patrimonialismo, el rentismo o las ineficiencias en la prestación de servicios públicos, mediante un recorte sustancial de las funciones que fue asumiendo el Estado. Los objetivos políticos perseguidos, han sido así, lograr una administración pública más eficiente, generar mejores políticas públicas y, concentrar las funciones del Estado en actividades “estratégicas” para la búsqueda de la justicia y equidad⁵⁷. Las privatizaciones se fundamentaron entonces, en un cambio de perspectiva de la empresa pública, la cual dejó de ser vista como un instrumento de rentabilidad, a causa de su ineficiencia, y por tanto, dejó de gozar de privilegios y libertad de cargas impositivas (Corcuera, 1996)⁵⁸. Sin embargo, como algunos autores lo señalan, no existe evidencia de que fuera el tipo de propiedad (pública o privada), lo que permitiría incrementar la eficiencia de los servicios públicos, que bajo esta política se buscaba mediante el balance de tres variables: el *costo* que se carga a la sociedad por producir un determinado bien o servicio, la *calidad* con que se produce éste y, la *cobertura* con que se llega a la población (Ayala, 1992).

⁵⁷ Según algunos autores, el enfoque de *privatización* que primaba en la década de 1980, era el de la cuestiones político-ideológicas, en tanto que en la de 1990, tuvo más un carácter económico (Corcuera, 1996), pasando de ser un proceso con arreglo a valores, a uno con arreglo a fines.

⁵⁸ Sin embargo, como lo señala Bresser (2004), en el caso de las empresas estatales competitivas, la privatización provino de la creencia de que el Estado no debía ser un productor de bienes y servicios para el mercado, fundamentada en una ideología más política que económica.

Es importante considerar que los mecanismos más utilizados en los procesos de privatización, han sido el traspaso de activos del sector público al privado, por medio de su venta (total o parcial), fusión, extinción y liquidación, transferencia a otros niveles de gobierno (descentralización) o subcontratación, así como la creación de derechos de propiedad más eficientes (p.e. constitución del capital público por acciones), con el objetivo de revertir los efectos del proteccionismo, al trasladar a la empresa privada el propio proceso de toma de decisiones sobre el tipo de bienes a producir, su calidad y costo (Garnier, 2004)⁵⁹. Sin embargo, conviene anotar que bajo la modalidad de contratación de los servicios, se modifica este precepto, ya que no cambia la decisión pública del gobierno, sino el esquema de ejecución de la política que se comparte por ambos sectores, según el cual el Estado define la misma y el sector privado la implementa.

Por su parte, la descentralización, ha sido calificada como el primer paso hacia “la privatización de los servicios públicos y la reducción de la influencia de la política en la asignación de los recursos de la sociedad” (Garnier, 2004:130), por lo cual se ha observado que, en muchos casos, la práctica utilizada por los gobiernos, ha sido debilitar las organizaciones públicas, para ir las transfiriendo paulatinamente al sector privado (Guerrero, 1990). La descentralización, vista entonces como una técnica de privatización, ha tenido fuertes cuestionamientos, toda vez que puede conducir a incrementos en los costos de los servicios públicos, al aumentar el número de organizaciones involucradas, así como una mayor representación democrática, lo cual conlleva a hacer más complejos los procesos de toma de decisiones, por lo que autores como Parada (1992, citado por Penagos, 2004), la enmarcan como la “medioevalización” de la administración pública.

Otros riesgos que se le atribuyen al desarrollo de esta política, han sido la subvaluación de activos públicos, producto de la dificultad de estimar su valor en el mercado; la concentración de capital en manos de élites empresariales; la desaparición de empresas públicas que contribuyeran a la justicia social y, la reasignación del financiamiento gubernamental por cuenta de entidades financieras. Es decir, una reincidencia en la generación de déficit fiscal, a causa de un Estado cada vez más pobre y falto de recursos presupuestales. Por tal razón, el proceso de *privatización* ha conllevado, además, al surgimiento de un nuevo Estado, más débil y acotado en sus funciones, y que por tanto, ha redefinido la forma en que se relacionan el gobierno y la sociedad civil, dando origen a un

⁵⁹ Otra modalidad de privatizaciones más democrática, ha sido la denominada “capitalismo popular” a través de la cual pequeños accionistas se benefician de las rentas obtenidas por las empresas desnacionalizadas, en algunos casos; siendo sus propios asalariados, quienes acceden a la compra de acciones (Corcuera, 1996).

nuevo tipo de ejercicio democrático del poder (Bresser, 2004)⁶⁰, en el cual se ha vislumbrado una pérdida del poder de dominio sobre la soberanía, y de los marcos institucionales para atender las capacidades exigidas por una población con demandas fragmentadas y en expansión, las cuales entraron a resolverse por parte del mercado, en un mundo policéntrico, en el cual, el Estado entró a compartir con nuevos actores, los espacios de poder y de influencia (Cabrero, 2005).

La operación privatizadora corresponde así, a una de las manifestaciones del fenómeno de la globalización que ha venido desvirtuando el *Estado de Derecho* proclamado desde la Revolución Francesa⁶¹, para convertirlo en un *Estado Social de Derecho*, donde el ente público, al dejar de preocuparse por las garantías individuales, y la determinación de límites en el ejercicio del poder, asumió tareas de regulación, control y vigilancia, en el campo de las desigualdades sociales generadas por las leyes del mercado (Marín, 2008). Con la *privatización*, los servicios públicos pierden la condición de ser “servicios de interés general”, como se vio en el Capítulo 1, para convertirse en “servicios de interés económico general” (Matías, 2011), propiciando una confusión en la naturaleza de los mismos, toda vez que éstos solo quedan accesibles para quienes cuentan con capacidad de pago. De igual forma, al producirse un cambio del derecho público al privado, se pierde el respeto por la igualdad, el control ciudadano y la rendición de cuentas ante órganos y entes de control, contrariando el fundamento ideológico de la privatización. Es así como esta política deja desprotegida a la comunidad en los servicios propios del Estado, los cuales al no regirse por el derecho administrativo, pierden su capacidad de legalidad, prohibición de arbitrariedad e imparcialidad (Penagos, 2004).

Los procesos privatizadores han impedido así que los gobiernos contribuyan al crecimiento económico y el desarrollo humano, principales factores de evaluación de la gobernabilidad, si se tiene en cuenta que mediante la aplicación de esta política, se ha producido una mayor concentración de capital en manos de la empresa privada y, especialmente, de las poderosas transnacionales que han participado en estos procesos⁶². La

⁶⁰ De acuerdo con Bresser (2004: 15) “El Estado está conformado por un aparato central y por instituciones estatales y además por un sistema legal; y está encabezado por el gobierno. Las instituciones, comenzando por la Constitución Nacional, definen los derechos y obligaciones de los ciudadanos, es decir, las reglas del juego social”.

⁶¹ Fundamentado en la responsabilidad encomendada al Estado, de velar por los principios básicos de legalidad, división de los poderes, legitimidad del poder y el reconocimiento de las libertades fundamentales de los hombres (Marín, 2008)

⁶² Tan impactante es el alcance de los grandes conglomerados transnacionales, que su facturación en ocasiones puede llegar a ser mayor que el mismo producto bruto de un país. Así lo demuestra el hecho

privatización es en suma, más un acto político que económico, cuyos fines se podrían obtener por otros medios (Corcuera, 1996), y deberían considerar el tipo de organización institucional del Estado, los arreglos institucionales y, el balance existente entre los sectores público y privado, así como el grado de desarrollo económico del país (Ayala, 1992). Por todo lo anterior, en el siguiente subnumeral se analizarán los efectos de la privatización, para el logro de la gobernabilidad democrática, así como su repercusión en el desarrollo de valores asociados a este principio, como son la transparencia y la rendición de cuentas.

2.1.2 Privatización y Gobernabilidad Democrática

Si bien, la democracia no es condición para el desarrollo de la gobernabilidad, el modelo político aplicado en gran parte de los países occidentales y, dentro de ellos, los de América Latina, se enfoca en el desarrollo democrático como vía para el logro de la gobernabilidad y del involucramiento de la sociedad en la construcción de los proyectos de nación. De esta manera, podría considerarse que las políticas privatizadoras han conllevado a la retracción de la capacidad de gobernabilidad de las naciones, porque se rompió el pacto social entre el gobierno y los ciudadanos, quienes le confirieron a éste la administración de sus bienes, para la distribución de los mismos en condiciones de justicia, equidad e imparcialidad, menguando la *eficacia* del Estado.

Pero la privatización también vulnera el principio de *legitimidad* necesario para la gobernabilidad, toda vez que el Estado, como cuerpo político, deja de responder por las necesidades fundamentales de la comunidad, quedando debilitado y en consecuencia, enfrentado a una pérdida de autoridad ante la sociedad. Respecto a la *estabilidad* como otra condición para la gobernabilidad, ésta también se altera, al dejar que el bien público, quede en constante peligro de ser apropiado por los intereses privados⁶³. Así, es posible concluir que las políticas privatizadoras, fueron recetas que en vez de dar respuesta a los problemas de gobernabilidad, conllevaron al mantenimiento de una crisis, impidiendo la consolidación de los procesos democráticos, particularmente en los países latinoamericanos, por lo cual se analizará brevemente su incidencia, para el desarrollo de dos valores democráticos

de que entre las organizaciones más ricas del mundo, 51 son empresas y 49 son Estados (Marín, 2008).

⁶³ Przeworski (2001: 116) indica que según la filosofía de la mano invisible de Adam Smith, que fundamentó las políticas privatizadoras, no pueden existir “bienes públicos”, y los define como “aquellos cuyo consumo por parte de una persona no impide su consumo por parte de las demás”.

impulsados por la administración pública de hoy, como son la rendición de cuentas y la transparencia.

2.1.2.1. Rendición de Cuentas. El concepto de la rendición de cuentas, se genera justamente a partir de la crisis y caída del Estado de Bienestar, que desató una dosis de escepticismo y duda sobre el principio de responsabilidad de los políticos y los administradores públicos. Es por esto que, bajo el modelo de la rendición de cuentas, ambos actores se constituyeron en los focos principales de atención, como agentes de responsabilidad en la toma de decisiones que realizan en nombre del pueblo. La rendición de cuentas es, de este modo, un valor político, pero también una forma de controlar el poder, siendo por tanto un asunto de gobernabilidad pública. En esta misma medida, la rendición de cuentas tiene mecanismos claros para su desarrollo, cuando la gestión se imparte por el Estado. Sin embargo, cuando las tareas del gobierno pasan a manos de los agentes privados, por efectos de las políticas privatizadoras, el Estado se convierte en un “Estado Contratado” (Mashaw, 2008), que se conduce a la pérdida de autoridad y a un déficit de gobierno. Es así como la privatización reduce las capacidades de dominio, potestad, jurisdicción y autoridad y desdibuja la línea entre lo público y lo privado⁶⁴.

Uno de los problemas planteados como producto de la generación del “Estado Contratado” es el *desvanecimiento*, es decir, la generación de límites borrosos entre las responsabilidades del Estado y las del mercado, lo cual atenúa el rendimiento de cuentas por parte de los actores públicos, ya que son ahora los actores privados, los entes sujetos a la rendición de cuentas. Pero en este marco, las actividades a cargo de actores privados, ya no son regidas por el mismo derecho público, por lo que la rendición de cuentas de carácter político, se transforma en un acto propio del mercado, lo cual puede hacer inapropiada la prestación de los servicios, dando que se minimiza la atención del público en el desarrollo del ejercicio del poder⁶⁵.

El otro problema es el de la denominada *entropía* (Mashaw, 2008). Las políticas de privatización cambian las bases del discurso político, empobreciendo la esfera pública de la rendición de cuentas. Por un lado, se genera una pérdida del espacio público, el cual, se vuelve una cuestión de preferencia privada. Por otro, se genera una pérdida de la capacidad

⁶⁴ Tal y como lo señala Mashaw (2008: 146), como una de las modalidades de privatización, “la contratación, no es sólo ideológicamente desalentadora, sino que además es conceptualmente desestabilizadora”.

⁶⁵ Por esta rendición de cuentas del mercado, se entiende aquella juzgada bajo criterios como la calidad, el precio o la facilidad de acceso.

del sector público, toda vez que cuando las organizaciones estatales no son quienes por sí mismas ejecutan las actividades públicas, no pueden generar una capacidad de aprendizaje, y esto conllevará dificultades en su habilidad para solicitar la rendición de cuentas de los servicios que han sido delegados, bajo diferentes modalidades, a las empresas privatizadas.

La rendición de cuentas debe reforzar la democracia y el Estado de Derecho, y en consecuencia, mediante las políticas privatizadoras se mengua su desarrollo. Por tanto, también atenta contra los principios fundamentales de la gobernabilidad democrática, ya que los ciudadanos pierden la posibilidad de participar en el control y vigilancia de las tareas del gobierno y sobre los resultados de las políticas implementadas, las cuales, permanecen a puerta cerrada, bajo el dominio privado y sin posibilidades de evidenciar los verdaderos resultados de la gestión realizada.

2.1.2.2. Transparencia. Uno de los fundamentos de la democracia, es que los gobernados tienen derecho a exigir y cuestionar a la autoridad, y a consultar la información sobre temas de su interés, en términos de la vida colectiva, para que sea analizada, convirtiendo la información en un *bien público*. La transparencia es una práctica de los gobiernos democráticos, la cual permite el establecimiento de mecanismos de comunicación entre el Estado y la ciudadanía, para que bajo el principio de publicidad, se ponga en conocimiento, inspección, y vigilancia la información de carácter pública y gubernamental, a través de las entidades oficiales dispuestas para tal fin (Uvalle, 2008). De esta manera, la transparencia reduce los niveles de incertidumbre, ya que devuelve la confianza de la ciudadanía en el Estado, y evita que éste se comporte de manera irresponsable, permitiendo así un mejor funcionamiento de la economía.

La transparencia es generadora de valor público, al propiciar la legalidad y legitimidad del Estado y, por tanto, es un mecanismo de gobernabilidad. Pero cuando los gobiernos evaden su responsabilidad y ocultan parcial o totalmente la información, entran en una zona de *opacidad* del poder, bajo la cual, se pierde esa aceptación y prestigio, rompiendo los canales que los acercan con los ciudadanos. Un factor que produce esa opacidad, es la *privatización*, ya que ésta dificulta el ejercicio de la transparencia, pues al trasladar la gestión de lo público a los entes privados, la información pública entra en el terreno de la privacidad (bajo el argumento de la confidencialidad), dejando de ser puesta para el conocimiento de la sociedad. Se observa así, que la privatización vulnera la capacidad de gobernabilidad democrática, al dificultar el ejercicio de la transparencia, como práctica política. Teniendo en cuenta que para su logro debe haber calidad en la prestación de los servicios públicos, es

necesario reducir los efectos de protección de la información que entra a generarse por las empresas privadas, a través de un marco regulatorio que permita que el Estado actúe como vigilante e interventor de la información producida por actores privados, como se verá más adelante⁶⁶.

2.1.3 Liberalización y Regulación como Políticas Contrapuestas

La *liberalización* y la *regulación* son dos políticas contrarias, que se han introducido como parte de los procesos de privatización, en un contexto en el cual resulta necesario establecer en qué sectores económicos se requiere la intervención del Estado y aquellos en los cuales se debería dejar que el mercado actúe con libertad en la asignación y distribución de los recursos. En los siguientes apartados se analizará, en primer lugar, la política pública de la liberalización, para dar paso a la gestión de la regulación, como una nueva tarea a cargo del Estado en el entorno contemporáneo.

2.1.3.1 La Política Pública de la Liberalización. Aunque la política de la *liberalización* se ha considerado como una política complementaria, y que ha ido acompañando la de *privatización*, conviene precisar que ésta generalmente se produce, luego de haber realizado privatizaciones con el fin de incrementar la competencia entre las empresas que entran a prestar el servicio⁶⁷. La *liberalización* es opuesta a la regulación, toda vez que esta última se considera como un mecanismo sujeto a la intervención estatal que altera y controla el comportamiento del mercado en cierta industria, limitando así la carga administrativa de controles y reglamentos por parte del gobierno (Guerrero, 1990)⁶⁸. Por tanto, esta política también se asocia a la *desregulación*, la cual elimina instancias públicas que aplican restricciones y constricciones que afectan las decisiones empresariales (Corcueza, 1996).

La *liberalización*, más de carácter económico que político, tiene por finalidad abrir los monopolios a la competencia, propiciando una pérdida de privilegios de las empresas

⁶⁶ Para tal fin, es necesario definir claramente los mecanismos de acceso a la información, a través de los contratos y los demás instrumentos legales y jurídicos que medien las relaciones entre el sector privado y el gobierno.

⁶⁷ Sin embargo, en casos especiales como el del sector de telecomunicaciones colombiano, se observará que la política de liberalización se produjo en un ambiente parcialmente privatizado (e incluso previo a la privatización) y por tanto, las empresas públicas entraron en un escenario de competencia con las privadas.

⁶⁸ Autores como Ayala (1992), plantean que en el marco de la teoría de M. Olson, las regulaciones deben disminuir para incrementar la competencia, ya que las primeras son cooptadas en favor de grupos de interés, generando distorsiones y, por ende, reaparición de monopolios u oligopolios.

públicas, en las transacciones del mercado (Penagos, 2004), con el fin de garantizar el uso de los recursos en beneficio del consumidor, por lo cual a esta categoría también se le conoce como *desmonopolización* (Sánchez, 2010). La *liberalización* incentiva la incorporación de instituciones para la operación de las empresas en ambiente privado, orientando a las organizaciones estatales, mediante objetivos y fórmulas propios de las empresas privadas (Penagos, 2004) asociados con las reformas de NGP que se implantaron en la administración pública y que fueron analizadas en el capítulo anterior⁶⁹.

Sus objetivos son la eliminación (o reducción) de barreras para la entrada de oferentes nacionales y extranjeros en el mercado, simplificar procedimientos administrativos, propiciar la participación ciudadana mediante asociaciones de consumidores o usuarios colectivos, y dar mayor confianza en la autoridad por parte del público, por lo que se ha argumentado que las medidas de liberalización son más eficaces para la mejora de servicios que las de privatización, ya que incentivan la competencia (Ayala, 1992). Sin embargo, para fines de la presente investigación, se analizarán las políticas de *liberalización* como parte de los procesos de privatización que se han venido aplicando en el campo de las telecomunicaciones, matizado como un sector en el cual se han implementado medidas regulatorias, las cuales se analizan en el siguiente apartado.

2.1.3.2. Gestión de Regulación en Sectores Privatizados. Luego de que se aplicaron las políticas de privatización, se produjo un cambio en la función del Estado, pasando de la prestación directa de los servicios públicos, a la *regulación* de los mercados, en las industrias en las cuales se consideró necesaria esta intervención, a fin de garantizar que tales servicios se brindaran de manera oportuna, con buena calidad, y en forma equitativa, manteniendo su carácter público. En otras palabras, la intervención estatal recobró importancia al observarse la incapacidad del mercado para regularse por sí mismo. Es por esto, que la función de la *regulación* ha sido salvaguardar el interés público y, por tanto, dicha actividad está orientada a incidir en el comportamiento de los operadores públicos y privados, apoyados en un conjunto de recursos institucionales que legitiman la intervención estatal, los cuales incluyen un marco normativo, apoyo político, la constitución de un ente regulador, personal altamente capacitado y recursos técnicos. Esta función, también supondría una participación ciudadana

⁶⁹ De acuerdo con Mashaw (2008: 144), "Privatización, contratación, desregulación y devolución se volvieron las palabras clave en la reforma gubernamental y se creó una "nueva administración pública" para tratar de alinear la teoría de lo que había sido la "administración pública" con las realidades de los gobiernos que pretendían conforme a la imagen ahora de moda: "navegar en lugar de remar".

receptora de los servicios, pero en la realidad de muchos países, ello no ha sido visible (Oszlak, 2004).

Aunque es más común ejercer regulaciones sobre los agentes privados, las empresas públicas también han sido objeto de las mismas, bajo esquemas en los cuales se ha delegado la función de prestación de servicios en niveles subnacionales de gobierno, como se observará en el Capítulo 3, al analizar el caso de las telecomunicaciones colombianas. Las prácticas regulatorias, han requerido la conformación de agencias especializadas en esta tarea. Es así como en los modelos de regulación que se han implementado, la responsabilidad pública por el mantenimiento del servicio es compartida entre el gobierno y las agencias reguladoras (Corcuera, 1996). Sin embargo, a ésta últimas se han asignado funciones legislativas, administrativas y de gestión, judiciales y de programación, e incluso, de investigación, siendo muy amplio el espectro de competencias adjudicadas, las cuales rebasan las conferidas propiamente al Poder Público. En la Tabla No. 8 se relacionan las principales modalidades de regulación que han venido asumiendo estos organismos.

Tabla No. 8 - Principales Modalidades de Regulación

| No. | Modalidades Regulatorias | Descripción |
|-----|--|---|
| 1 | Concesión de licencias y autorizaciones | Otorgamiento, suspensión, declaratoria o revocatoria de concesiones. |
| 2 | Revisión y aprobación de precios y tarifas | Definición y modificación de bases tarifarias, publicación de las mismas y seguimiento a su aplicación. |
| 3 | Definición de estándares técnicos y operacionales | Medidas de calidad, seguridad y oportunidad en el acceso a los servicios, eficiencia social. |
| 4 | Promoción de la competencia | Detección de prácticas monopólicas u oligopólicas. |
| 5 | Seguimiento al grado de cumplimiento de obligaciones de las operadoras | Verificación de aspectos técnicos, contables, jurídicos, inspecciones para verificar inversiones, compromisos en mejora de servicios y otros incluidos en los contratos de concesión. |
| 6 | Requisitos técnicos, financieros y administrativos | Establecimiento de requisitos para publicación de estados financieros e informes públicos, verificación de planes estratégicos. |
| 7 | Defensa de derechos de los usuarios | Atención de reclamos y controversias. |
| 8 | Aplicación de sanciones o multas por incumplimientos | Determinación de sanciones ante incumplimientos en los marcos regulatorios o los contratos. |

Fuente: Elaboración propia con base en propuesta de Martín (1996) y Oszlak (2004).

Oscar Oslak (2004), precisa que la efectividad de la entidad reguladora depende de una combinación del marco normativo, los arreglos estructurales, la estructura organizacional y los recursos de los cuales dispone esta entidad. Sin embargo, en la práctica se han generado desfases de tiempo entre los procesos de privatización de los servicios, la

definición de marcos regulatorios y la creación de las agencias. Esto ha conllevado a que los entes reguladores no cumplan su función de una manera efectiva, toda vez que la normativa debe expedirse previa a la desnacionalización, a fin de que cuando ésta se lleve a cabo, se tengan reglas claras y se cuente con una agencia encargada de dicha tarea. Sin embargo, en la mayoría de los casos, la privatización se ha efectuado sin contar con un marco regulatorio y, por tanto, esta actividad de intervención se ha caracterizado por un déficit institucional, en el cual la falta de claridad legislativa, una inadecuada estructura organizacional y la disparidad en los recursos, no han permitido eficacia en la acción reguladora (Oszlak, 2004).

La *regulación* supone, además, una alta especialización del personal que se ocupa de garantizar esta función. Sin embargo, en ocasiones la agencia no cuenta con una estructura organizativa suficiente para cumplir con el rol asignado, lo que limita su capacidad de acción. De otro lado, la continuidad del personal, que es pieza fundamental en el desarrollo de la misma, se pone en riesgo cuando el ente regulador se ve afectado por restricciones presupuestales, ya que el recurso humano puede ser contratado por las empresas reguladas, generando una pérdida en su capacidad de regulación. Además, como se ha mencionado, se corre el riesgo de que el ente regulador sea capturado por las empresas operadoras, perdiendo las capacidades para ejercer su función. Finalmente, pueden darse choques entre las funciones de regulación de ministerios o secretarías, frente a las actividades de las agencias, generando conflictos en las competencias que cumple cada entidad y una pérdida de autonomía e independencia del regulador (Oszlak, 2004).

Con base en lo expuesto en este numeral, enseguida se presentará el proceso de privatización que se ha llevado en América Latina, incluyendo las prácticas de regulación, implementadas en la región.

2.2. RESEÑA DE LAS PRIVATIZACIONES EN AMÉRICA LATINA

Las empresas públicas en Latinoamérica, surgieron como consecuencia de las políticas de planeación diseñadas por el Estado, para dar respuesta a las demandas de una sociedad desarrollada en el ambiente capitalista. En el periodo de la posguerra, la región experimentó auge en sus economías, bajo el Estado de Bienestar Keynesiano, el cual en la región, se sustentaba en el modelo de industrialización por sustitución de importaciones, promovido por la CEPAL. En esta época también se gestaron políticas de “modernización” impulsadas por

agencias internacionales⁷⁰. Como resultado de la inestabilidad de los precios del petróleo iniciada en 1973, se produjo un aumento en las tasas de inflación, que conllevó a una aguda crisis financiera, así como de altos niveles de endeudamiento de los gobiernos que habían ampliado considerablemente su tamaño, para dar respuesta a las demandas incrementales generadas por la sociedad.

Todo ello, además de hacer evidente el agotamiento de dicho modelo protector, materializó una crisis de gobernabilidad explicada anteriormente y que se caracterizó en América Latina por generar un alto nivel de endeudamiento de los gobiernos, que se vieron obligados a adoptar las políticas neoliberales promovidas por las entidades financieras internacionales, que además del FMI y el Banco Mundial, incluyeron al Banco Interamericano de Desarrollo BID, el cual también promovió la adopción del Consenso de Washington en la región. En este contexto, las políticas de corte neoliberal han estado concentradas en la reducción del tamaño del Estado, la simplificación de las instituciones públicas y la desnacionalización de sectores económicos a cargo del Estado.

Tales reformas fueron iniciadas en Chile desde 1973 y, posteriormente, adoptadas por naciones como Argentina, México y Brasil, hasta ser implementadas en el resto de los países latinoamericanos, en los cuales ha variado su intensidad, de acuerdo con la orientación política de cada gobierno, así como el ambiente económico de la nación⁷¹. En Latinoamérica, los gobiernos se encontraron además de la crisis financiera, con un entorno institucional desgastado, que no estaba acoplado a los nuevos tiempos y se negaba a cambiar fácilmente (Garnier, 2004), por lo cual las políticas de privatización se han desatado en un contexto de burocratización, falta de respeto por la ley, corrupción, e ineficiencia del aparato administrativo estatal, para la provisión de los servicios públicos esenciales (Prats, 2001), que progresivamente, se han venido entregando al sector privado, a través de “oleadas” bajo las cuales los gobiernos de la región, han agrupado los procesos de venta de sus empresas, por sectores productivos⁷².

⁷⁰ Se entiende que estas políticas corresponden a aquellas relacionadas con la NGP, ya analizadas y que fueron promovidas en la región por organismos como la OCDE.

⁷¹ Mientras que en Chile el proceso de privatización inició bajo el gobierno militar de Pinochet, realizando una desnacionalización acelerada en 8 años en las que el Estado pasó de tener 507 empresas (1973) a 24 (1980), en Argentina, fueron liquidadas 120 empresas, entre 1976 y 1986. En México, se privatizaron 822 empresas en 10 años (1982 a 1991) y en Brasil en 1983, se vendieron 14 empresas, se liquidaron 50, se fusionaron 3 y se transfirieron a los gobiernos locales otras 4 (Sánchez, 2010).

⁷² La primera ola, se enfocó en la privatización de empresas públicas del sector industrial o de producción de bienes. La segunda ola, se dirigió hacia la venta de compañías proveedoras de servicios básicos, tales como electricidad, agua, carreteras y telecomunicaciones. Y en la tercera ola,

La privatización en la región latinoamericana fue vista entonces como parte de un paquete de políticas que impondría disciplina en el mercado a nivel macroeconómico, siendo una medida tendiente a superar en concreto, el problema del endeudamiento externo (Sánchez, 2010), luego de la crisis de la década de 1980, así como lograr la reactivación económica y recuperar la confianza por parte de los acreedores extranjeros. También se atribuye a “la fiebre privatizadora” en la región, el fracaso de las políticas de intervencionismo estatal en la mayoría de países (Loboguerrero, 1999), estando más orientada por factores económicos que políticos. Sin embargo, algunos autores señalan como otras causas de privatización, factores ideológicos como son los cambios en sectores estratégicos para evitar monopolios (p.e. el de telecomunicaciones), el fortalecimiento del sector privado y, la necesidad de mostrar coherencia y credibilidad política, según el nuevo modelo ideológico (Oszlak, 2004).

En América Latina ha prevalecido un sinnúmero de empresas deficitarias que se trasladaron a particulares, o bien, introdujeron capital privado, atrayendo inversionistas extranjeros, con el propósito de incrementar su eficiencia, no obstante conviene señalar que muchas de ellas se caracterizaban por cumplir una función redistributiva, que en manos de actores privados perdieron esta calidad. Sobresale la desnacionalización de empresas de servicios públicos incluyendo las telecomunicaciones, transporte ferroviario y aéreo, petroquímicas y de procesamiento de alimentos (Loboguerrero, 1999)⁷³. Pese a las múltiples críticas que ha tenido este proceso, la orientación hacia la privatización en esta región sigue latente y los organismos financieros internacionales continúan desempeñando un papel decisivo en esta tendencia (Oszlak, 2004).

Además conviene señalar que, las políticas privatizadoras no han resuelto de manera efectiva los problemas de gobernabilidad, los cuales se caracterizaban por un lado, por unas “demandas sociales fragmentadas y en expansión, y por otro, unos gobiernos cada vez más faltos de recursos financieros, de autoridad y de los marcos institucionales y las capacidades exigidas por el nuevo tipo de acción colectiva” (Prats, 2001: 1), pues a pesar de que en el corto plazo estas operaciones permitieron aumentar las fuentes de recursos, en el largo plazo se ha perdido la capacidad para la generación de nuevos ingresos que deberían estar

se han privatizado servicios estratégicos que antes se consideraban intocables, como son los de educación, salud y pensiones (Pampillón, 1998).

⁷³ En términos generales, se trataba de empresas públicas con tres características. 1. Empresas en déficit económico (menores ingresos que egresos). 2. Empresas sobre-endeudadas, es decir, con niveles de endeudamiento mayores a su capacidad de pago. 3. Empresas que recibieron aportes del gobierno central, y que ya no podrían seguir siendo financiadas y 4. Empresas que debían continuar realizando en el futuro programas para atención de demandas sociales (Cabrera, 1989).

destinados a la inversión social. El resultado ha sido una mayor concentración de capital que ha empobrecido aún más a la región⁷⁴. Es así como las élites internacionales son las que más han ganado con la dinámica privatizadora, y hasta el momento no se han equilibrado los contrapesos entre el Estado y los grupos de interés, que permitan movilizar recursos para ejercer una regulación efectiva (Oszlak, 2004), como se verá enseguida. De hecho, algunos han afirmado que en Latinoamérica, el Estado se ha encargado de gobernar para los más ricos (Loboguerrero, 1999). De otro lado, se ha evidenciado que los programas públicos han tendido a convertirse en un fin en sí mismos, perdiendo de vista los intereses de los usuarios (Garnier, 2004).

En resumen, se observa que utilizando la privatización como instrumento, en América Latina se ha promovido un “Estado mínimo” (Garnier, 2004), el cual seguramente dista cada vez más de convertirse en pieza fundamental, para que se pueda generar crecimiento y un “desarrollo humano sostenible” en la región. En el siguiente subnumeral se realizará un corto análisis del panorama de la gestión regulatoria adelantada por los Estados latinoamericanos, luego de implementadas las políticas privatizadoras.

2.2.1 Panorama de la Gestión Regulatoria en la Región

En Latinoamérica, las privatizaciones se han producido previamente a la generación del marco institucional y la creación de organizaciones encargadas de la regulación, lo cual ha generado un déficit en su capacidad institucional, que conlleva a la falta de efectividad en el rol que les corresponde cumplir (Oszlak, 2004). De igual forma, ha predominado el desequilibrio entre los grupos empresariales que han ganado considerablemente recursos de poder, y las entidades de regulación, las cuales han padecido de falta de autonomía, toda vez que en la mayoría de casos, han estado supeditadas al Poder Ejecutivo y, por ende, ha predominado la existencia de *lobies* y representación de intereses en la selección de gestores públicos encargados de su operación. En consecuencia, algunos organismos de regulación han sido capturados por las empresas reguladas (Oszlak, 2004)⁷⁵.

⁷⁴ Como lo señala Garnier (2004: 110), “para tener una idea más gráfica de cuán ricos son los ricos de América Latina, basta considerar que, de acuerdo con la revista *Forbes*, hay 26 latinoamericanos que, entre ellos, acumulan una fortuna de casi 60.000 millones de dólares: más que toda la inversión extranjera que recibió América Latina en el año 2001”.

⁷⁵ Tal es el caso de captura de la COFETEL en México, por parte de Telmex (de propiedad de Carlos Slim), que aplica técnicas intimidatorias para evitar la imposición de medidas que lo perjudican y que en hoy día se están replicando Colombia, a través de recusaciones impuestas al Director de la Comisión de Regulación de Comunicaciones CRC, en alegato de dolo por una actuación exclusiva

En general, la región latinoamericana se caracteriza por manejar un amplio poder presidencialista, que otorga gran discrecionalidad al Ejecutivo. Los judiciales no supervisan la implementación de leyes, sino que tienen a especializarse en la defensa de contratos y, el legislativo ha delegado la tarea de regulación al ejecutivo, buscando dar mayor flexibilidad en la definición de normas. Ello ha ocasionado insuficiencia en la jerarquía normativa, ya que no ha existido participación parlamentaria en las definiciones iniciales. Es por esto que de acuerdo con Oszlak (2004), la vaguedad ha sido la regla en la regulación de los servicios públicos en América Latina, y los entes regulatorios, en general, carecen de capacidad institucional para resguardar el interés público y proteger a los usuarios. Tampoco se ha observado un control social de la regulación por parte de la ciudadanía.

Se observa entonces, que en este aspecto, los Estados latinoamericanos tampoco han logrado cumplir una tarea efectiva para garantizar los intereses sociales en la prestación de los servicios públicos privatizados y que aún queda mucho camino por recorrer para lograr que los modelos de regulación logren cumplir las funciones públicas de igualdad y redistribución. A continuación, se presentarán los aspectos generales del proceso de privatización que se ha llevado a cabo en el ámbito colombiano.

2.3 PROCESO DE PRIVATIZACIÓN EN COLOMBIA

El proceso de privatización en Colombia se ha dado de manera mucho más paulatina e incluso tímida, respecto a otros países de América Latina. En muchos casos, las opciones tomadas en un principio han sido la inyección de capital privado en las empresas públicas, transformándolas en “empresas industriales y comerciales del Estado”, para poder constituir las financieramente como “sociedad por acciones” y realizar así la enajenación de un porcentaje de las mismas (menor al 10%). En otros casos, el gobierno ha conservado más del 50% del patrimonio de las empresas, cambiando su naturaleza jurídica al de “empresas mixtas” o bien, ha realizado la venta de más de la mitad de sus acciones, para convertirlas en “empresas privadas”, con participación accionaria del Gobierno nacional.

La Constitución Política de Colombia de 1991 (art. 60) abre la compuerta a la implementación de las políticas privatizadoras y la inversión extranjera (Penagos, 2004)⁷⁶, las

contra Comcel (del mismo dueño que Telmex), para frenar su posición como dominante en el país. (El Tiempo, 2012).

⁷⁶ Es importante anotar que de manera complementaria, esta nueva Constitución incorpora la internacionalización de la economía, la transferencia parcial de algunas atribuciones estatales a los organismos internacionales, la abolición de monopolios públicos y, la descentralización de los servicios públicos, permitiendo su prestación por particulares (Matías, 2011).

cuales se materializan a través del régimen de servicios públicos (Ley 142 de 1994), que se analizará con más detalle en el Capítulo 3 y, la Ley de Privatizaciones (Ley 226 de 1995) que reglamenta el art. 60 de la Constitución. La Ley 226 fijó pautas para la venta de activos públicos en dos etapas. La primera, como una venta al sector solidario (denominado en la literatura como capitalismo popular)⁷⁷, en la cual se partió de un precio fijo y, la segunda, destinada al público en general, tomando un precio base, que podría ser ajustado según las condiciones de los actores participantes⁷⁸.

Si bien, las operaciones privatizadoras tuvieron lugar desde el Gobierno de Virgilio Barco (1986-1990) en el cual se sacrificó el sector productivo del país (café y petróleo) por rescatar al sector financiero (Matías, 2011), el proceso fue impulsado con más fuerza durante la Administración de Cesar Gaviria (1990-1994), tomando como antecedente la aprobación de la política de apertura económica en 1990 y el marco jurídico citado, que se desarrolló posteriormente, y continuó su evolución durante el Gobierno de Ernesto Samper (1994-1998). En este marco, la década de 1990 es la época donde las privatizaciones en el país fueron más notables. No obstante, estos procesos, aunque en forma menos visible, se continuaron llevando a cabo durante la siguiente década y, especialmente, en los dos periodos del Gobierno de Álvaro Uribe (2002-2006 y 2006-2010), época en la cual se destaca la desnacionalización de la compañía nacional de telecomunicaciones Telecom.

Es importante indicar que, a diferencia de otros países, al iniciar los procesos privatizadores, el Estado colombiano era relativamente pequeño en relación al tamaño de la economía en su conjunto, toda vez que el gasto público correspondía solamente al 28% del PIB (si se compara con otros países como Francia, con el 52%, Gran Bretaña, 48% y Japón, 33%) (Loboguerrero, 1999). Sin embargo, era un Estado ineficiente, teniendo en cuenta que en 20 años (1980 a 1999), las utilidades de las empresas públicas solo fueron la cuarta parte de las del sector privado. Es así como Consuelo Corredor (1995, citada por Matías, 2011: 105) indicaba: “no es que en Colombia haya un gran Estado, sino un Estado débil, pobre, ausente e ineficiente”. Es por esto que los opositores de la privatización en Colombia, han argumentado que lo pertinente era implementar una reforma en las empresas que permitiera mejorar su eficiencia y no, su entrega a los particulares para su explotación.

⁷⁷ Conviene anotar que desde el punto de vista financiero, se presentaron muchas críticas al proceso de enajenación bajo esta modalidad, toda vez que se consideró que ésta limitó las posibilidades de ventas en el mercado accionario, en cual las empresas podrían haber sido negociadas por una cuantía mucho más alta, especialmente en el caso de los bancos (Loboguerrero, 1999).

⁷⁸ Esta última se desarrolló mediante dos modalidades, una, por venta en sobre cerrado asegurando que los oferentes tuvieran capacidad técnica y otra, mediante colocación de acciones en bolsa, promoviendo la participación de accionistas estratégicos, para realizar transferencia tecnológica (Loboguerrero, 1999).

La privatización se inició con la entrega al sector privado, de compañías para el desarrollo de infraestructura física y transporte, prestación de servicios financieros y, ejecución de actividades industriales. Posteriormente, se dirigió a la venta de lo que se consideraban en el país monopolios públicos, estos son, servicios públicos domiciliarios, entre ellos, el de agua y telecomunicaciones. Más tarde se produjo la desnacionalización de servicios estratégicos como el de la seguridad social⁷⁹. En respuesta a la resistencia en algunas regiones del país, el gobierno optó por implementar una estrategia de privatizaciones parciales que, como ya se indicó, condujo a la conformación de empresas mixtas, cuya aplicación fue especialmente visible en el sector energético. Otra modalidad aplicada fue la de tercerización, para que los servicios antes gestionados por el Estado, fueran manejados por entes privados, bajo la modalidad de concesión, caso del sector de vías y transporte.

La implementación de las políticas de privatización en el país no se ha distinguido por su transparencia, ante la debilidad de un marco institucional, que permitiera orientar los procesos de manera más clara⁸⁰. Por ejemplo, ha sido ampliamente criticada la privatización del sector bancario, que abrió la puerta a la especulación de capital por cuenta de los actores privados que participaron en su compra. En general, dentro de los temas que más generaron polémica, se encuentran la subvaluación en la venta de activos, la distorsión del principio de la democratización en las privatizaciones, y la venta de empresas rentables que convenía que estuvieran en manos del Estado (Loboguerrero, 1999). Los sectores donde más se han producido desnacionalizaciones en el país, han sido en el financiero, en el energético, incluyendo los hidrocarburos y, en menor proporción, en el de aguas y telecomunicaciones. En los siguientes subnumerales se señalan las principales características de la privatización seguida en cada uno de estos sectores.

⁷⁹ Como lo indica Matías (2011: 86) "Colombia primero vendió los derechos de la telefonía móvil, después abrió la telefonía local, la larga distancia nacional e internacional a operadores privados y finalmente privatizó Telecom, privatizó la red nacional de carreteras por el sistema de concesión, varias empresas de servicios públicos domiciliarios, hidroeléctricas, el Banco Popular y el Banco Central Hipotecario, también privatizó la salud y el manejo de las cesantías se entregó al sector financiero".

⁸⁰ Sin embargo, es importante resaltar la función que ha cumplido la Contraloría General de la República de Colombia, que como órgano autónomo de vigilancia y control sobre los recursos públicos, realizó la fiscalización y seguimiento a los procesos privatizadores, objetando las irregularidades observadas durante los mismos.

2.3.1 Sector Financiero

El sector financiero junto con el energético, son tal vez los que más ingresos le dejaron al Estado colombiano por concepto de la privatización.⁸¹ En esta industria, el proceso se caracterizó por la enajenación de entidades bancarias que habían sido anteriormente nacionalizadas, siendo importante destacar que las ventas se realizaron a través del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafín), como entidad encargada de proteger a las entidades financieras, salvaguardando su patrimonio y, apoyar los procesos de liquidación y administración durante este periodo (Muñoz, 2004). En el caso financiero, tuvieron lugar dos modalidades de venta: venta de activos y venta de pasivos⁸². Bajo la modalidad de venta de activos, se enajenaron el Banco de los Trabajadores, el Banco Tequendama y el Banco de Comercio (en 1991). Posteriormente, el Banco de Colombia (1992), Corpavi (1994) y el Banco Popular (1995). Mediante la modalidad de venta de pasivos, se enajenaron el Banco Ganadero y la Corporación Financiera Popular (en 1992). En 2006, fue vendido Bancafé al grupo empresarial colombiano Bolívar.

Se resaltan las objeciones al proceso de privatización del Banco de Colombia, el cual fue revendido semanas después por parte del particular que lo adquirió, el cual terminó siendo en últimas el más beneficiado en este proceso de especulación. Por su parte, hubo cuestionamientos en la venta de Corpavi, ya que se dejó a ciertos sectores fuera del proceso, en argumento de las ventas bajo procesos de democratización (Loboguerrero, 1999). Y el Banco Popular, que siendo una de las entidades bancarias más grandes del país, con 159 oficinas al momento de la venta y una importante cobertura nacional, especialmente en municipios marginados y zonas alejadas de las urbes, no fue debidamente valorizado al momento de la negociación, al no tener en cuenta estas fortalezas. Finalmente, se encontraron problemas frente a las enajenaciones, por la ausencia de un marco normativo que permitiera orientar los procesos a nivel técnico y político, sin dejar estas decisiones a discreción de la Administración en turno.

⁸¹ Se estima que entre 1994 y 1999, el sector energético generó ingresos por concepto de ventas, por un valor de \$774,9 millones de dólares, equivalentes al 18% del valor de las privatizaciones de este periodo, que fueron de \$4.248,5 millones (cálculos de la autora con base en cifras de DNP, citadas por Loboguerrero (1999)).

⁸² De acuerdo con Muñoz (2004), el proceso de venta de pasivos, se dio de manera espontánea, más por la fuerza de los hechos, que por una decisión concertada de realizar su privatización.

2.3.2 Sector Energético

A partir de 1992 se inició el proceso de rescate de varias empresas del sector energético que se encontraban en crisis, a través de capitalizaciones del Gobierno nacional, vía compra de activos y pasivos, como también de medidas dirigidas a abrir la competencia en el suministro de energía eléctrica, realizando modificaciones al marco institucional, a fin de mejorar la calidad del servicio, fortalecer el patrimonio de las empresas, atraer inversionistas estratégicos y promover la democratización de capital (Loboguerrero, 1999). Las primeras empresas con las cuales se puso en marcha el proceso privatizador en 1996, fueron, las Centrales Hidroeléctricas; en primer lugar la de Betania, vendida a Endesa de Chile, la de Cartagena, la cual quedó principalmente en manos del sector solidario, la de Tasajero, vendida mediante oferta pública y, la de Chivor, negociada con la sociedad chilena Chilgener (Muñoz, 2004).

En 1997 se adelantó la enajenación de la Empresa de Energía del Pacífico (EPSA) en la cual participó mayoritariamente un consorcio venezolano. Asimismo, se vendió la Empresa de Energía de Bogotá (EEB), que primero, se transformó en una Empresa Industrial y Comercial del Distrito Capital, para convertirla en sociedad por acciones y, posteriormente, se negoció por unidades de negocio. La relacionada con la distribución se entregó en un 48% al consorcio chileno Endesa y Enersis y la de generación, a otro consorcio del mismo país denominado Emgesa, quedando como dueña del capital mayoritario (51%) la ciudad de Bogotá D.C. (Muñoz, 2004). Esta operación permitió convertir a la EEB en la segunda empresa estatal más grande del país, luego de Ecopetrol (Loboguerrero, 1999).

Como parte de la aplicación de privatizaciones del sector, también se vendió Corelca, la cual proveía energía en la Costa Atlántica del país e ISA, que transó en el mercado bursátil el 23% de sus acciones, entre 2000 y 2004, llegando a ser la compañía con mayor número de accionistas en el país. Otras ventas destacadas en el sector son las de Promigas (en 1994), Gas Natural de Bogotá y Cerromatoso (en 1995) y Carbocol (en 2000). En este sector, también se objetaron anomalías durante las enajenaciones realizadas, que incluyen las subvaluaciones; beneficios otorgados al sector corporativo de manera poco procedente (caso de la Central de Tasajero); venta de activos eficientes (p.e. en el de la Central de Betania) y, el papel jugado por el Gobierno como juez y parte en un proceso que le restó transparencia a muchas de las negociaciones adelantadas (Loboguerrero, 1999).

2.3.3 Sector de Telecomunicaciones

Este sector se caracteriza por ser aquel en que se ha implementado uno de los modelos de privatización más conservador e incluso, en el cual, posteriormente a la entrega de servicios a particulares, se han adelantado nuevamente procesos de *publificación*, como se verá en los siguientes capítulos. Por ello, el modelo protector inicialmente adoptado que imponía barreras en la entrada de nueva competencia, para la prestación de servicios de telefonía tradicional, se modifica por uno más liberal que incluye la operación de los servicios móviles, permitiendo la llegada de diferentes compañías operadoras.

Se destaca el proceso de venta de EDATEL propiedad del Departamento de Antioquia y las Empresas Públicas de Medellín EPM, la cual proveía sus servicios en municipios y zonas rurales de dicho departamento. Esta venta se efectuó en 1997, mediante la entrega del 21% de acciones al sector solidario y otro 18% a las EPM (Muñoz, 1999), siendo la primera privatización de telefonía básica realizada en el país. Otro proceso que se destaca, es el de la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá ETB, el cual se analizará con detalle en el Capítulo 4 y que en términos generales, correspondió a la transformación de esta compañía en una Empresa Industrial y Comercial del Estado, para la venta posterior del 10,8% del capital accionario, en el año 2003, bajo la modalidad de democratización.

Finalmente, y como el proceso más destacable y controvertido en esta industria, se encuentra la privatización de la compañía nacional de telecomunicaciones TELECOM, la cual se enajenó en el año 2006, luego de diversos intentos realizados desde 1996, momento en el cual se autoriza la competencia en telefonía larga distancia, que prestaba esta empresa como monopolio público⁸³. En el año 2003 se procedió a su liquidación, manteniendo un alto nivel de pasivos pensionales y se creó Colombia Telecomunicaciones S.A., como Empresa Industrial y Comercial del Estado, con el fin de que asumiera su operación y la de otras quince empresas teleasociadas⁸⁴, para posteriormente, realizar la venta del 51% de sus acciones a Telefónica de España (Pinto, 2010). A pesar de que con esta medida el Gobierno nacional perdió el control de la empresa, legalmente fue matizado como un proceso de “capitalización” por el cual se involucró a un socio estratégico y el Estado continuó con una

⁸³ Se resalta la fuerte oposición del sindicato, que en el caso de Telecom retardó el proceso por varios años, hasta que se llevó a cabo su privatización en un ambiente en el cual se venía debilitando a la empresa en favorecimiento de los operadores privados que ya habían ingresado a prestar servicios en el país (Matías, 2010).

⁸⁴ Las empresas “teleasociadas” corresponden a empresas locales de ciudades más pequeñas, donde la operación era deficitaria, por lo cual fueron capitalizadas por Telecom, para apoyar la prestación del servicio local. Entre éstas se encontraban las de Armenia, Neiva, Bucaramanga y Santa Martha (MFA/MEG, 16-07-2012).

inversión importante en la compañía⁸⁵. Sobre este proceso, se volverá a hacer referencia en los capítulos siguientes.

En términos generales, todas las acciones descritas en el contexto colombiano, se impulsaron con el propósito de incrementar la eficiencia en la ejecución de proyectos y prestación de servicios, destinar mayores recursos públicos a la inversión social y obtener los beneficios propios de la libre competencia. Entre ellos, la regulación de los precios a manos del mercado, la captación de flujos de capital extranjero y el fortalecimiento del mercado bursátil. Sin embargo, los resultados indican que lejos de lograr los objetivos iniciales, las consecuencias han sido una mayor concentración del capital en manos de las compañías privadas transnacionales y, el debilitamiento del Estado, siendo Colombia hoy en día el país latinoamericano más desigual, y uno de los que tiene mayores niveles de pobreza⁸⁶. Tampoco se logró la disminución de la deuda externa pública que, en 1979, era de \$3.456, pasando en 1990 a ser de \$14.586, en 2002 llegó a los \$22.200 y en 2009, cerró con un saldo de \$36.919 (cifras en miles de dólares) (DNP, 2011).

En el siguiente apartado se estudiarán los aspectos que ha caracterizado la aplicación de políticas públicas de privatización en el sector de las telecomunicaciones, a nivel general.

2.4 PRIVATIZACIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES

El sector de telecomunicaciones a nivel mundial ha sido uno de aquellos en que más operaciones privatizadoras se han aplicado, las cuales han estado especialmente presionadas por los constantes cambios tecnológicos que caracterizan esta industria, los cuales se consideró que requerían de inversión de capital privado, para asegurar su continuidad. Sin embargo, el debate de las privatizaciones del sector ha sido amplio, toda vez que el mismo, ha estado regido por modelos de regulación, en muchos casos ineficaces y que solamente han conducido a la conformación de monopolios privados, los cuales antes eran públicos. Es por esto que los defensores del libre mercado, han interpelado indicando que bajo un entorno de mayor liberalización, se lograría incrementar la eficiencia en el

⁸⁵ Natalia Guerra, Gerente de Regulación de la actual Telefónica Telecom, indicaba al respecto en entrevista que “los procesos de privatización en Colombia se rigen por la Ley 286, (...) y acá lo que se hizo fue una capitalización, se involucró a un socio estratégico”.

⁸⁶ De acuerdo con cifras de la CEPAL, para el año 2009 el porcentaje de pobreza en Colombia fue del 45,7%, seguido por Perú, con el 34,8% y Brasil 24,9%. Por encima estuvieron México, con 47,4% y Rep. Dominicana con 50,5%. Para ese mismo año, según el Banco Mundial, Colombia tuvo un índice del Gini (valor entre 0 y 1, que indica el nivel de concentración de riqueza, siendo 1 la mayor concentración) de 0,56, seguido por Brasil, con 0,54 y Chile, con 0,52. El promedio de América Latina fue de 0,53 (DNP, 2010).

servicio, al propiciar una mayor competencia entre los operadores. En este numeral se estudiará el significado de los servicios públicos de telecomunicaciones, para luego analizar las características propias de esta industria y algunos casos de privatización del sector, tanto en países desarrollados, como en países latinoamericanos.

2.4.1 Los Servicios Públicos de las Telecomunicaciones

Para precisar qué se entiende por este tipo de servicios públicos, resulta conveniente realizar en primer lugar, una breve conceptualización de las *telecomunicaciones*. Éstas, corresponden a todas las formas de comunicación a distancia, entre individuos u organizaciones y conforme ha evolucionado la tecnología, han variado sus medios de acceso y operación. La Organización Mundial del Comercio OMC, las define como la “trasmisión y recepción de señales por cualquier medio electromagnético” (OMC, 2007), y en este mismo sentido, para el Estado colombiano, significan “toda transmisión, emisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes y sonidos, o información de cualquier naturaleza, por hilo, radio, medios visuales u otros sistemas electromagnéticos” (CRT, 1997).

Las telecomunicaciones involucran, tanto las *redes* a través de las cuales se produce su transporte, como los *servicios públicos* ofrecidos a la ciudadanía, para responder a sus necesidades de comunicación. Si bien, las redes pueden ser de uso particular y exclusivo, para satisfacer requerimientos privados de telecomunicación, su utilidad radica en la capacidad de interconexión entre un actor con el entorno, y por tanto, la definición más generalizada corresponde a la de *redes públicas de telecomunicaciones*, que permiten el transporte entre diferentes puntos de una red, tratándose de esta manera, de la infraestructura provista, para la prestación de servicios al público⁸⁷. Tal infraestructura puede ser suministrada por actores públicos o privados, para el desarrollo de sus actividades, no obstante, durante décadas en las cuales la provisión de estos servicios estuvo a cargo del Estado, la inversión en redes se ha efectuado principalmente con patrimonio público.

Por su parte, los *servicios públicos de telecomunicaciones* incluyen la telefonía en sus diferentes modalidades (básica local y larga distancia, rural y móvil), la comunicación vía satélite, la radiocomunicación, las redes informáticas, la radio y la televisión, el servicio

⁸⁷ El Gobierno colombiano define la infraestructura de TIC como las “redes que permiten la trasmisión de la señal (tales como líneas, microondas, satélites), el transporte del mismo (como protocolos de comunicación y dispositivos de enrutamiento), así como los dispositivos de computación y los programas que están involucrados en el transporte de la información (sistemas operativos y protocolos de comunicación). (Guerra de la Espriella, 2010:143)

postal y el servicio telegráfico (SCT, 2009). La legislación colombiana, a fin de reglamentar los permisos y condiciones de operación, estableció una clasificación de estos servicios así: *Servicios Básicos* (incluye los servicios portadores y teleservicios), *Servicios de Difusión* (radiales) y, *Servicios Telemáticos y de Valor Agregado* (Internet, almacenamiento de información, transferencias electrónicas, correo electrónico, entre otros), los cuales permiten mantener interconexión, tanto a nivel nacional, como internacional (Presidencia de la República de Colombia, 1990).

La provisión de redes y servicios se encuentra bajo la titularidad del Estado. En consecuencia, es a éste a quien le corresponde reglamentar, administrar y controlar que las compañías operadoras públicas o privadas, cumplan los requisitos para el uso de infraestructura y transmisión del servicio. En Colombia, estos accesos se otorgan a través de títulos habilitantes, los cuales se han manejado mediante contratos de concesión (para telefonía móvil, PCS –*Personal Communications Service*- y sistemas de acceso troncalizado, *Trunking*), licencias de concesión (para telefonía de larga distancia y servicios de valor agregado) y habilitación por ley (para telefonía local) (DNP, 2005). No obstante, la reglamentación en Colombia, se ha venido adecuando para permitir la prestación de estos servicios de manera convergente, toda vez que la nueva tecnología permite que la voz, video y TV, audio y datos, se transmitan a través de las mismas redes y, por tanto, los títulos habilitantes tienden a unificarse para la prestación de los diferentes servicios, a través de una regulación por redes y no por servicios (OGC/MEG, 30-12-2011).

La transmisión de los servicios públicos de telecomunicaciones, se realiza a través del uso del *espectro electromagnético*⁸⁸, el cual se trata de un recurso natural renovable, en tanto no se agota, aunque sí es altamente demandado y por tanto, se considera en el mundo actual como un “recurso escaso”. El espectro electromagnético, es un bien público estratégico para la operación de las telecomunicaciones, cuya titularidad, gestión, planeación, administración y control, con arreglo a los principios generales del dominio, corresponde al Estado y en ese sentido, a éste le corresponde velar por la soberanía nacional sobre dicho recurso. Hoy en día, las políticas para su uso a nivel internacional, son establecidas por la Unión Internacional de Telecomunicaciones UIT y acogidas por todos los países miembros.

Para fines de la presente investigación, se hará alusión a las “telecomunicaciones” como aquel sector económico dentro del cual se desarrollan todas las actividades a cargo

⁸⁸ El Estado español lo define como las ondas radioeléctricas (...) propagadas por el espacio, sin guía artificial”. ([Ley 32 de 2003](#) General de Telecomunicaciones de España). Consultado en <http://es.wikitel.info/> actualizado a Junio de 2009.

del Estado, el mercado o la sociedad, relacionadas con las comunicaciones a distancia, incluyendo las transacciones entre individuos y/o empresas, las inversiones en infraestructura física y la provisión de servicios, relacionados con las telecomunicaciones. Y por “servicios públicos de telecomunicaciones”, se entenderán todos aquellos servicios que son de interés para la sociedad en general, y que requieren de los recursos físicos y tecnológicos, así como de las reglas institucionales, que median las relaciones entre las empresas que los proveen y la población a la cual van dirigidos. Los servicios ofrecidos por esta industria cumplen una doble función, en tanto que representan una actividad económica independiente y a la vez, son un medio fundamental para el transporte de otras actividades económicas (OMC, 1997)⁸⁹. A continuación se expondrán las características de privatización en este sector.

2.4.2 Consideraciones sobre la Privatización de las Telecomunicaciones

Como se ha visto hasta el momento, las privatizaciones se han recomendado en sectores que no se constituyen en monopolio natural y que en consecuencia, conviene dejar a exposición de las fuerzas del mercado, bajo mecanismos de competencia, considerando que solo las actividades que por su naturaleza son exclusivas del Estado, deben permanecer en manos del sector público. En el caso particular de las telecomunicaciones, está en discusión si este sector corresponde a un monopolio natural, ya que anteriormente así se consideraba, en tanto que el espectro y la infraestructura de las redes eran de titularidad del Estado. Sin embargo, tal condición se ha venido desvirtuando por efectos de las políticas de privatización y liberalización, que han conllevado a que los operadores públicos y privados participen en igualdad de condiciones, tanto en la asignación del espectro, como en la inversión y uso de las redes requeridas para la operación de los servicios.

De otro lado, críticas a la venta de empresas de telecomunicaciones se han soportado en que se trata de privatizaciones de un sector estratégico, que genera altas utilidades, las cuales han beneficiado a las empresas privadas que participaron en estos procesos, en detrimento de un Estado que perdió ingresos futuros por cuenta de esta decisión. Como lo indica Bresser (2004), la política de privatización es recomendable sola a condición de que la actividad no constituya un monopolio natural, ni tampoco implique

⁸⁹ Es conveniente resaltar que este trabajo se enfocará en aquellos servicios operados por las empresas públicas de comunicaciones objeto del estudio, relacionados con la telefonía fija y móvil, Internet y transmisión de televisión, así como otros servicios de valor agregado, lo cual significa que no se abordarán los relacionados con los servicios radiales, postales y de contenidos de televisión.

grandes rentas ricardianas⁹⁰. Así las cosas, se considera que las empresas públicas de telecomunicaciones son un tipo de compañías en que resulta difícil la toma de decisiones sobre su convivencia de la privatización, toda vez que corresponden a bienes públicos, hay discusiones sobre su carácter de monopolio y, existe presencia de fallas en el mercado, que no resultan tan fáciles de resolver mediante la gestión de la regulación (Ayala, 1992). Incluso, algunas evidencias indican que el desarrollo del sector ha sido mayor en los países que han mantenido el monopolio estatal, frente a los que privatizaron (García, 2003).

A este respecto, es claro que luego de las privatizaciones, la tarea asumida por el Estado ha sido la regulación, a fin de asegurar que se dé efectivamente la competencia. En la industria de las telecomunicaciones, las acciones emprendidas por las entidades encargadas de esta actividad, podrían ser instrumentos poderosos para universalizar los servicios, en la medida en que al incrementar el número de oferentes, se compite por precios y por tanto, se reducen las tarifas. Además, se presiona a las empresas para ser innovadoras tanto en aspectos organizacionales, como tecnológicos, minimizando así la necesidad de subsidios (Herrera, 1997, citado por Oszlak, 2004). Es así como en el sector público, las empresas de sectores tecnológicos, incluyendo el de telecomunicaciones, han adecuado su estructura y gestión a las empresas privadas, al actuar en el mercado en situación de competencia con éstas (Corcueza, 1996), modificando incluso sus tarifas para mostrar precios y costos reales (García, 2003). Lo anterior, se verá en los siguientes capítulos, al analizar las empresas de este sector en Colombia, en las cuales la presión por la eficiencia se hace cada vez mayor, porque además los servicios tienden a diversificarse.

No obstante, no resulta fácil garantizar que en un esquema privatizado, las empresas de telecomunicaciones van a continuar brindando servicios en rubros no rentables, como por ejemplo, la telefonía rural, como tampoco, si existe la capacidad gubernamental real para asegurar que esto se cumpla (Oszlak, 2004). El modelo anterior adoptado por muchos países fue la conformación de un monopolio estatal que hicieran sustentable la provisión de servicios en todo el país (García 2003), por lo cual, hoy en día, el problema se presenta cuando la gestión del regulador no resulta efectiva y se genera dominancia por algún operador (con más del 25% del mercado), conllevando a que la privatización repercuta en la

⁹⁰ Algunos argumentan que las telecomunicaciones deben manejarse como un monopolio natural, en el cual se aplique un sistema de precios discriminatorios que contribuyan a mejorar la distribución del ingreso y garantizar que las rentas se orienten a favor del interés común, mediante gasto social, considerando que un monopolio natural será menos rentable bajo un modelo de competencia (Zamora, 2002).

consolidación de monopolios u oligopolios de carácter privado (Matías, 2011)⁹¹. Adicionalmente, por tratarse de una industria muy dinámica y que avanza rápidamente en el campo tecnológico, hay presencia de pocos operadores (Oszlak, 2004).

Si bien, los cuantiosos ingresos percibidos por éstos pueden dotar de mayores recursos al agente regulador, la experiencia general y especialmente en países latinoamericanos, ha mostrado que en muchos casos la falta de autonomía de este ente, ha impedido la implementación de una regulación efectiva. Es por esto que algunos autores argumentan que en muchos países donde se privatizó este sector y de manera particular, en los países en desarrollo, no se evidencian mejorías en la prestación del servicio en manos de los particulares (García, 2003).

En suma, las políticas de privatización aplicadas al sector de telecomunicaciones han generado diferentes posturas y el éxito o fracaso en sus resultados, ha dependido de un arreglo que involucra el entorno institucional de cada país; las políticas públicas definidas por el gobierno; la efectividad del ente regulador y, la calidad del servicio que se logre obtener por cuenta de los operadores que intervienen en su prestación. Por ello es preciso observar algunos casos de privatización aplicados en el mundo, tanto en países desarrollados, como en países de Latinoamérica.

2.4.3 Casos de Privatización en Países Desarrollados

Los procesos de privatización en los denominados “países desarrollados”, se iniciaron en el caso de las telecomunicaciones, con el propósito de incrementar la inversión y desarrollar la infraestructura, mejorar los servicios y ampliar su cobertura. De manera particular, llaman la atención los casos de Gran Bretaña y Japón, como aquellos que fueron pioneros en el mundo, en la aplicación de esta política. En Gran Bretaña, la privatización fue liderada por el Gobierno de Thatcher, como un proceso planeado, en el cual se establecieron objetivos, empresas a privatizar, posibles compradores, métodos de venta y reducción esperada de su peso en la economía, enfatizando en metas de reducción de déficit fiscales (Guerrero, 1990). La venta de la British Telecom (BT) en 1984, la cual fue adquirida por inversionistas japoneses en forma mayoritaria, se trata del primer caso de desnacionalización del monopolio público de telecomunicaciones en el mundo, luego del cual se generó una ola de privatizaciones en este sector, en otros países (García, 2003). Posteriormente a su venta, la

⁹¹ Según el ITU, ya para 1999, el 73% del mercado mundial de las telecomunicaciones estaba en poder de monopolios, el 9% de duopolios y solo el 18% en empresas competitivas (García, 2003).

BT mantuvo su posición como dominante, especialmente en los servicios de telefonía tradicional. Luego de implantar un esquema de duopolio durante 7 años, se evidenció que la calidad decreció y los precios se incrementaron en los años subsiguientes, proseguidos de mejoras en ambos aspectos, observadas tiempo después (Gómez, 1997).

Luego de la experiencia inglesa, se efectuó la venta del monopolio japonés Nippon Telegraph and Telephone (NTT) en 1986, constituido con patrimonio 100% estatal, tratándose de la privatización de la empresa estatal más grande del mundo (Sánchez, 2000), siendo equivalente al valor de venta de la General Motors⁹². Por tal motivo, el proceso tuvo que realizarse por desmembración, siendo tan complejo, que aún para un país como Japón, que tiene uno de los mercados bursátiles más fuertes del planeta, implicó la proyección de venta de la tercera parte de sus acciones en 5 años (Guerrero, 1990). El objetivo de esta desnacionalización, fue reducir el déficit fiscal y fortalecer los servicios de las comunicaciones, siendo parte de un proceso que incluyó también la venta del monopolio estatal ferroviario y la industria de tabaco, mediante el cual el Estado japonés, entregó a la empresa privada las tres más grandes empresas públicas industriales y de servicios del país⁹³.

2.4.4 Casos de Privatización en América Latina

El modelo típico de la privatización de las telecomunicaciones en América Latina, ha sido desnacionalizar el monopolio estatal, luego regularlo y posteriormente introducir competencia (Rizo, 1998). Es importante señalar que México y Brasil, sumados, generaban más de la mitad de ingresos del sector en la región (Pampillón, 1998), y en la mayoría de países, las empresas de telecomunicaciones eran deficitarias, por lo cual los procesos estuvieron orientados a disminuir los déficits que éstas generaban a los gobiernos, especialmente afectados por las crisis petroleras de 1980 (Cabrera, 1989). Tal situación impidió seguir aportando capital para el funcionamiento de las empresas y la inversión en infraestructura requerida para el desarrollo de la industria, la cual era precaria, habiendo una amplia distancia frente a la que poseían los países desarrollados, por lo cual algunos autores

⁹² Se debe anotar que en Japón, con una orientación política y económica hacia el fortalecimiento del mercado, antes de iniciar las operaciones privatizadoras, el sector público era pequeño, respecto al tamaño general de su economía.

⁹³ Otro caso de privatización que llama la atención es el de Estados Unidos, en el cual la ruptura del monopolio de las telecomunicaciones, conllevó a una pérdida de comunicación entre las diferentes unidades encargadas del servicio, en perjuicio del usuario (Ayala, 1992).

reconocen un mayor progreso en la misma, a partir de los procesos de privatización (García, 2003).

De acuerdo con la CEPAL, las compañías foráneas fueron las más beneficiadas con las desnacionalizaciones en Latinoamérica, participando del 60% de las ventas de empresas estatales, en esta industria estratégica. De hecho, una de las transnacionales más beneficiadas con los procesos de privatización del sector, ha sido Telefónica de España la cual adquirió una cantidad importante de empresas públicas en países como Chile y Colombia, llamando la atención sobre el hecho de que la región ha superado a Europa en cuanto a privatizaciones y liberalización de las telecomunicaciones (Pampillón, 1998). Sin embargo, hoy en día en América Latina no se ha logrado una regulación efectiva, como tampoco el desarrollo institucional requerido para el progreso de la industria, por lo cual en la mayoría de casos de privatización, se observan límites y restricciones para la generación de un mejor servicio y cobertura (García, 2003). Si bien, hoy en día en la mayoría de países hay presencia de un organismo regulador que promueve la competencia, éste aún no ha logrado la autonomía requerida para cumplir con su misión, debido a los arreglos institucionales existentes⁹⁴.

Chile y México, fueron los primeros países de la región en proceder a la desnacionalización de su monopolio estatal y luego de ello, proceder con la apertura del sector, para promover la competencia (Rizo, 1998). Chile fue la nación pionera en el área, en impulsar la privatización como parte de la implementación de políticas neoliberales (Sánchez, 2010). En este país se privatizó la Compañía de Teléfonos de Chile CTC en 1987, haciendo su venta a Telefónica de España y ENTEL se vendió en 1998. El Estado chileno fue así, el primero de Latinoamérica, en vender su empresa nacional de telecomunicaciones, permitiendo el ingreso de nuevos competidores bajo el esquema de concesiones gratuitas que beneficiaron a los usuarios con tarifas más bajas (Rizo, 1998). Es de resaltar que las empresas públicas chilenas antes de privatizarse operaban a precios y costos reales, por lo que se habían enfocado en la eficiencia y por tanto, luego de entregarse al sector privado, no hubo gran impacto en los precios finales (García, 2003). De hecho, el gobierno implementó subsidios en zonas marginales, para lograr un acceso universal, pero las empresas mostraron interés en sectores de bajos ingresos, aun sin la interferencia del subsidio.

⁹⁴ En Perú, Venezuela y Chile, la independencia del agente regulador de telecomunicaciones es relativa. Igualmente sucede en Argentina, donde con fuerte dependencia del ejecutivo, el organismo tiene el riesgo de ser capturado (Oszlak (2004), y en México, “el regulador del sector (la COFETEL) carece de suficientes facultades y autonomía para ejercer en forma efectiva sus atribuciones y responsabilidades” (OCDE, 2012: 15).

Aunque en el caso chileno, la competencia impulsada por las dos compañías privatizadas permitió incrementar la oferta de servicios y mejorar la calidad y diversidad de los mismos (Gómez, 1997), no se produjo una disminución real en los precios, que por debilidades en el marco regulatorio, conllevó a que las empresas lograran disminuir los costos de operación, y aun así, no se vieran incentivadas a disminuir las tarifas a los usuarios. Ello propició la generación de un escenario de oligopolio, ya que varias empresas de telecomunicaciones tuvieron obstáculos para operar, que las condujeron a crisis financieras y algunas debieron abandonar el sector. De igual forma, la falta de modernización normativa ha obstaculizado el desarrollo de la industria (Oszlak, 2004).

Por su parte México, fue el segundo país latinoamericano en desnacionalizar las telecomunicaciones, aplicando un modelo de privatización del monopolio estatal que se convirtió en monopolio privado y luego se reguló. La privatización de la compañía de Teléfonos de México TELMEX en 1990, se llevó a cabo durante el gobierno de Salinas de Gortari e implicó un proceso de reestructuración antes de su venta, que incluyó su saneamiento fiscal mediante renegociación de sus pasivos y la definición de una nueva estructura de tarifas (Sánchez, 2010). Estas decisiones permitieron incrementar el precio final de venta de la compañía, estimado en más de \$8.000 millones de dólares, siendo la más grande operación privatizadora en mercados bursátiles, la cual se dio en tres etapas entre 1990 y 1991, tiempo al final del cual, el 51% de acciones quedó en manos de empresarios mexicanos y el restante, en manos de compañías extranjeras, entre ellas, francesas (Sánchez, 2010).

Es importante anotar que en este país había subsidios del gobierno, los cuales tuvieron que ser suprimidos de manera paulatina, por lo que las tarifas se incrementaron y luego de su manejo por parte del concesionario privado, no se han logrado regular. Según la ley federal, a partir de 1990 había un escenario de competencia en telefonía local (García, 2003), no obstante la presencia del dominante, que se ha venido consolidado con el tiempo, ha generado la existencia de un mercado ineficiente, con costos negativos para la población mexicana, caracterizándose por sus precios altos, la baja competencia y, por ende, falta de cobertura en los servicios y un pobre desarrollo en la infraestructura para prestarlos⁹⁵. Esto constituye a México en un país dominado por una sola compañía, con el 80% del mercado de telefonía fija y el 70% de telefonía móvil, en el cual las políticas regulatorias han surgido

⁹⁵ Como lo señala el informe de la OCDE (2012: 14) "La deficiente competencia ha dado por resultado una escasa penetración (...) en los mercados de telefonía fija, móvil y de banda ancha, lo que coloca a México en los lugares 34, 33 y 32, respectivamente, de los 34 países de la OCDE".

en forma lenta y en muchos casos, han sido frustradas por el monopolio privado (OCDE, 2012)⁹⁶.

2.5 A MANERA DE CONCLUSIÓN

Los procesos de privatización se impulsaron en el mundo ante las crisis financieras de 1980, y fueron la receta promovida en su momento para remediar la crisis de gobernabilidad que experimentaban las naciones, como parte de un conjunto de políticas neoliberales impulsadas a nivel mundial. Estos procesos se produjeron con mayor intensidad en las décadas de 1980 y 1990, iniciándose en países desarrollados, para luego imponerse en países no desarrollados, entre ellos, los de América Latina. En los primeros, prevalecieron las motivaciones políticas e ideológicas, orientadas a la reducción del Estado y la generación de servicios más diversos y eficientes por parte del sector privado. En los segundos, fueron presionadas de manera especial, por organismos financieros internacionales, como solución a los compromisos fiscales que no podían ser atendidos por muchos gobiernos.

Aunque las privatizaciones se asocian en principio con la venta de activos públicos a actores privados, también han incluido otras modalidades, como son la descentralización o la contratación y, han ido acompañadas de la liberalización, o bien, de una gestión regulatoria, en los sectores económicos en que ésta se ha considerado necesaria. Mediante la privatización, el Estado vendió en muchos países empresas emblemáticas, y una vez se agotaron los recursos económicos provenientes de tal “capitalización”, se quedó sin otra fuente de ingresos, diferente a la obtenida por la vía de la tributación. Pero ante la imposibilidad de aumentar indefinidamente los impuestos, se ha venido extinguiendo el presupuesto requerido para cumplir con sus funciones. Debe considerarse que en cuanto públicas, las empresas son del pueblo y no de un gobierno, por lo que en estricto sentido, éste no debería venderlas sin su consentimiento, sino a través de un mecanismo de participación ciudadana, en el cual se formule la consulta a la población. Sin embargo, en la mayoría de casos, las privatizaciones se han realizado a puerta cerrada, de manera unilateral, bajo la mayor opacidad y desconociendo los derechos de la sociedad civil sobre estas decisiones.

⁹⁶ Como otro caso de privatización en América Latina se resalta Brasil, que luego de desnacionalizar Telebras en 1999, inicia un proceso de liberalización, precedido por una etapa de control estatal (Rizo, 1998). En este país, la reforma regulatoria permitió la universalización de los servicios, la definición de una nueva ley del sector que precedió el proceso de privatización y la asignación de funciones a un ente regulador, Anatel (Oszlak, 2004).

En consecuencia, las reformas neoliberales convirtieron al Estado en un ente pobre e incapaz de cumplir con el principio constitutivo de las democracias modernas: el *contrato social*. Asimismo, ha dejado sensiblemente vulnerados los derechos ciudadanos, desatendidos por las empresas privadas. Es así como la gestión de lo público, ya no es sinónimo de lo estatal, y por tanto, se gobierna sobre lo colectivo, a través del derecho privado, dejando de considerarse los principios de publicidad de las actuaciones administrativas y, la transparencia, moralidad, imparcialidad e igualdad, que fundamentaban el ejercicio público a cargo del Estado. En tal escenario, éste ha entrado a compartir las decisiones políticas, sociales, jurídicas y administrativas con otros actores que entran a disputarse los espacios de poder y de influencia social (Cabrero, 2005), en el cual se dificulta el ejercicio de políticas públicas, como la transparencia y la rendición de cuentas, y, por tanto, se ha limitado el desarrollo de una gobernabilidad democrática.

En el mundo actual, y particularmente en América Latina, como una de las regiones más pobres y desiguales del planeta, se ha demostrado que las economías no pueden operar de manera eficaz bajo las reglas del mercado. De hecho, la generación de servicios en manos del sector privado, o ha sido en muchos casos menos eficiente que en el sector público, y los efectos privatizadores no lograron dismantelar ciertos monopolios estatales, sino que por el contrario, en muchos casos los convirtió en monopolios privados, con gran influencia y poder a escala global. En el caso particular de las telecomunicaciones, la debilidad de un marco institucional y regulatorio, ha impedido el desarrollo de la industria en manos de la empresa privada, la cual se ha beneficiado de los cuantiosos ingresos devengados en este sector estratégico, sin producir mejorías en su calidad y cobertura, por lo cual es importante evaluar si el Estado debe continuar cumpliendo un rol como prestador de estos servicios públicos, o por si el contrario, solo debe intervenir como vigilante y regulador, aunque esta tarea no haya producido hasta el momento el efecto esperado.

En el siguiente capítulo se estudiará el caso particular de las telecomunicaciones colombianas, analizando cómo éstas se han desarrollado recientemente bajo un esquema de competencia entre operadores públicos y privados, en el cual el Gobierno nacional actúa como regulador y diseñador de las políticas públicas para el desarrollo del sector, en tanto que los gobiernos locales han continuado asumiendo su labor como prestadores de estos servicios en sus poblaciones, en las cuales deben compartir el mercado con las grandes transnacionales que han ingresado a una industria orientada, cada vez más, hacia un modelo de liberalización.

CAPÍTULO 3.

EL SECTOR DE TELECOMUNICACIONES COLOMBIANO

Las telecomunicaciones tuvieron auge en el mundo desde mediados del siglo XX y estuvieron en principio a cargo del Estado. No obstante, con el boom de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones TIC, el cual tomó especial fuerza partir de los años 90, surgieron diversas empresas públicas y privadas, dedicadas a la provisión de los diferentes servicios incorporados en este sector económico. La SCT (2007) indica que en la actualidad, las telecomunicaciones y su convergencia tecnológica, son elemento clave para la inserción de los países en la llamada Nueva Economía, al reducir los costos de transacción a través de medios electrónicos y facilitar, aún más, el acceso a la información y el conocimiento, mediante redes digitales y servicios que emplean una red pública de telecomunicaciones, como Internet y el gobierno electrónico.

Es por esta razón, que las telecomunicaciones se constituyen en uno de los sectores estratégicos para el desarrollo económico y social de los países, estando dentro de aquellos que ha tenido mayor crecimiento en las últimas décadas, y representa así una fuente importante de los ingresos nacionales, aunque también se convierte en una nueva causa de desigualdades sociales y brechas entre países ricos y pobres. En este capítulo se realizará un análisis del contexto general sobre este sector económico colombiano, incluyendo la evolución que ha tenido la industria de telecomunicaciones en el país y una revisión de las reglas institucionales que rigen el sector, para luego analizar los actores que juegan un papel relevante en la definición de políticas y, finalmente, presentar una breve reseña sobre las condiciones en las que actualmente se desarrollan las TIC, en el país.

3.1 EVOLUCIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES COLOMBIANAS DESDE LA DÉCADA DE 1990 A LA ACTUALIDAD

El sector de las telecomunicaciones en Colombia, que surgió por iniciativa privada, experimentó un proceso de *publificación* entre las décadas de 1970 y 1980, como respuesta a los controles que el Estado se vio en necesidad de imponer, para garantizar la implementación de políticas orientadas a la cobertura universal de estos servicios, por lo cual se denomina ésta como la “época de oro del intervencionismo estatal en el sector de las telecomunicaciones” (Guerra, 2010: 99). Bajo este modelo de Estado como empresario y

proveedor de las redes y servicios de telecomunicaciones, los requisitos para la operación eran bastante rigurosos y encargados a las empresas estatales. Desde los años de 1950, se había dado vida a la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (la hoy extinta Telecom), entidad que brindaba servicios de telefonía a larga distancia como monopolio público nacional, y se permitió la prestación de servicios de telefonía local a los municipios, bajo la supervisión del Gobierno nacional, favoreciendo la conformación de empresas públicas municipales, que operaban como monopolios, en las principales ciudades del país. En municipios más pequeños y zonas rurales, este servicio era provisto por la empresa Telecom (Lozano, 1996) y el esquema adoptado permitía subsidios entre las tarifas de telefonía larga distancia, y las de telefonía local, que luego fue modificado, conllevando a que las telefónicas locales incrementaran las tarifas del servicio para fuera autosostenible, como lo indicó el Director de Comunicaciones del MinTIC en entrevista (MFA/ MEG, 16-07-2012).

En la Tabla No. 9 se resumen los principales hitos que han marcado la evolución del sector de las comunicaciones colombianas, durante las últimas dos décadas.

Tabla No. 9 - Evolución de las Telecomunicaciones Colombianas (1989-2009)

| Gobierno | Año | Suceso |
|--|------------|--|
| Virgilio Barco (1986-1990) | 1989 | Inicia proceso de liberalización del sector. |
| | | Instalación de las primeras líneas telefónicas digitales por la Empresa de Teléfonos de Bogotá ETB. |
| | 1990 | Inicia la conectividad a través de Internet. |
| Cesar Gaviria (1990-1994) | 1991 | Instalación de tarjetas prepagadas de servicio a larga distancia. |
| | | Se encarga la administración del dominio .CO a la Universidad de los Andes. |
| | 1992 | Telecom se convierte en una empresa industrial y comercial del Estado. |
| | 1994 | Inicia la telefonía celular con la operación de Comcel (de la firma mexicana América Móvil) y otras empresas que ya no operan en la actualidad (como Celumóvil o Celcaribe). |
| Se crea la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones CRT (hoy CRC). | | |
| Ernesto Samper (1994-1998) | 1996 | Finaliza el monopolio nacional de telecomunicaciones a cargo de Telecom. |
| Andrés Pastrana (1998-2002) | 1998 | Entran al mercado de la telefonía de larga distancia dos nuevos operadores: ETB y Orbitel (el cual más adelante será adquirido por UNE EPM). |
| Álvaro Uribe (2002-2006) | 2003 | Liquidación de Telecom y creación de Colombia Telecomunicaciones S.A. ESP |
| | | Inicia operación la empresa de telefonía celular OLA (hoy TIGO), como tercer operador de telefonía móvil que compite con Comcel y la estadounidense Bellsouth. |
| | | Se eliminan las barreras para la prestación de servicios de portador internacional. |
| | 2003 | ETB realiza la venta del 10,81% del capital accionario a 61.000 accionistas privilegiados, convirtiéndose en una empresa de capital mixto. |
| | 2004 | Inicia operaciones Movistar (Telefónica) asumiendo el control de cartera |

| Gobierno | Año | Suceso |
|--------------------------------------|---|--|
| | | que operaba la firma BellSouth. |
| | 2005 | Reforma en el régimen tarifario de telefonía fija mediante la introducción de tarifas planas a la telefonía local y cargo por minuto o por consumo y regulación de tarifas para llamadas de fijos a móviles. |
| Álvaro Uribe (2006-2010) | 2006 | Privatización de Colombia Telecomunicaciones S.A., a través de subasta para la venta de acciones (50%+1) a un aliado estratégico, que se adjudica a la multinacional Telefónica, de España. |
| | | Se crea UNE EPM Telecomunicaciones (escisión del grupo empresarial Empresas Públicas de Medellín EPM) |
| | | Privatización del operador de telefonía celular OLA, mediante venta de acciones a la multinacional Millicom (de Luxemburgo) y posicionamiento de la marca TIGO. |
| | Adquisición de las principales cableras del país (TV Cable, Superview y Cablepacífico) por parte de Telmex. | |
| | 2009 | A través de cambios en la legislación, se permite que las empresas de telefonía básica, incursionen en la operación de telefonía y servicios móviles. |
| Juan Manuel Santos (2010-2014) | 2012 | Fusión de Telefónica Telecom y Movistar para proceder con la capitalización de la primera (mecanismo de fortalecimiento patrimonial), aumentando la participación del capital privado de la misma hasta en un 74,1%. |
| | | Se fusionan las marcas Telmex y Comcel de América Móvil, bajo el nombre comercial "Claro". |

Fuente: Elaboración propia con base en fuentes consultadas.

Al analizar los principales sucesos presentados en la Tabla No. 10, se deduce que a partir de los años de 1990 y, como resultado de las políticas de privatización y liberalización aplicadas en el mundo, bajo los postulados neoliberales que se analizaron en el capítulo anterior, en Colombia también se inicia un proceso de apertura de la industria de las telecomunicaciones, el cual dio sus primeros pasos bajo la Administración del Presidente Virgilio Barco (1986-1990) y tomó mayor fuerza en la Administración del Presidente Cesar Gaviria (1990-1994). En la década de 1990, el sector de telecomunicaciones colombiano tuvo un desarrollo particular frente a otros países latinoamericanos. Mientras que en países como Chile, el proceso de privatización fue mucho más acelerado, en Colombia este proceso se ha dado de una manera progresiva, de acuerdo con el ritmo e intereses propios de cada uno de los gobiernos de turno⁹⁷. Según el directivo del MinTIC, "Colombia arranca a principios de los noventa un proceso de privatización, de liberalización y competencia. Y bueno, eso fue un proceso largo, complejo, que finalmente vino a materializarse después del año 2000". (MFA / MEG, 16-07-2012)

⁹⁷ Como lo afirmó la Ex Ministra de Comunicaciones (2006-2010), Ma. del Rosario Guerra (2010: 106), "los gobiernos difieren de sus preferencias por ceder el control de la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones a las fuerzas del mercado y la mayoría de ellos se inclinan por la gradualidad".

A pesar de haberse eliminado el monopolio público nacional durante este periodo, no hubo una apertura drástica del sector y se entró a operar en un esquema de competencia mixto entre empresas públicas y privadas. Mientras que las primeras se enfocaron en satisfacer las necesidades de telefonía básica local y a larga distancia, las segundas entraron a competir en el segmento de telefonía móvil y servicios de valor agregado (CONPES, 2005). Esta tendencia se mantuvo de manera similar hasta la primera mitad de la década del 2.000, en la cual el servicio de telefonía básica seguía teniendo una demanda significativa. No obstante, el proceso de privatización de Telecom en el año 2006, generó un cambio importante en la participación de los particulares en el abastecimiento de dicho servicio⁹⁸.

La liquidación del monopolio nacional se constituye en un hito importante en el devenir de la apertura del sector, no solamente porque materializa las políticas dirigidas hacia la privatización que se venían aplicando desde la década anterior, sino también porque entra a replantear el papel desempeñado por el Gobierno y en especial, el Ministerio de Comunicaciones, quien se desprende de su función como proveedor de redes y servicios, para orientarse a actividades de política y regulación sectorial, permitiendo a las empresas privadas la provisión de estos servicios públicos. Este hecho fue denominado como un cambio del “Estado proveedor” al del “Estado facilitador”, por parte de la anterior Ministra de Comunicaciones, en el informe sectorial del segundo periodo del Presidente Uribe, compilado en las Memorias de la Renovación del Estado (2002-2010) (Guerra de la Espriella, 2010).

Resulta llamativo observar que en el mismo año 2006, ocurren tres eventos que van en sentido contrario. Mientras se privatiza el monopolio nacional Telecom y la firma de telefonía móvil OLA, a la par se da origen a una de las más grandes empresas públicas regionales de la industria, escindida del grupo empresarial Empresas Públicas de Medellín EPM y que fue bautizada como UNE EPM Telecomunicaciones, cuyo origen y desarrollo será analizado más adelante. Se observa así, que las políticas delineadas por el Gobierno central han ido en contravía de las políticas establecidas por los Gobiernos subnacionales (particularmente los municipales).

En tanto que el primero se focaliza en apartarse de su función pública respecto al abastecimiento de redes y servicios, argumentando la necesidad de inversión de capital

⁹⁸ Para el año 2005, el 93% de la Telefonía Pública Local Conmutada TPBLC, era operada por el sector público, en tanto que el sector privado solamente proveía el 7%. De ese 93%, el 30,3% era suministrado por la operadora nacional, mientras que el 62,7% por las operadoras regionales (DNP, 2005).

privado para el desarrollo de una infraestructura en permanente evolución y cambio (Pinto, 2010 y Guerra de la Espriella, 2010), los segundos consideran estratégico el papel de las empresas públicas para el desarrollo de las políticas gubernamentales y, por tanto, realizan esfuerzos importantes para fortalecerlas y mantenerlas en operación, reflejando una falta de coordinación por la naturaleza no cooperativa en las interacciones políticas, entre las agencias del Gobierno central y municipal (Scartascini, 2010), lo cual genera un conflicto en el desarrollo del sector, debido a las contradicciones en los roles asumidos por los diferentes niveles de gobierno.

El proceso de privatización de Telecom, sobre el cual se volverá en el próximo capítulo, se apoyaba en una necesidad de “salvaguardar el patrimonio público”, al reducir pasivos, entre otras medidas, mediante acortamientos en la planta de personal, privilegiando así la eficiencia sobre la eficacia, es decir, mejores resultados operacionales y financieros, sobre el cumplimiento de los objetivos sociales y políticos que les corresponde cumplir a las empresas públicas. Tal lineamiento deja en entredicho la posibilidad de lograr el cumplimiento de las políticas públicas de acceso universal a las TIC, las cuales se esperaba que se instrumentaran a través del sector paraestatal y no, de los actores privados que se orientan por satisfacer sus intereses privados en el desarrollo del sector.

Es evidente que el proceso de apertura de las telecomunicaciones, se ha intensificado durante la última década y, particularmente, en las dos administraciones del Presidente Álvaro Uribe (2002- 2006) y (2006-2010), resaltándose la estabilidad de los Ministros encargados de la cartera de las Comunicaciones, quienes tuvieron horizontes temporales de cuatro años, durante cada uno de los periodos de Administración, lo cual sin duda favoreció la continuidad en los procesos de formulación e implementación de políticas definidas para este sector (Scartascini, 2010), fenómeno que se contrasta con la inestabilidad en los Ministros que cumplieron esta función en las décadas anteriores⁹⁹.

Al analizar los informes generados por las Administraciones 2002-2010, se concluye que las políticas definidas por el Gobierno central, no han tomado en cuenta el papel que las empresas públicas municipales representan para el desarrollo local y regional, ya que el primero, ha considerado únicamente en sus modelos institucionales, el papel que entra a cumplir la empresa nacional en manos del sector privado, así como las operadoras de telefonía móvil, con cubrimiento también a nivel nacional. Además, resulta importante cuestionar aquí el porvenir que tuvieron las empresas públicas, durante la década pasada,

⁹⁹ Vale la pena anotar que entre 1962 y 1996, pasaron por esta cartera 35 ministros (Lozano, 1996), es decir que durante este periodo, los horizontes temporales fueron menores a un año, para los ministros al mando de la cartera de comunicaciones del país.

en la cual tomó gran fuerza en el país el consumo de telefonía celular y servicios agregados, en detrimento de la demanda por telefonía básica¹⁰⁰. En consecuencia, los ingresos generados por esta industria se comenzaron a concentrar en las firmas del sector privado, dejando en peligro la sobrevivencia de las compañías municipales, si se tiene en cuenta que las reglas institucionales establecidas hasta el año 2009, impedían que éstas incursionaran en la prestación de telefonía bajo la nueva modalidad, como será analizado en el siguiente apartado.

En el ámbito de la telefonía móvil, a pesar de las iniciativas del Gobierno por haber creado una empresa con capital público (la firma OLA, en el año 2003), ésta prontamente fue vendida al sector privado (multinacional Millicom, en el año 2006), conformándose una tríada de grandes empresas multinacionales que se disputan hoy en día el mercado de la telefonía móvil en el país: América Móvil de México (hoy con la marca Claro), Telefónica de España (con la marca Movistar) y Millicom de Luxemburgo (con la marca TIGO). Finalmente, debe resaltarse que la falta de regulación respecto al suministro de señal de televisión, ocasionó que en el año 2006 fuera permitida la compra de las principales empresas cableras nacionales a la mexicana Telmex (ahora Claro), favoreciendo así el dominio de esta empresa en el suministro de los denominados servicios triple play (voz, televisión e Internet banda ancha).

La Tabla No. 10 muestra el comportamiento de los ingresos brutos de la industria en el año 2006, tanto para el sector público, como para el sector privado, de acuerdo con el tipo de servicio brindado.

Tabla No. 10 – Ingresos Sector Telecomunicaciones Colombiano (2006)

| | Operadoras | TPBC, I. Banda Ancha y Otros | Part. % | Servicios Móviles | Part. % | TOTAL | Part. % Total |
|----------------------------|----------------------|-------------------------------------|----------------|--------------------------|----------------|--------------|----------------------|
| Operadoras Privadas | Comcel/Telmex | 546.104 | 7,7% | 4.415.895 | 60,5% | 4.961.999 | 34,4% |
| | Telefónica | 1.247.749 | 17,6% | 1.677.572 | 23,0% | 2.925.321 | 20,3% |
| | Millicom | 28.889 | 0,4% | 278.206 | 3,8% | 307.095 | 2,1% |
| | Otros privados | 725.602 | 10,2% | 370.828 | 5,1% | 1.096.430 | 7,6% |
| | Tot. Privadas | 2.548.344 | 35,9% | 6.742.501 | 92,3% | | 64,5% |

¹⁰⁰ Colombia, al contar en el año 2010 con cerca de 7.6 millones de líneas, es el país de Latinoamérica con más rápido decrecimiento en el número de líneas telefónicas fijas instaladas, en tanto que ha sido uno de los países de la región con más rápido crecimiento en líneas de telefonía celular, registrando para este mismo año, 42 millones de líneas, lo cual significa que un 92% de los colombianos tiene acceso a este servicio (Guerra, 2010).

| | Operadoras | TPBC, I. Banda Ancha y Otros | Part. % | Servicios Móviles | Part. % | TOTAL | Part. % Total |
|----------------------------|----------------------|------------------------------|--------------|-------------------|-------------|-------------------|---------------|
| Operadoras Públicas | UNE EPM | 1.533.045 | 21,6% | 311.881 | 4,3% | 1.844.926 | 12,8% |
| | ETB | 1.344.682 | 18,9% | 164.600 | 2,3% | 1.509.282 | 10,5% |
| | Otros Públicos | 1.678.586 | 23,6% | 82.848 | 1,1% | 1.761.434 | 12,2% |
| | Tot. Publicas | 4.556.313 | 64,1% | 559.329 | 7,7% | | 35,5% |
| | TOTAL | 7.104.657 | | 7.301.830 | | 14.406.487 | |

Fuente: Elaboración propia, basada en cifras de USAID (2008), citado por Guerra (2010).

Nota: Cifras en Billones de Pesos Colombianos.

Se evidencia que del total de ingresos generados en el sector, las dos terceras partes se concentraron en el sector privado así: 34,4% en América Móvil (Telmex y Comcel), 20,3% en Telefónica, 2,1% en Millicom y 7,6% en otros privados, demostrando la creciente concentración de ingresos en las empresas privadas, las cuales generan casi las dos terceras partes de los ingresos brutos (64,5%), en tanto que a las públicas, un poco más de la tercera parte (35,5%). Observando los ingresos tipos de servicios, se observa una participación creciente de los servicios móviles, en los cuales, el rubro más representativo es el de telefonía móvil. No obstante, resulta interesante observar que las empresas públicas ETB y UNE (filial de EPM), cuentan con la participación más importante en los servicios de telefonía básica e internet banda ancha, generando el 40% del total de ingresos por este concepto, lo que se contrasta con una baja participación en la venta de servicios móviles y agregados, en los cuales aún están incursionando.

3.2 MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL DE LAS TELECOMUNICACIONES COLOMBIANAS

La dinámica propia de la evolución tecnológica, acentuada en las últimas décadas, ha conllevado a que en la industria de las telecomunicaciones, la operación de los servicios avance a un ritmo acelerado; la gestión para su planeación, regulación y control a un ritmo inferior y las reglas institucionales y políticas públicas a uno mucho menor, dejando rezagada la evolución del sector en el país. Orlando Garcés, Subdirector de Telecomunicaciones del DNP, señaló en entrevista, que hoy en día el entorno institucional colombiano se encuentra en un proceso de ajuste a las nuevas realidades tecnológicas, las cuales facilitan la

convergencia en la prestación de servicios y, por ende, la disminución en los costos de suministro de los mismos (OGC/ MEG, 30-12-2011) ¹⁰¹.

En esta sección se analizará el actual marco legal e institucional en el cual se desarrolla la industria de las telecomunicaciones del país, observando la evolución que ha tenido el mismo durante las últimas dos décadas. La Tabla No. 11 muestra los principales actos legislativos que se han generado por parte del Estado colombiano, para reglamentar las telecomunicaciones, enfatizando en los cambios que se han dado desde la década del noventa.

Tabla No. 11 – Principal Legislación para el Sector de Telecomunicaciones Colombiano

| GOBIERNO | ACTO LEGISLATIVO | ASUNTO |
|---|-------------------------------|---|
| Gral. Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957) | Decreto 3418 de 1954 | Ratifica el carácter público de las telecomunicaciones y autoriza la prestación del servicio telefónico local por los municipios. |
| Belisario Betancur (1982-1986) | Decreto Ley 222 de 1983 | Reitera el principio de que los servicios de telecomunicaciones pueden ser otorgados en concesión. |
| | | Excluye posibilidad de otorgar en concesión servicios, donde hay redes disponibles. |
| Virgilio Barco (1986-1990) | Ley 72 de 1989 | Promueve el proceso de liberalización del sector, ordenando la apertura del mismo bajo un régimen de competencia e iniciativa privada para la inversión. |
| Cesar Gaviria (1990-1994) | Decreto Ley 1900 de 1990 | Reduce el rol de interventor del Estado, enfatizando en la competencia como instrumento para cumplir los fines del servicio público, y se realiza una distinción fundamental entre redes y servicios de telecomunicaciones. |
| | Constitución Política de 1991 | Establece que los servicios públicos pueden ser prestados por el Estado, comunidades organizadas, particulares o sociedades mixtas. |
| | Ley 37 de 1993 | Reglamenta la concesión y operación de servicios de telefonía celular y reconoce la concurrencia de capital público y privado en la prestación de servicios de telecomunicaciones. |
| Ernesto Samper (1994-1998) | Ley 142 de 1994 | Somete los servicios de telefonía básica e internet banda ancha, al Régimen de Servicios Públicos Domiciliarios. |
| | | Concede funciones de regulación de estos servicios a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios SSPD. |
| | | Crea la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones CRT como entidad encargada de promover la libre competencia e inversión en el sector. |
| Andrés Pastrana (1998-2002) | Decreto 1130 de 1999 | Establece funciones de regulación para la CRT (Hoy Comisión de Regulación de Comunicaciones CRC). |
| | Ley 555 de 2000 | Legisla los servicios de comunicaciones personales PCS |

¹⁰¹ La Ex Ministra Guerra, indica que el modelo institucional existente correspondía a una “realidad superada”, donde el objetivo era primero, impulsar la infraestructura de telecomunicaciones a través de un Estado empresario y luego, implementar la apertura del sector, permitiendo la competencia (Guerra de la Espriella, 2010).

| GOBIERNO | ACTO LEGISLATIVO | ASUNTO |
|--------------------------|-------------------------|--|
| | | (fijos o móviles, para voz, datos e imágenes). |
| Álvaro Uribe (2002-2006) | Decreto 1620 de 2003 | Se definen por primera vez funciones relacionadas con el desarrollo de políticas, planes y programas adoptados por el Gobierno Nacional, para el mejoramiento del sector y acceso de la población a las TIC. |
| Álvaro Uribe (2006-2010) | Decreto 2870 de 2007 | Establece los títulos habilitantes convergentes y flexibiliza el uso de la red pública de telecomunicaciones y el espectro radioeléctrico. |
| | Resolución 1732 de 2007 | Régimen de protección de los derechos de los suscriptores y/o usuarios de los servicios de telecomunicaciones, de la CRT. |
| | Ley 1341 de 2009 | Modifica el régimen de los servicios de telefonía básica e Internet banda ancha, al pasar de domiciliarios a no domiciliarios. |
| | | Crea la Agencia Nacional del Espectro ANE. |
| | | Suprime las funciones de vigilancia y control de los servicios domiciliarios de telecomunicaciones a la SSPD y se las otorga al Ministerio de TIC. |

Fuente: Elaboración propia con base en Guerra (2010) y otras fuentes consultadas.

Tal y como se analizó en el apartado anterior, antes de la década de 1990, el marco institucional colombiano estaba orientado a favorecer el rol intervencionista del Estado y la prestación de los servicios públicos de telecomunicaciones por parte del Gobierno, en los niveles nacional, departamental y municipal. Pese a ello, desde ese entonces se permitía la operación de servicios por particulares, a través de títulos de concesión, amparados en actos como el Decreto Ley 222 de 1983, lo cual muestra que aún en esa época, el modelo de telecomunicaciones no estaba totalmente nacionalizado (Guerra, 2010). No obstante, las barreras para la entrada de operadores privados eran rígidas, al impedir la concesión en áreas donde el Estado tenía redes disponibles, privilegiando así el principio de monopolio natural de las redes de telecomunicaciones.

A partir de la promulgación de la Ley 72 de 1989 durante el Gobierno de Virgilio Barco¹⁰², se da inicio al proceso de apertura del sector (Matías, 2004), el cual se ratifica en la Constitución Política de Colombia de 1991, la cual consagra en su art. 365 que los servicios públicos (agua, energía eléctrica, gas combustible y telefonía), “podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991). Sin embargo, prevalece como fundamento que los servicios públicos son inherentes a la función social del Estado, y por tanto, es su deber asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Este principio

¹⁰² Llama la atención que cuando se promulga la Ley 72/89, se elimina al poder legislativo como un actor de veto, ya que se otorgan facultades extraordinarias al ejecutivo para normar este sector.

guarda concordancia con el art. 4 del Decreto Ley 1900 de 1990, el cual determinaba que las telecomunicaciones eran un servicio público a cargo del Estado (Presidencia de la República de Colombia, 1990).

Al introducirse los servicios de telefonía celular y valor agregado en el país, los cuales se reglamentaron en la Ley 37 de 1993, se genera una fragmentación en las instituciones que regulan la prestación de los servicios de telecomunicaciones. Mientras que los nuevos servicios se definen como “no domiciliarios”, a través de la promulgación de la Ley 142 de 1994¹⁰³, un año después, se incorpora dentro del régimen de servicios públicos domiciliarios, a los servicios de telefonía pública básica conmutada (TPBC) e Internet banda ancha, impidiendo que a las empresas sometidas a este régimen, se les otorgaran títulos para brindar servicios móviles. Adicionalmente, dicha ley estableció que tales empresas debían constituirse como sociedades por acciones (S.A.) y por tanto, a pesar de que tuvieran un carácter estatal, debían entrar en un régimen de contratación, enmarcado en el derecho privado, como lo enfatizó en reunión, el investigador colombiano Sergio Matías (SRM/ MEG, 11 -01-2012).

De otro lado, mientras que la vigilancia y control de los servicios de telefonía móvil y valor agregado quedaron a cargo del Ministerio de Comunicaciones, estas mismas funciones en el caso de la telefonía básica (TPBC) e Internet, se entregaron a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios SSPD. Tal decisión generó confusiones en las responsabilidades asumidas por las diferentes autoridades de promoción, regulación, vigilancia y control, y protección al régimen de competencia, ya que los ámbitos de aplicación se cruzaban entre las diferentes entidades, como lo precisó en entrevista el Subdirector de Telecomunicaciones del DNP (OCG / MEG, 30-12-2011).

La Ley 142 de 1994 eliminó por completo las barreras de entrada en la operación del servicio de telefonía básica (Guerra, 2010), al suprimir la protección que había sido otorgada por la Ley 222 de 1983, respecto a la operación en zonas donde había presencia de redes públicas de telecomunicaciones desarrolladas con recursos del Estado, permitiendo que todas las operadoras entraran a compartir la misma red. De esta forma, dio fin al monopolio público encargado a las empresas telefónicas municipales, por lo cual fue acusada en su momento de padecer de vicios de inconstitucionalidad (Lozano, 1996). Sin embargo, hoy día aún se valoran por los diferentes actores sus aspectos positivos, como lo resaltó la Gerente de Regulación de Telefónica Telecom, en entrevista: “La Ley 142 es la mamá de todos

¹⁰³ Ver Congreso de la República de Colombia (1994). “Ley 142 de 1994, Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”, Bogotá D.C. Diario Oficial No. 41.433 de 11 de julio de 1994.

nosotros, es el éxito de los sectores de servicios públicos (...), es una genialidad (...), es un modelo donde se garantiza la participación del Estado en las empresas y se les da la posibilidad de operar” (NGC/ MEG, 26-07-2012).

Durante los dos periodos del Gobierno de Álvaro Uribe (2002-2010), se desarrolló el “Programa de Renovación de la Administración Pública PRAP”, como marco de las reformas impulsadas durante su gestión. En el caso particular de las telecomunicaciones, se promovieron cambios legales e institucionales que acentuaron la liberalización del sector, los cuales se plasmaron inicialmente en el Decreto 1620 de 2003, el cual promueve políticas públicas de universalización de las Tecnologías de Información y Comunicaciones TIC, y por tanto, favorece a los operadores del segmento móvil, que como ya se mencionó, han sido fundamentalmente del sector privado, dejando aún más desprotegidas a las empresas públicas municipales que se encontraban impedidas de participar en la provisión de tales servicios.

En este marco, la CRT expide la Resolución 1732 de 2007, a través de la cual se establece el régimen de protección de los derechos de los suscriptores y/o usuarios de los servicios de telecomunicaciones, el cual debe ser acatado por todas las empresas operadoras en el territorio nacional (CRT, 2007). En este acto prevalece la fragmentación institucional para la protección a los usuarios de los servicios de telecomunicaciones, pues se entregan las funciones de protección a usuarios de servicios móviles a la Superintendencia de Industria y Comercio SIC, en tanto que esta misma tarea para los servicios domiciliarios, continúa a cargo de la SSPD, lo cual mantiene los conflictos y problemas de coordinación entre las diferentes entidades gubernamentales dedicadas a esta función¹⁰⁴.

Bajo este panorama, surge la más reciente ley expedida en el país en esta materia, conocida como la Ley de TIC o Ley 1341 de 2009 (Congreso de la República de Colombia, 2009). Ésta, que se ampara en las adecuaciones del entorno institucional frente a las nuevas realidades tecnológicas y particularmente, en la necesidad de actualizar las reglas de operación para la convergencia de las redes, promueve la libre competencia, el uso eficiente de la infraestructura y los recursos escasos, reitera la garantía a la protección de los derechos de los usuarios y genera incentivos para la inversión privada (Guerra, 2010). Es

¹⁰⁴ Al respecto, debe anotarse que el Decreto 1130 de 1999 faculta a la CRT para la regulación de protección a usuarios, lo cual pudo haber tenido matices de ilegalidad, toda vez que este régimen debía ser expedido por un órgano del legislativo y no por una unidad administrativa especial de la rama ejecutiva, lo cual ratifica la concentración para la regulación del sector en el Ejecutivo, excluyendo a los representantes de los prestadores de los servicios y de los usuarios (Matías, 2009) y apartando nuevamente al legislativo en la regulación de esta industria.

importante considerar que dicha ley fue motivada inicialmente con la finalidad de establecer un marco normativo para la regulación del espectro electromagnético, el cual hasta el momento, se había dejado de lado¹⁰⁵. Si bien, desde la Constitución Nacional de 1991 (art. 75), se establece que éste “es un bien público inalienable e imprescriptible, sujeto a gestión y control del Estado” y se dictamina que deben evitarse las prácticas monopolísticas en su uso, no existían reglas institucionales claras para garantizar su planeación, gestión y control, dada su importancia estratégica para el desarrollo del sector. Es así como la Ley de TIC abre paso a la definición de un modelo institucional que facilite el uso y explotación de dicho recurso, definido como “escaso”, a través de títulos habilitantes, al igual que se había establecido para el uso de las redes (Guerra de la Espriella, 2010).

Resulta fundamental prestar atención a las políticas establecidas por el Gobierno central para el uso del espectro, pues como lo indicó Garcés, la operación de los servicios de TIC está basada en el uso de este recurso, por lo cual la competencia entre las empresas de la industria, se genera a partir de la capacidad financiera que cada compañía tenga para pagar por el acceso al mismo (OGC/ MEG, 30-12-2011) y por tanto, la disputa del poder en este sector, está centrada en el espectro, es decir, que quien tiene derecho a este recurso, tiene el control de la operación. De esta manera, las empresas públicas municipales han orientado sus esfuerzos hacia el acceso al mismo, pues bajo el enfoque de neutralidad en su atribución y asignación, promovido por el Estado, éstas deben entrar a competir para su utilización, con las privadas¹⁰⁶.

La Ley de TIC incorpora además un cambio fundamental en el carácter de los servicios básicos de telecomunicaciones, ya que si bien los cataloga como “servicios públicos”, les quita el carácter de “domiciliarios”. Esto conlleva a que las empresas operadoras que estaban sometidas a la Ley 142 de 1994, dejen de regirse por ese régimen y por tanto, entren a competir en “igualdad de condiciones” con las empresas prestadoras de servicios de telefonía móvil y valor agregado¹⁰⁷. Desde un punto de vista positivo, esto significa que los cambios institucionales permiten a las empresas de telefonía básica, que en su mayoría son de carácter paramunicipal, el otorgamiento de títulos que las habiliten para la

¹⁰⁵ El proyecto de ley radicado inicialmente, promovía la creación de la Agencia Nacional del Espectro, como un ente que concentrara y centralizara la planeación, administración, vigilancia y control del espectro radioeléctrico (Guerra, 2007, citado por Matías, 2009).

¹⁰⁶ Debe destacarse que la empresa UNE EPM Telecomunicaciones, logró ganar en el año 2010 mediante subasta pública, la adquisición del espectro de 2,5 Mhz para la prestación de servicios 4G (Vélez, 2011).

¹⁰⁷ De hecho, la ley determina que el régimen jurídico aplicable a los proveedores de TIC, incluyendo el sistema de contratación laboral, es el derecho privado, sin importar la composición de capital de estas empresas.

prestación de servicios móviles, denominados hoy en día como servicios 4G (Internet móvil y contenidos audiovisuales móviles).

Sin embargo, como lo sostiene Matías (2009), al no existir claridades en este acto frente a lo que hacen las “empresas prestadoras de servicios públicos de telecomunicaciones” y las “empresas de la industria de las telecomunicaciones”, tratando por igual a todas las compañías del sector, se deja una puerta abierta para la explotación comercial de los recursos construidos con patrimonio del Estado y se despoja a los servicios públicos de su condición de tales, considerando que éstos, según la Constitución Política de 1991, deben ser sometidos a un régimen jurídico especial, que cuente con criterios de solidaridad y redistribución de ingresos, no contemplados en la legislación de TIC vigente.

En ese sentido, cuando los servicios básicos de telecomunicaciones pierden el carácter de domiciliarios, se deja en libertad el régimen tarifario y se suprimen los subsidios en favor de las clases medias y bajas, atentando contra la posibilidad de cobertura del servicio a las poblaciones más marginadas y por ende, se pone en riesgo el cumplimiento de la política pública de servicio universal, que le corresponde garantizar al Estado. No obstante, como lo indicó el Subdirector de Telecomunicaciones del DNP, estos subsidios se buscan trasladar para el acceso universal a las TIC, considerando que el modelo actual de subsidio no era sostenible, ya que no existía un sistema de incentivos (pues las empresas con superávit trasladaban recursos a las deficitarias) y los cambios tecnológicos para la convergencia, presionan a que el Gobierno redefina su política, a fin de masificar este tipo de servicios (OGC/ MEG, 30-12-2011).

Bajo este cambio normativo se develan otras situaciones que reiteran el favorecimiento a las grandes transnacionales del sector, en detrimento de las empresas públicas. Por un lado, la ley abre camino a la expansión de la inversión privada, para promover la instalación y explotación de nueva infraestructura y diversificación de servicios generados gracias a la nueva tecnología. Pero permitir el “uso eficiente” de las redes dispuestas por las empresas operadoras nacionales (estatales y privadas), conlleva a que se desmotive la inversión para el desarrollo de nueva infraestructura, ya que las nuevas operadoras pueden aprovechar las redes existentes, haciendo uso de ellas a un costo de operación que resulta más beneficioso que la ejecución de los altos presupuestos requeridos para el montaje de nuevas redes (Matías, 2009).

Finalmente, debe destacarse que la ley suprime competencias a la SSPD para ejercer la función de vigilancia y control de las operadoras de servicios básicos, trasladándola al Ministerio de TIC, quien tenía a cargo solamente la de servicios móviles, lo

cual conduce a una mayor concentración en esta entidad del sector ejecutivo, de las funciones que debía ejercer un organismo, que con carácter técnico e independiente, estuviera en capacidad de realizar un control más objetivo e imparcial¹⁰⁸. Ello tiende a minimizar la capacidad de control y vigilancia a cargo del Estado, que ya venía siendo más flexible para las operadoras de servicios móviles, respecto a las de servicios básicos, vigiladas con mayor rigurosidad por la SSPD. El cambio institucional en materia de regulación tampoco resulta adecuado, si se tiene en cuenta que el régimen de protección a los consumidores se mantiene en manos de la SIC, quien debe atender las quejas generadas por usuarios de todos los servicios públicos, en un escenario de limitación de recursos y capacidades, para la atención oportuna y eficiente de las quejas presentadas respecto a los servicios de telecomunicaciones (OGC/ MEG, 30-12-2011).

En suma, se observa que si bien los arreglos institucionales del sector de las telecomunicaciones en Colombia, se están adecuando a las nuevas realidades tecnológicas, el Estado colombiano no puede ampararse en los requerimientos de nuevas inversiones, para privilegiar la operación de los oligopolios extranjeros sobre las empresas paramunicipales, las cuales, al ser desconocidas por el Gobierno nacional, como actores clave para el desarrollo del sector en cada región, quedan expuestas a su extinción, al no contar con los recursos necesarios para mantenerse en operación. De hecho, autores como Matías (2009) señalan que el actual marco institucional responde más a las políticas promovidas por la OMC mediante el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios y al Tratado de Libre Comercio, suscrito entre el Gobierno de Colombia y el de Estados Unidos y que por tanto, muestra síntomas de inconstitucionalidad, al desconocer las funciones que corresponde cumplir al Estado, para garantizar una prestación eficiente de los servicios públicos.

En el caso particular de las empresas públicas de telecomunicaciones de origen municipal, debe considerarse que éstas se encuentran inmersas en un vacío legal, pues si bien, se catalogan como E.S.P. (Empresas de Servicios Públicos), ya no cuentan con el carácter de empresas públicas domiciliarias (y por tanto, no les es aplicable este régimen), permitiendo su constitución como sociedades por acciones (S.A.), las cuales se rigen por el derecho privado en materia laboral y de contratación, pero a la vez, continúan siendo sujetos de control por parte de los diferentes entes que ejercen vigilancia a las entidades estatales,

¹⁰⁸ Como lo indicó Orlando Garcés, el grupo de trabajo del Ministerio de TIC dedicado a la vigilancia y control es débil y aún no se han establecido claramente sus funciones, dejando expuesto al sector a una falta de control sobre las empresas de la industria, para garantizar el cumplimiento de la regulación establecida (GME/ OGC, 30 de diciembre de 2011).

además del control político de los respectivos consejos municipales. Ello conlleva a la generación de un híbrido que no resulta fácilmente entendible por diferentes organismos, cuando se presentan controversias sobre el tipo de conducta que se espera que cumplan estas empresas¹⁰⁹.

No obstante, se deben reconocer ciertos aspectos positivos, como los señalados por el informante del DNP, quien resalta el liderazgo asumido por el país dentro de la región latinoamericana, al desarrollar una convergencia institucional, administrativa y legal, que produce innovaciones a través de los títulos habilitantes, y promover el desarrollo de la industria de contenidos digitales (que trasciende las funciones básicas de las telecomunicaciones) y además, una reglamentación pionera en el segmento de telefonía móvil y el robo de equipos celulares (OGC/ MEG, 30-12-2011). Igualmente, propiciar la creación y operación de instancias de participación democrática en los procesos de regulación, control y veedurías ciudadanas, para concretar las garantías de cobertura, calidad y mantenimiento del servicio, los cuales sin duda, se deben fortalecer y reglamentar con mayor precisión, para hacer posible el cumplimiento de los objetivos que motivan la legislación vigente.

3.3 ACTORES CLAVE EN EL JUEGO POLÍTICO DEL SECTOR

En el juego político por el manejo del sector de telecomunicaciones colombiano, interfieren diferentes actores del sector público y privado, tanto nacionales, como internacionales. Al tratarse de un país en el cual el proceso de liberalización se ha dado de manera gradual, aún existe una importante intervención de actores del sector estatal, de los gobiernos locales y las empresas públicas que mantienen la provisión de servicios básicos en las regiones y municipios con mayor población del país, como se esquematiza en el Gráfico No 1.

¹⁰⁹ Tal es el caso de la ETB, que si bien, se constituyó inicialmente como una entidad descentralizada del Distrito Capital, y luego pasó a ser una empresa pública de servicios domiciliarios, por efectos de la Ley 142 de 1992, también quedó habilitada como una empresa por acciones (más cercana al régimen privado) y por tanto con posibilidad de la enajenación de un porcentaje de sus acciones. Sin embargo, su naturaleza jurídica quedó en un limbo, por lo cual en el año 2011, fue necesario el pronunciamiento del Consejo de Estado, que a través de un fallo emitido, concluyó que esta empresa debía clasificarse como Mixta, toda vez que su capital no es 100% público, pero el Distrito aún conserva más del 50% de acciones (Fallo 37423 de 2011 del Consejo de Estado).

Gráfico No. 1 – Actores que Juegan en el Sector de Telecomunicaciones Colombiano



Fuente: Elaboración propia.

A fin de analizar los diferentes actores y los recursos e intereses que motivan sus transacciones políticas, éstos se han clasificado en actores públicos del nivel nacional y del nivel subnacional, agencias internacionales y empresas operadoras del sector, para los cuales se realizará un breve análisis a continuación.

3.3.1 Actores Públicos del Nivel Nacional

En Colombia, por ser país de régimen administrativo centralizado, las funciones de planeación, regulación y control del sector de las telecomunicaciones a nivel nacional, son responsabilidad del Ministerio de las Tecnologías de Información y las Comunicaciones TIC, órgano del poder ejecutivo que depende directamente de la Presidencia de la República. Este Ministerio, tiene como unidades adscritas, tanto la Comisión de Regulación de Comunicaciones CRC, como el Fondo de TIC¹¹⁰ y la recientemente creada Agencia Nacional

¹¹⁰ Este Fondo, creado por el Decreto 129 de 1976 (antes Fondo de Comunicaciones) tiene por objeto financiar planes, programas y proyectos sociales para masificar el acceso a las TIC y el servicio universal, en segmentos de la población con menores ingresos. Desde 1998, es la única fuente para la ejecución de políticas sociales en TIC, consolidándose como el principal ejecutor y músculo financiero en este campo (Fondo TIC, 2011) y su financiación se realiza con recursos provenientes de la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones, por parte de las operadoras, notándose actualmente un desbalance en las contraprestaciones de las diferentes empresas, ya que la mayoría de aportes son realizados por las compañías de servicios móviles (Garcés/ Giraldo, 30/12/11).

del Espectro ANE¹¹¹. Finalmente, el régimen de protección al usuario es encargado a la Superintendencia de Industria y Comercio SIC, quien canaliza las diferentes quejas y solicitudes presentadas por los usuarios de los servicios de telecomunicaciones¹¹².

3.4.1.1 Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones TIC. El Ministerio de TIC (antes Ministerio de Comunicaciones), está encargado de diseñar, adoptar y promover las políticas, planes, programas y proyectos del sector de las TIC, con el fin de contribuir al desarrollo económico, político y social del país. Dentro de sus funciones está incrementar y facilitar el acceso de todos los habitantes del territorio nacional a las TIC, incluyendo a los ciudadanos, las empresas, el gobierno y demás instancias nacionales. También le corresponde impulsar el desarrollo, fortalecimiento, la investigación e innovación de las TIC, los servicios postales, realizar la vigilancia y control de las empresas operadoras de la industria (Congreso de la República de Colombia, 2009)¹¹³ y, ejercer la gestión, planeación y administración del espectro radioeléctrico, a través de la ANE.

Los Ministros de TIC, quienes tienen gran poder en la formulación de políticas del sector, se han caracterizado por ser funcionarios que provienen de la empresa privada, hecho concordante con los estudios de Ben Ross (2010), según los cuales, los miembros del gabinete colombiano presentan el mayor intercambio entre los sectores público y privado, en la región latinoamericana¹¹⁴. Hoy en día, la cartera de TIC está a cargo de Diego Molano, quien ha estado al mando del Ministerio desde el inicio de la Administración de Juan Manuel Santos (2010-2014) y viene de ocupar un alto cargo en el grupo Telefónica de España¹¹⁵. El

¹¹¹ De acuerdo con la Ley de TIC (2009), que crea esta agencia, cuya función principal es brindar asesoría técnica al Ministerio de TIC, para la gestión eficiente del espectro radioeléctrico, y ejerce vigilancia y control sobre su uso, cumpliendo las políticas estatales y atendiendo las tendencias nacionales e internacionales.

¹¹² Es importante señalar que todas las entidades públicas, tanto del orden nacional, como subnacional, y las empresas en las cuales existe participación de capital público, son vigiladas por el Poder Legislativo (Congreso de la República, Asambleas Departamentales o Concejos Municipales), el cual ejerce un control político sobre su administración, por la Contraloría General de la República, como máximo órgano de control del Estado y, por la Procuraduría General de la Nación, como entidad que representa a los ciudadanos ante el Estado.

¹¹³ En la actualidad, el Ministerio de TIC, está encabezado por el Ministro, del cual dependen las oficinas asesoras, la Secretaría General y el despacho del Viceministro. Este último tiene a su cargo la Dirección de Apropiación de TIC, la Dirección de Comunicaciones y la Dirección de Vigilancia y Control.

¹¹⁴ En el primer gobierno de Álvaro Uribe (2002-2006), se registró una participación del 54% de Ministros del Gabinete, provenientes de grupos empresariales privados (Ross, 2010).

¹¹⁵ Llama la atención el reconocimiento que se le dio en España en el 2012 como el mejor Ministro de Comunicaciones a nivel mundial, con el premio GSMA 'Gobierno de liderazgo', por desarrollar las mejores políticas de comunicaciones bajo el programa "Plan Vive Digital. en el marco del Congreso

horizonte temporal de su gestión es equivalente al del Presidente (cuatro años), destacándose la estabilidad de la ocupación en el cargo por éste y los anteriores Ministros de TIC¹¹⁶, lo cual ha permitido consolidar durante la última década, las políticas de apertura, privatización y regulación de las telecomunicaciones, como se indicó en el apartado anterior.

Ello también se vio favorecido por el fenómeno de la reelección presidencial (para el segundo periodo de Uribe), el cual genera mayores incentivos por la cooperación de largo plazo, propiciando acuerdos intertemporales entre los últimos periodos de gobierno y por ende, estabilidad y credibilidad en las políticas públicas del sector (Cox y McCubbins, 2001, citados por Scartascini 2010), lo cual marca una tendencia hacia la formación institucional del sector de telecomunicaciones, como un sector liberalizado en el mediano y largo plazo. Estas políticas han sido direccionadas básicamente por el poder ejecutivo¹¹⁷, si se tiene en cuenta que en muchas de las definiciones reglamentarias de la industria, se ha eliminado al poder legislativo como actor de veto y, en otros casos, los gobiernos han logrado coaliciones en el Congreso, que han impedido bloqueos legislativos¹¹⁸.

Como se indicó, los Ministros de TIC y particularmente el actual, viene de participar en un importante grupo empresarial que juega en el mercado nacional de la telefonía móvil y es propietario de la empresa nacional de telefonía básica, lo cual permite inferir que las políticas públicas de la industria, han estado influidas por la presión de grupos de interés (Scartascini, 2010), si se tiene en cuenta que el Gobierno actual privilegia los servicios móviles sobre los básicos (liderados por las empresas públicas), apoyado en los cambios institucionales que se formalizaron en el año 2009. De hecho, en la Presidencia, se sostienen reuniones a puerta cerrada con los propietarios de dos oligopolios de telefonía móvil que juegan en el país (Comcel y Movistar), para concertar y establecer acuerdos sobre las adecuaciones institucionales que deben realizarse en el sector, como fue manifestado por algunos informantes de este estudio (LAS/ MEG, 06-01-2012) y (OGC/ MEG, 30-12-2011).

Mundial Móvil que se realiza en la ciudad de Barcelona (consultado en <http://noticias.terra.com.co/> actualizado a 28-02-2012).

¹¹⁶ Durante la Administración de Álvaro Uribe estuvieron a cargo de esta cartera las Ministras Martha Elena Pinto (2002-2006) y Ma. del Rosario Guerra (2006-2010).

¹¹⁷ No obstante, debe señalarse que mediante la Constitución de 1991, se otorgó un papel más activo al Congreso, al poder judicial y a las autoridades subnacionales y por ende, mayores limitaciones a la autoridad del ejecutivo” (Cárdenas, 2010).

¹¹⁸ Sin embargo, se observa que el proceso para el debate, aprobación y sanción de la Ley de TIC, el Gobierno invirtió dos años, como lo indica Guerra (2010:108): “entre el año 2007 y 2009 se logró convencer al legislador de la importancia de expedir este marco legal”.

3.4.1.2. Comisión de Regulación de Comunicaciones CRC. Este es el organismo regulador del sector en el país, denominado antes de la Ley de TIC, Comisión de Regulación de Telecomunicaciones CRT, y está encargado de promover la competencia, evitar el abuso de posición dominante y regular los mercados de las redes y los servicios de comunicaciones, con el fin de que la prestación de los servicios sea económicamente eficiente y refleje altos niveles de calidad (Congreso de la República de Colombia, 2009). Para tal fin, a la CRC le corresponde generar un marco regulatorio que incentive la construcción de un mercado competitivo. Esta comisión está integrada por el Ministro de TIC, el Director del Departamento Nacional de Planeación DNP, y tres comisionados, designados por el Presidente de la República¹¹⁹.

Si bien, esta es una comisión de carácter técnico, las principales disposiciones que se establecen en la misma, están fuertemente influenciadas por el Ministro de TIC y por tanto, se encuentran orientadas por los grupos que ejercen presión sobre la definición de políticas del sector. No obstante, es importante resaltar la participación del DNP, que como organismo de carácter técnico asesor del gobierno, cuenta con independencia y, por tanto, mayor imparcialidad en la asesoría estratégica que brinda para el desarrollo del sector, a través de su asiento en esta comisión (OGC/ MEG, 30-12-2011). Según lo expresa Cárdenas (2010), el DNP, como parte de la tecnocracia colombiana, ha jugado un papel importante en el proceso de formulación de las políticas públicas del país desde su creación, en 1963¹²⁰.

Como se mencionó en el apartado que analizó el marco legal e institucional, la CRC centraliza las políticas de regulación y ha sido acusada de extralimitarse en el ejercicio de sus funciones. Por ejemplo, al intentar cambiar la estructura jurídica de la extinta Telecom (Lozano, 1996), emitir conceptos sobre la legalidad de los contratos de los proveedores con los usuarios, que correspondería más a la rama judicial y no a la del ejecutivo, e incluso, al establecer un régimen de protección al usuario, el cual debería ser función del legislativo (Matías, 2009).

3.3.2 Actores Públicos del Nivel Subnacional

¹¹⁹ La CRC cuenta adicionalmente con una Dirección Ejecutiva y una Coordinación Ejecutiva. Por disposiciones de la Ley de TIC, la operación de esta comisión se financia con el 0,1% de aportes por ingresos brutos, provenientes de la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones.

¹²⁰ “Con raras excepciones, el director de Planeación Nacional (quien es un miembro importante del gabinete, pero no ostenta el título de ministro) ha sido un PhD en Economía con reconocimiento en círculos académicos (Cárdenas, 2010:217).

En Colombia, el poder ejecutivo del nivel subnacional opera a nivel departamental (en el segundo orden de gobierno) y municipal (en el tercer orden)¹²¹. A pesar de ser un país de régimen unificado, es significativamente descentralizado, como lo indica el estudio de Monaldi (2010). A través de la Constitución de 1991, se le dio mayor autonomía a los departamentos y municipios colombianos, disminuyendo así el poder del Presidente en la designación de gobernadores, quienes a partir de ese año han sido elegidos por la ciudadanía (Cárdenas, 2010). De hecho, desde 1988 ya era posible la elección popular de alcaldes, lo cual les restó capacidad de influencia a los gobernadores (quienes realizaban su nombramiento), y le confirió mayores facultades a los gobiernos locales en el desarrollo de los municipios. Hoy en día, tanto los gobernadores como los alcaldes tienen un horizonte temporal de cuatro años, contando con la misma capacidad de estabilidad en los procesos de formulación de políticas, que el Presidente de la República.

Bajo ese panorama, las políticas de telecomunicaciones a nivel departamental y municipal, han sido definidas en los planes de desarrollo de gobernadores y alcaldes, enfocándose básicamente en la provisión de servicios básicos, por lo cual el nivel nacional se ha encargado de la conducción de políticas para los servicios móviles. Así las cosas, las políticas para el desarrollo de TIC a nivel subnacional son aun precarias y en ello incide la falta de coordinación entre los niveles de gobierno central y municipal (Scartascini, 2010), lo cual, como se indicó, genera conflictos, por divergencias en la orientación que se da al desarrollo de las telecomunicaciones en el país. Considerando que el objeto de estudio de este proyecto se centra en dos empresas de telecomunicaciones municipales, se analizarán brevemente los gobiernos locales en los cuales se inserta cada una de ellas.

3.4.2.1 Alcaldía de Bogotá. Esta Alcaldía se constituye en un gobierno de segundo nivel, ya que la ciudad es catalogada como “Distrito Capital”, independiente del Departamento de Cundinamarca y, el Alcalde Mayor de Bogotá, es considerado actualmente como el segundo cargo político más importante del país (Cárdenas, 2010), actuando como Presidente de la Junta Directiva de la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá ETB. Actualmente, el jefe de la Administración capitalina es Gustavo Petro (2012-2016), quien mantiene discrepancias en su plan de desarrollo local, frente al del nivel nacional, debido a diferencias en las orientaciones políticas de ambos gobiernos¹²².

¹²¹ O bien, distrital en el caso de las ciudades que han sido reconocidas constitucionalmente como distritos, por sus características políticas, económicas o turísticas.

¹²² Si bien, el Gobierno nacional está a cargo de una coalición que se considera de “derecha”, el Alcalde de Bogotá proviene de una corriente política considerada de “izquierda”.

Mientras el Gobierno central continúa con la política de liberalización señalada en reiteradas ocasiones, el Gobierno de Bogotá D.C. se opone a continuar con el proceso de privatización de la ETB. Tras varios intentos fallidos orientados a encontrar un “aliado estratégico” para su capitalización, liderados por las anteriores Administraciones (ETB, 2008), hoy en día se observa como una entidad estratégica para el desarrollo distrital y, por tanto, el interés del Alcalde actual es mantener su carácter estatal, integrándola con las otras empresas de servicios públicos de la capital (Petro, 2012). Conviene mencionar que el Concejo de Bogotá, como instancia del poder legislativo distrital, ha interferido varias veces como actor de veto en las propuestas sobre la venta de acciones de la ETB, mostrando el poder e independencia de esta rama, frente a la ejecutiva, en el nivel local.

3.4.2.2 Alcaldía de Medellín. Medellín se considera la segunda ciudad más importante del país, luego de Bogotá D.C. y es la capital de Antioquia, el departamento más grande de Colombia, en cuanto al número de municipios que lo integran¹²³. Si bien, la Alcaldía desarrolla su plan de gobierno en el plano municipal, mantiene importantes conexiones con la Gobernación de Antioquia, toda vez que en el departamento, se conformó como entidad político-administrativa el Área Metropolitana del Valle de Aburrá AMVA, desde la cual se implementan diferentes políticas para diez municipios antioqueños, liderados desde la ciudad de Medellín, generando una importante integración regional, en este territorio del país. Actualmente, el jefe de Administración del Municipio es Aníbal Gaviria (2012-2014), quien preside la Junta Directiva de las Empresas Públicas de Medellín EPM, las cuales proveen los servicios públicos de aguas, energía y gas a la población antioqueña.

Como ya se indicó, en el año 2006, se escindió de las EPM, la unidad de negocio de comunicaciones, para dar origen a la filial UNE EPM Telecomunicaciones, dejando al Gerente de EPM en cabeza de su Junta Directiva y por tanto, el Alcalde asumió un control indirecto sobre las políticas de TIC que se apalancan en esta empresa estatal. No obstante, se observa que en la práctica, desde la creación de UNE, el Alcalde ha figurado en este órgano de gobierno de la compañía (LAS/MEG, 0601-2012), estableciéndose su poder e injerencia sobre las decisiones estratégicas que se toman para el desarrollo de la misma, como una regla no escrita de tipo complementario (Helmke, 2003), toda vez que en los

¹²³ Es importante mencionar que el anterior Presidente de la República, Álvaro Uribe (2002-2010), provenía de ocupar su cargo como gobernador del Departamento de Antioquia, lo cual sin duda favoreció la implementación de políticas orientadas al desarrollo del mismo y a su vez, durante su Administración, los jugadores subnacionales de esta región pudieron influenciar las políticas definidas por el Gobierno nacional.

estatutos no hay claridad sobre el papel de la Alcaldía en la composición de la Junta Directiva.

3.3.3 Agencias Internacionales

Las agencias internacionales, como actores externos, ejercen presión sobre las políticas establecidas por Gobierno nacional (Scartascini, 2010). Si bien, existen diversas agencias y organizaciones internacionales que influyen sobre el desarrollo de la industria colombiana de TIC, se identifican como las más relevantes, la Unión Internacional de Telecomunicaciones UIT y la Organización Mundial del Comercio OMC, para las cuales se hará una breve exposición.

3.4.2.1. Unión Internacional de Telecomunicaciones UIT. Colombia es país miembro de la UIT (o ITU, por su nombre en inglés, *International Telecommunication Union*), organismo especializado de las Naciones Unidas que define estándares y presenta recomendaciones para la operación del sector en todo el mundo. Dentro del territorio colombiano, las empresas operadoras deben acatar las disposiciones impartidas por esta agencia internacional a través del Ministerio de TIC o la CRC.

La UIT está encargada de atribuir el espectro radioeléctrico y las órbitas de satélite a escala mundial, elaborar las normas técnicas que garantizan la interconexión continua de las redes y las tecnologías y propender por mejorar el acceso a las TIC, de las comunidades insuficientemente atendidas de todo el mundo (UIT, 2008). Es importante mencionar que según Naciones Unidas, los servicios de telecomunicaciones son un derecho fundamental de todos los individuos (García, 2004) y bajo esa perspectiva, se desarrollan las actividades de esta agencia. Su horizonte temporal es de largo plazo y como organismo adscrito a la ONU, cuenta con gran credibilidad y poder de decisión sobre las políticas y rumbos del sector de TIC a nivel internacional.

3.4.2.2 Organización Mundial del Comercio OMC. La OMC se ocupa de las normas que rigen el comercio entre países a nivel mundial y, opera como un foro para que los gobiernos negocien acuerdos comerciales, resuelvan sus diferencias frente a estas transacciones y apliquen normas de comercio (OMC, 1997). Su objetivo principal es propiciar la internacionalización de la economía y, como parte de este propósito, promueve la

generación de un mercado libre, la inversión extranjera directa, políticas de privatización de empresas estatales de servicios públicos, desregulación, libertad de precios y eliminación de subsidios. El poder e influencia de este organismo es de amplio alcance, toda vez que su sistema de normas es de obligatoria aplicación a nivel mundial, predominando incluso sobre los ordenamientos jurídicos de las naciones (aún sobre las constituciones políticas) (Matías, 2009).

A través del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, la OMC promulga la liberalización de todos los servicios que se suministren en condiciones de competencia (es decir, que exceptúa los prestados por los gobiernos en modalidad de monopolio), e incluye anexos específicos para el sector de telecomunicaciones, reconociendo su importancia estratégica y económica en el mundo actual (OMC, 1997). En estos anexos, se plantea la necesidad de que los países faciliten el acceso a las redes y los servicios del transporte de telecomunicaciones, en términos no discriminatorios, lo cual conlleva a que no se pueda proteger la industria nacional, permitiendo a las transnacionales el acceso a las infraestructura provista por las empresas del país, para que puedan competir con ellas mismas (Matías, 2009)¹²⁴. De otro lado, promueve la transparencia de la industria, poniendo a disposición del público información sobre las tarifas y otras condiciones que afectan los servicios. Se concluye así que los marcos institucionales colombianos expuestos anteriormente, guardan plena coherencia con los lineamientos establecidos por este organismo, a través de sus acuerdos.

3.3.4 Empresas Operadoras de Telecomunicaciones

Como se ha señalado, en la industria de las telecomunicaciones colombianas hay presencia de compañías tanto públicas, como privadas, o las llamadas empresas de carácter mixto (con capital público y privado), pues como lo precisa Herrera (2006:4) “en Colombia, a diferencia de la mayoría de países, no existía un operador único nacional de telefonía fija local, sino que existían diferentes monopolios regionales en los cuales operaban las telefónicas municipales, departamentales y el operador nacional”. Aunque el papel que desempeñan las empresas públicas de telecomunicaciones será propósito del siguiente

¹²⁴ De acuerdo con concepto el Procurador General de Colombia, Edgardo Maya, este acuerdo fundamenta el Tratado de Libre Comercio TLC entre Colombia y Estados Unidos, ya que “las normas están diseñadas para que las empresas de telecomunicaciones de los Estados Unidos monten sus empresas utilizando la propiedad de las empresas colombianas sin limitación alguna y sin tener que competir para acceder al mercado” (Maya, 2008, citado Matías, 2009:62).

capítulo, a continuación se reseña brevemente el rol que desempeñan, tanto las operadoras públicas, como las privadas, en los procesos de formulación de políticas del sector.

3.3.4.1 Compañías del Sector Público. De acuerdo con lo comentado ya, las empresas operadoras estatales son de propiedad municipal (o distrital) y su principal objetivo ha sido proveer los servicios básicos de telecomunicaciones (telefonía local y a larga distancia, internet banda ancha y señal de TV) a nivel local. Sin embargo, algunas de ellas han incursionado en otras regiones del país, para dar cumplimiento a un propósito nacional, y por ende, al igual que en el sector privado, su tendencia se da hacia la concentración en algunas pocas empresas que se han fortalecido en los últimos años (SSPD, 2009), manteniendo la tercera parte de los ingresos que se generan en esta industria, distribuidos de manera uniforme entre tres grupos principales¹²⁵.

Estos grupos de empresas corresponden a UNE (filial de Empresas Públicas de Medellín), Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá ETB y otras públicas (Empresas Municipales de Cali EMCALI, participación del Gobierno nacional en Colombia Telecomunicaciones S.A. y otras municipales), estando dentro de las cuatro compañías operadoras más grandes del país, incluyendo las del sector privado¹²⁶. Actualmente, los presidentes de ambas compañías son lideradas por actores con un alto perfil gerencial que les inyectan prácticas del sector privado, para mantener su sostenibilidad en un ambiente de alta competencia, como se ampliará en el próximo capítulo. Su nombramiento se realiza al iniciar cada periodo de Administración municipal, por lo cual el horizonte temporal es también de cuatro años.

Aunque en el plano local y regional, estas empresas aún tienen una importancia estratégica para el desarrollo de las políticas públicas implementadas por las Administraciones de las principales ciudades del país (Bogotá D.C., Medellín y Cali), y mantienen la principal base de clientes de servicios básicos a nivel nacional, se observa una escasa participación en los procesos de formulación de políticas para el sector de las TIC, el

¹²⁵ En el año 2006, del total de ingresos del sector, el 35,5% correspondió al sector público, distribuido así: 12,8% a Medellín (UNE EPM), 10,5% a Bogotá (ETB) y 12,2% a otros públicos (USAID, 2008, citado por Guerra, 2010).

¹²⁶ Es importante anotar que para el año 2008, ETB era la empresa de TPBC más grande del sector en el país, con activos por \$5.0 billones de pesos colombianos (aprox. U\$ 2,574 millones de dólares). En segundo lugar, estaba Colombia Telecomunicaciones (TELEFÓNICA) con \$3,8 billones (aprox. U\$1,956 millones de dólares). En tercer lugar, figura UNE EPM Telecomunicaciones, con \$3,7 billones (aprox. U\$1,904 millones de dólares). Y en cuarto lugar, EMCALI, con \$1,7 billones (aprox. U\$855 mil dólares) (SSPD, 2009). Siendo esta última también empresa estatal, se concluye que de las cuatro empresas de telecomunicaciones fijas más grandes del país, tres están conformadas mayoritariamente con capital público.

cual, como se ha anotado, sigue hoy día lineamientos que apuntan más a privilegiar el desarrollo del sector privado participante en la industria, ocasionado condiciones desfavorables para las empresas estatales, en un contexto que tiende a reducir la demanda de servicios básicos, e incrementar la de servicios móviles¹²⁷. Conviene indicar que en este segmento, las compañías públicas están comenzando a incursionar, con base en el nuevo entorno institucional, a expensas de realizar grandes inversiones en tecnología para lograr competir con los oligopolios privados.

3.3.4.2 Compañías del Sector Privado. Como lo señala Ross (2010), los grupos empresariales tienden más a intervenir en el proceso de implementación de políticas, que en el de su formulación. Este es el caso de las compañías de la industria de TIC, que operan actualmente en Colombia. La tendencia de los actores privados es hacia la concentración en oligopolios e incluso, duopolios que se reparten el mercado nacional¹²⁸. En el caso de los servicios básicos, se observa una importante participación de Telefónica (propietaria de la mitad más uno de las acciones de Colombia Telecomunicaciones S.A.) y de la mexicana Telmex. En el segmento de los servicios móviles, el mercado se reparte entre Claro (de la mexicana América Móvil), Movistar (de Telefónica de España) y Tigo (de la luxemburguesa Millcom) (Matías, 2009). La primera de ellas, propiedad del magnate Carlos Slim, viene ganando cada vez mayor dominancia en la industria¹²⁹.

Los grupos empresariales han ejercido una presión importante en el Gobierno central, respecto al marco regulatorio que se aplica, y especialmente, en relación con la flexibilización del acceso a las redes de comunicaciones y al espectro, la libertad de precios en los servicios y las políticas para la vigilancia y control de operación, que tienden a minimizarse en el marco de las adecuaciones institucionales efectuadas en los últimos años. Sus horizontes temporales son de largo plazo y los incentivos de las transacciones están dados por los recursos económicos que aportan a la inversión en la infraestructura de TIC. (SRM/ MEG, 11-01-2012). Como lo indicó Garcés del DNP, del total de la inversión realizada

¹²⁷ Para el año 2008, un 34% de los ingresos generados por la industria correspondieron a empresas de servicios públicos prestadoras de TPBC (Telefonía Pública Básica Conmutada) y un 40% a operadoras de telefonía móvil (SSPD, 2009).

¹²⁸ De acuerdo con la CRC (2012), para el año 2012 el 73% de los ingresos de la industria de las telecomunicaciones fueron repartidos entre la mexicana América Móvil (Claro), con el 54% y la española Telefónica (Movistar), con el 19%.

¹²⁹ A partir de julio del año 2012, en Colombia se llevó un proceso de unificación de las marcas Telmex y Comcel, bajo el nombre comercial “Claro”, que ya venía operando en otros países de América Latina donde opera América Móvil, constituyendo así el operador más grande de telecomunicaciones del país (Zuleta, 2012).

en el año 2011, \$3.6 billones de pesos colombianos correspondieron a inversión pública (Fondo de TIC) y \$16 billones a inversión privada y por tanto, su participación en la modernización de las redes públicas se considera vital, por parte del Gobierno nacional (OGC/ MEG, 30-12-2011).

3.4 A MANERA DE CONCLUSIÓN

La industria de las telecomunicaciones a nivel mundial, se ha transformado en las últimas décadas por efectos de la rápida evolución tecnológica y la incursión de la sociedad en las tecnologías de la información, diversificando la oferta disponible, la cual ha transitado de los servicios de telefonía fija local, a la incursión del Internet banda ancha, TV por cable, y posteriormente a la telefonía celular y otros servicios móviles, lo cual muestra una tendencia hacia el rápido crecimiento de la demanda por estos servicios, hoy conocidos como servicios de 4G, y la disminución de la correspondiente a los tradicionales servicios básicos.

En el marco de un Estado que ha dejado la tarea de ofrecer directamente estos servicios, en muchos casos, bajo la operación de monopolios estatales, para promover la competencia bajo marcos regulatorios, con los cuales espera lograr una mayor inversión en este sector, las políticas de telecomunicaciones del gobierno colombiano, se amparan en masificar el uso de las TIC, esto es, lograr una mayor cobertura en el suministro de estos servicios (que hoy en día sigue siendo muy baja en comparación con otros países de Latinoamérica y del mundo), y a mejorar la calidad de vida de la población colombiana, a través del acceso a las TIC, a un más bajo costo. No obstante, las nuevas reglas de juego también han promovido un proceso de mercantilización de estos servicios, los cuales han perdido su carácter de “públicos”, obedeciendo las políticas impulsadas por los organismos internacionales, las cuales han favorecido la concentración de los ingresos en los oligopolios que hoy en día se disputan el importante mercado nacional.

El caso colombiano es diferente respecto a otros países latinoamericanos, al contar con la presencia de diferentes operadoras estatales a nivel municipal y regional, que en algunos casos, se han mantenido funcionando de esta manera o se han fusionado con otras compañías públicas y privadas. En otros casos, se han convertido en empresas de carácter mixto, a las que ha ingresado capital privado. En otras ocasiones, se han vendido al sector privado, como en el caso de la empresa nacional Telecom, hoy en día perteneciente al grupo Telefónica (Colombia Telecomunicaciones) con una minoritaria participación del Gobierno. No obstante, debe destacarse que dentro de las empresas de telecomunicaciones más

grandes del país, aún se encuentran grandes empresas públicas como ETB (mayoritariamente de propiedad del distrito capital), UNE EPM Telecomunicaciones, (con capital 100% del Municipio de Medellín) y EMCALI (del Municipio de Cali).

No obstante, se observa que en la práctica existen grandes interrogantes y contradicciones en el rumbo que toma este sector, el cual de manera progresiva y con mayor acentuación durante la última década, se viene entregando al sector privado, bajo el amparo de un marco institucional que favorece su incursión con amplias ventajas y deja totalmente desprotegidas a las empresas públicas estatales, pasando por alto las políticas de desarrollo local que se apoyan en estas compañías, como músculo de las principales acciones lideradas en los municipios para la generación de sociedades de la información. Las últimas reformas a la legislación en esta materia, han debilitado la función de organismos técnicos de vigilancia y control de los servicios públicos, para regresar a un modelo centralista, en el que esta función quedó nuevamente en manos del ejecutivo, con lo cual puede perderse la objetividad en las prácticas de regulación a cargo del Estado, las cuales tienden a minimizarse.

Con todo, resulta interesante observar los importantes resultados de las empresas de telecomunicaciones objeto del presente estudio, las cuales han incrementado el capital público gracias a un desempeño económico destacable, contrastando por un lado, el caso de UNE EPM Telecomunicaciones, la cual siendo 100% pública, ha evolucionado a partir del suministro de servicios en otras regiones del país, para lograr convertirse en una empresa nacional, a través de la compra estratégica de diferentes compañías municipales de telecomunicaciones. Y por otro lado, la ETB que luego de diferentes intentos de capitalización de acciones, continúa hoy bajo el control de la Alcaldía de Bogotá, siendo la más grande compañía pública del sector en el país. Las prácticas de gestión pública aplicadas en ambos casos, y la influencia de su entorno (determinante en el desarrollo de estas empresas), será motivo de análisis del próximo capítulo.

CAPÍTULO 4.

ESTUDIO DE CASO COMPARADO ENTRE LAS EMPRESAS PÚBLICAS DE TELECOMUNICACIONES ETB Y UNE

Como se ha visto hasta el momento, las empresas de telecomunicaciones municipales en Colombia, cumplían con la función tradicional de prestar servicios de telefonía local, en tanto que los servicios de telefonía de larga distancia y el cubrimiento local en municipios más pequeños y apartados, eran tarea del monopolio público nacional, Telecom. Sin embargo, el rol asumido por las compañías estatales se ha ido modificando, en la medida en que los avances tecnológicos y los cambios en las reglas institucionales del sector, han propiciado su operación en un ambiente orientado por las políticas públicas de liberalización y privatización. Tales cambios han conllevado a que las compañías públicas de telecomunicaciones, dejen de ser tratadas como empresas de servicios públicos domiciliarios, para que entren a formar parte de las múltiples operadoras que están jugando en el país, especialmente en el campo de los servicios móviles¹³⁰.

Por lo anterior, este capítulo se orientará al análisis del horizonte que se vislumbra para las compañías públicas de telecomunicaciones, a través del entendimiento sobre las nuevas características que adopta su gestión pública. Esto se abordará mediante un estudio de caso comparado, entre dos compañías paramunicipales, la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá (en adelante ETB) y UNE Telecomunicaciones, filial de las Empresas Públicas de Medellín EPM (en adelante UNE), bajo el enfoque metodológico que se discutió en la introducción del presente documento.

En primer lugar, se presentará un contexto de las empresas que actualmente operan en Colombia, para luego hacer un recuento histórico y de los aspectos generales de las dos empresas objeto de estudio. Posteriormente, se realizará un análisis de las diferentes variables que abarcan la gestión pública, bajo las dimensiones: *estratégica*, *macro* y *micro*, las cuales se estudiarán a la luz de los hallazgos de esta investigación. Finalmente, concluirá con los aspectos más destacables de la gestión pública que desarrollan ambas compañías.

¹³⁰ Como lo indicó en entrevista Suzy Sierra, Directora de Vigilancia y Control del MinTIC: “ya no interesa de qué tipo de empresas estamos hablando; es decir, si su capital es privado o público o si la prestación de sus servicios es lo que se denomina fija o móvil (...) hoy en día lo que creo es que vamos hacia la posibilidad de que cualquiera preste cualquier servicio” (SS/ MEG, 18-07-2012).

4.1 EMPRESAS PÚBLICAS DE TELECOMUNICACIONES COLOMBIANAS

Las empresas locales permitieron un manejo descentralizado de la telefonía y, por tanto, en Colombia, a diferencia de otros países de la región, el rezago tecnológico hasta la década de 1990 era menor (Rizo, 1998), lográndose una cobertura aceptable del servicio telefónico y una relativa solvencia por parte de las operadoras estatales (Jaramillo y Dussan, 1996). Miguel Anzola, Director de Comunicaciones del Ministerio de TIC, explicó en entrevista, que la razón de que existan empresas de telecomunicaciones paramunicipales, se debe más a una condición histórica, siendo el país una excepción en el mundo. Al preguntarse “¿por qué surgieron tantas empresas?, ¿por qué había una empresa por ciudad?” indicaba que probablemente se deba a que “surgieron primero las empresas locales, a las empresas del orden nacional”, correspondiendo además, a una cuestión de orgullo e identidad regional, pues en el país “la frase que se acuñó durante hace muchos años, decía que cada municipio que se respete, tenía sus propias empresas públicas”. Y por tanto, “Bogotá tenía su empresa, Medellín tenía su empresa, Cali tenía su empresa”, las cuales aún se mantienen operando (MFA/ MEG, 16-07-2012).

Durante varias décadas, el operador dominante del sector fue Telecom que, como monopolio nacional, era el único en proveer el servicio de larga distancia. A partir de 1994, en el marco de la Ley de Servicios Públicos Domiciliarios, ya analizada, se inició un proceso paulatino de competencia, el cual arrancó con competidores de telefonía local en las principales ciudades. Posteriormente, en 1997 se realizó la apertura de la telefonía de larga distancia, lo cual conllevó a la implementación de un nuevo modelo de operación¹³¹. Anzola, indicaba que, al igual que en el resto del mundo, el modelo anterior permitía obtener recursos para el desarrollo de infraestructura, a través de un esquema de financiación entre países, mediante el cual, de las llamadas de larga distancia entrantes, el monopolio nacional recibía ingresos, y éste a su vez giraba algunos de estos recursos a las operadoras locales para el desarrollo de redes (MFA/ MEG, 16-07-2012).

Sin embargo, debido a la apertura de la telefonía de larga distancia a nivel mundial, generada por la proliferación de compañías privadas dedicadas a estos servicios, se desmontaron los subsidios provenientes de estos ingresos, y “ya las redes locales no se financian de los servicios de larga distancia nacional o internacional, sino que tienen que

¹³¹ La Gerente Legal de Telefónica Telecom, señaló al respecto en entrevista, que de las decisiones más difíciles tomadas por la Comisión de Regulación de Comunicaciones, por su impacto sobre la Empresa Nacional de Telecomunicaciones, fue la apertura de la larga distancia (NGC/ MEG, 26-07-2012).

financiarse de lo que producen”, comentó el directivo del MinTIC (MFA/ MEG, 16-07-2012). Esta medida condujo a que las empresas municipales de telefonía local, entraran a prestar este servicio, bajo un particular modelo de competencia pública entre las empresas locales y la nacional¹³². Como lo enfatizó este informante, “lo más sorprendente es la competencia entre empresas del Estado. Eso es un caso sui generis” (MFA/ MEG, 16-07-2012).

Luego de ello, la competencia se inició entre las empresas públicas y privadas que incursionaron como proveedoras de servicios sustitutos y complementarios, p.e. televisión, tecnología IP para Internet banda ancha y, más recientemente, Internet móvil. A través de los mecanismos de regulación implementados, las empresas operadoras se vieron obligadas a fijar una mayor flexibilidad en los precios, generar nuevas ofertas de servicios y promover nuevos planes tarifarios segmentados (SSPD, 2009). La entrada de nuevos competidores en el mercado, generó una constante pérdida de usuarios para las telefónicas estatales, siendo la más afectada la compañía nacional, lo cual, aunado a su pérdida del monopolio de larga distancia y a una gestión poco eficiente, conllevó a que en el año 2003 se procediera a su liquidación, junto con todas las compañías teleasociadas, creando Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P (COLTEL), como ya se había mencionado.

Sin embargo, los altos pasivos pensionales, generaron dificultades para mantener su financiamiento con recursos 100% públicos, y por ende, en el año 2006 el Gobierno nacional decidió realizar la venta de la mitad más uno de sus acciones, creando la compañía Telefónica Telecom. A pesar de que, como se ha señalado, esta medida conllevó a su desnacionalización, ya que el control de la empresa quedó en manos de la trasnacional Telefónica de España, algunos actores del sector, aun la califican como un proceso de “capitalización”, el cual no se ajusta propiamente al marco legal de las privatizaciones, y que ha continuado su curso bajo esa modalidad. En el año 2011, Telefónica Telecom, quien había asumido el compromiso de pagos de las cargas pensionales, dejó de cumplir con esta responsabilidad, debido a su insolvencia, presionando al Gobierno a adelantar un proyecto de “fusión”, aprobado directamente por el Congreso de la República, sin que pasara previamente por revisión y concepto de las autoridades de control competentes, especialmente la SIC (OGC/ MEG, 10-07-2012; GDA/ MEG, 13-07-2012).

Así, se procede a adelantar la integración jurídica y financiera de Telefónica y Movistar, acordando que el Estado realice un “esfuerzo financiero”, al aportar un 47,97% de las obligaciones pendientes, en tanto que COLTEL asume el 52,03%, a través de un contrato

¹³² De acuerdo con Gómez (1997), en este año, por fallos en la distribución de los subsidios por parte de Telecom, las empresas locales se revelan, promoviendo también servicios de larga distancia. Y Telecom entra a operar los servicios locales, en subsidio de la larga distancia.

de explotación y, se crea un grupo corporativo para consolidar los servicios de telefonía fija y móvil, determinando que el Estado continúe siendo partícipe con al menos el 25,9% del capital, a fin de mantener su posición como accionista de la sociedad fusionada (CONPES, 2012). Esta situación mantiene aún al Gobierno nacional como inversionista en el sector de las telecomunicaciones, con fuerte predominio de los capitales privados, dejando la inquietud sobre la conveniencia de conservar dineros públicos en organizaciones sobre las cuales los socios privados cuentan con el poder de tomar las decisiones que, obviamente, privilegiarán el interés particular sobre el general, manteniendo una constante tensión entre ambos polos. Adicionalmente, pone al Estado en un conflicto de intereses, al asumir un rol dual; de un lado, como accionista de la industria, y del otro, como regulador y promotor de la libre competencia del sector¹³³.

En este contexto, se observa que en la actualidad persiste la tendencia ya comentada, hacia mayores concentraciones empresariales, producto de las reestructuraciones que se han llevado a cabo en los últimos años, así como la integración de negocios, acuerdos cooperativos, alianzas y fusiones, impulsados principalmente por las continuas exigencias de cuantiosas inversiones en tecnología¹³⁴. De esta manera, se vienen conformando grandes grupos corporativos que, de acuerdo con la última información consolidada por la SSPD y presentada en el capítulo anterior, correspondían para el año 2009, a seis consorcios¹³⁵. Estos, mediante una mixtura de capitales públicos (nacionales y subnacionales) y privados, se dirigen poco a poco a la consolidación de oligopolios, y posiblemente a duopolios, como parece ser la tendencia del sector, en muchos países del mundo (JGU/ MEG, 11-01-011; ICM/ MEG, 23-01-2012).

Es importante anotar que, adicionalmente al caso de Telefónica Telecom, ya comentado y a los de la ETB y UNE, en los cuales se profundizará enseguida, la cuarta empresa estatal del sector más grande en el país, es EMCALI, la cual corresponde a un

¹³³ De acuerdo con el Consejo Nacional de Política Estatal CONPES (2012: 5), en esta industria “el Estado no sólo ha tenido que hacer frente desde sus funciones sustanciales de regulador y vigilante, sino además como titular de activos vinculados al desarrollo de la actividad comercial de este sector”.

¹³⁴ Según cifras consolidadas por la SSPD (2009), de los costos operativos de la industria, el más representativo dentro de este rubro, es la compra de equipos, con un 37% de participación, dadas las grandes inversiones requeridas en redes para la prestación del servicio. En segundo lugar, se ubican los costos de procesos comerciales con un 35%, y en tercer lugar, los costos de procesos estratégicos y de soporte, con un 28% de participación.

¹³⁵ Las empresas de servicios públicos de telefonía, se encontraban para ese año, distribuidas en seis grupos clasificados así: 1) TELEFÓNICA: Colombia Telecomunicaciones COLTEL (antes Telecom) y Metrotel. 2) UNE EPM Telecomunicaciones: EPM Telecomunicaciones, EPM Bogotá, EDATEL, EMTELSA y ET Pereira. 3) ETB: ETB y ETELL. 4) TELMEX: TELMEX Telecomunicaciones y TELMEX Telefonía, 5) TRANSTEL: Unitel, Telepalmira, Telejamundí, Telecartago, Caucautel y ETG y 6) OTROS: EMCALI, Infracel, Ipsofactum y, Colombia Móvil, entre otras. (SSPD, 2009)

grupo empresarial que proporciona los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, energía y telecomunicaciones, en la ciudad de Cali y otros municipios del Departamento del Valle. Contrario al caso de las Empresas Públicas de Medellín EPM, entidad que escindió la unidad de negocio de las telecomunicaciones, para conformar una compañía independiente, el municipio de Cali ha decidido mantener, dentro de una misma organización, todo el conjunto de servicios indicados.

Debido a condiciones de politización y fuerte presión del sindicato, esta empresa entró desde el año 2000 en un proceso de intervención por parte del Gobierno nacional por un periodo de doce años, durante los cuales, la Alcaldía de la ciudad perdió el control sobre su manejo¹³⁶. Ello se debió al alto endeudamiento generado por inversiones que no lograron recuperarse, conllevando a un “incumplimiento reiterado del pago de obligaciones a proveedores de energía, entidades financieras y contratistas” (EMCALI, 2013). Por esta razón, fue necesario dar vida a otro proceso de “capitalización” para esta empresa, incorporando como socio estratégico, a la Termoeléctrica de Cali (OGC/ MEG, 30-12-2011). En este caso, la presión del Gobierno local para recuperar una empresa que se constituye en instrumento esencial para el cumplimiento de sus funciones, junto con los cambios en el marco institucional, permitieron que ésta fuera regresada al Municipio en el año 2011.

Cabe anotar que el proceso de intervención fue ampliamente criticado, toda vez que se consideró inconveniente para el desarrollo de la empresa, la cual se mantuvo estancada durante este tiempo, perdiendo su rumbo y sin la posibilidad de desarrollar una mejor cultura gerencial y organizativa, que le permitiera prestar con mayor eficiencia los servicios que tiene a su cargo. No obstante, hoy en día EMCALI ya se encuentra funcionando bajo el control de la Administración y el Concejo municipales, buscando adecuar su estructura y servicios a las nuevas condiciones tecnológicas e institucionales. En este contexto, presionó al regulador para que recientemente aprobara la concesión de licencias para televisión por suscripción a las empresas públicas de telecomunicaciones, lo cual hasta ese momento, solo era permitido a empresas no domiciliarias (NGM/ MEG, 26-07-2012)¹³⁷.

De esta manera, los servicios de comunicación ofrecidos por las empresas operadoras hoy día, pueden clasificarse en tres grandes grupos: servicios fijos (telefonía local, larga distancia e Internet banda ancha), servicios móviles (datos y voz) y televisión, considerando que éste es un mercado especial, en el cual no habían incursionado algunas

¹³⁶ Este grupo de intervención estuvo conformado por una junta consultiva designada por el Gobierno Nacional, y un agente de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD).

¹³⁷ Esta concesión se otorgó bajo la Ley 1507 de 2012, “Por la cual se establece la distribución de competencias entre las entidades del Estado en materia de televisión y se dictan otras disposiciones”.

empresas como la ETB y EMCALI, por las restricciones legales anteriores. Adicionalmente, en un cuarto grupo se ubican los servicios de tipo corporativo (que eran denominados como de valor agregado), ofrecidos a las organizaciones públicas y privadas del país. En términos generales, las empresas públicas han visto disminuidos sus ingresos, en primer lugar, porque la difícil competencia les ha generado una pérdida consecutiva del mercado, siendo más acelerada en algunas ciudades que en otras, como se verá más adelante. Y en segundo lugar, debido a una menor demanda de sus servicios, y a una mayor de los servicios móviles, en los que apenas se encuentran incursionando¹³⁸.

A continuación, se presentará una referencia histórica y del contexto general de las empresas públicas de telecomunicaciones objeto de esta investigación. En el primer apartado, se presenta un recuento de la ETB, y en el segundo, el correspondiente a UNE, siendo importante aclarar que en ambos casos se trata de organizaciones que llevan muchos años en el mercado, lo cual hace complejo su desarrollo y por ende, la comprensión sobre las diferentes situaciones a las que se han enfrentado, de acuerdo con las condiciones del sector en cada momento de su historia.

4.1.1 Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá ETB

La Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá ETB (anteriormente conocida como la Empresa de Teléfonos de Bogotá), es una de las compañías de telecomunicaciones más antiguas de Colombia, fundada en el año 1884 como Compañía Colombiana de Teléfonos CTC, por un empresario cubano. Desde 1932, se produjo una estatización de la empresa, dadas las reiteradas protestas por el incremento en las tarifas, quedando en manos de la Administración de la capital colombiana. En 1940 se crea como Empresa de Teléfonos de Bogotá, con capital 100% público de la ciudad, con el objetivo de incrementar la infraestructura de telefonía, a fin de ampliar la cobertura a poblaciones de bajos ingresos, extendiendo la función social del Estado en el ámbito local. De acuerdo con la evolución de la telefonía, fue creciendo el número de usuarios, los que en 1970 llegaban a 400.000, y en 1985, a 710.000. Para el año 2008, se reportaron 1,938 millones de líneas telefónicas, solamente en la ciudad de Bogotá (SSPD, 2009), y más de 2 millones en todo el país. No

¹³⁸ Según el CONPES (2012: 7), “la participación de los ingresos generados por las empresas de servicios públicos prestadoras de servicios de Telefonía Pública Básica Conmutada (TPBC) en el total de ingresos del sector cayó de 38% en 2005 a 24% en 2010, mientras que la participación de los ingresos de los operadores móviles ha pasado de 38% en 2005 a 41% en 2010”.

obstante, para el 2012 había caído a 1,878 millones las líneas telefónicas instaladas (El Tiempo, 2012).

En 1992, la empresa cambió su nombre por el de Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá, haciéndose socia mayoritaria de Colvotel (servicios de valor agregado)¹³⁹ y Canal Capital y, minoritaria en Comcel (telefonía celular de América Móvil, con la marca Claro)¹⁴⁰, con el objetivo de realizar una integración vertical de sus servicios. En 1997 la ETB se convirtió jurídicamente en sociedad anónima por acciones, de acuerdo con los marcos legales del momento, lo cual le permitía iniciar la prestación de sus servicios en otros territorios del país, e incursionar en el servicio de Internet. La apertura del sector de las telecomunicaciones presionó a esta empresa, que por mucho tiempo fue un monopolio estatal de la capital, a ingresar en un modelo competitivo, el cual comenzó a partir de 1999, con la llegada de los primeros operadores públicos y privados a Bogotá, entre ellos, Telecom (a través de Capitel), EPM Bogotá y, posteriormente Telmex (de América Móvil), los cuales competían también en el campo de la telefonía de larga distancia.

Debe considerarse que por déficit presupuestal del Distrito Capital para asumir gastos operativos e inversiones asociadas a los planes de desarrollo, en el año 1996 se toma la decisión de vender la empresa, bajo la Administración del Alcalde Antanas Mockus, tiempo durante el cual se presentaron cuatro proyectos de acuerdo, que fueron denegados por el Concejo Distrital¹⁴¹. Sin embargo, el siguiente Alcalde, Enrique Peñalosa, contó con mayor éxito en la gestión decidida a su privatización, logrando que el Concejo aprobara la puesta en marcha de un proyecto para la consecución de un socio estratégico, en el año 1998¹⁴². No obstante, este proceso no llegó a feliz término durante su periodo, toda vez que desde un comienzo estuvo matizado por inconsistencias en el diagnóstico real de la empresa, cambios en el objetivo perseguido con su venta, constantes modificaciones en las reglas de la convocatoria y, despilfarro de recursos públicos durante el proceso de venta (Contraloría General, 2001).

¹³⁹ La alianza en Corvotel fue muy cuestionada, debido a que la ETB había realizado previamente compra de los equipos necesarios para prestar este servicio, que luego de adquirir Colvotel, fueron archivados (Valdéz, 1995).

¹⁴⁰ Esta última alianza generó serios conflictos de intereses entre ambas empresas, por lo cual en el año 2002 se retiraron sus inversiones de la compañía de telefonía celular, vendiendo sus acciones por un valor significativamente menor al de la compra (De U\$375 millones que valían en 1999, se vendieron en U\$52 en el 2002) (Alcaldía Mayor, 2011).

¹⁴¹ Es importante mencionar que de acuerdo con su valoración, se estimaba que la venta de la ETB correspondía a dos veces el presupuesto de la Administración Distrital para ese año (Contraloría General, 2001).

¹⁴² En tanto que el Alcalde Mockus justificaba la venta de la ETB en amparo del pago de deudas de otra empresa distrital (la Empresa de Energía) o la financiación del metro, Peñalosa orientó su propósito a gastos de la ciudad como parte de su plan de gobierno (Contraloría General, 2001).

La privatización de la ETB se apoyaba en su dificultad para competir, debido al régimen jurídico al que pertenece, y a su falta de eficiencia, por cuestiones burocráticas y por su anterior condición monopólica. De otro lado, se hizo hincapié en que por su alto nivel de gastos, solamente se transferían al Distrito el 1.5% de sus ingresos¹⁴³, y se enfatizaba en la necesidad de realizar inversiones adicionales para modernizarse, las cuales no podían ser financiadas con recursos distritales que además, suponían un riesgo en su actual condición de competencia (Contraloría General, 2001). Sin embargo, estos argumentos fueron objetados por los opositores al proceso, toda vez que la empresa había logrado un desempeño financiero importante (valorización, crecimiento y utilidades positivas), que incluso, le permitieron un aumento en sus ingresos, durante la entrada de competencia en la ciudad, por lo que se criticó la falta de proyecciones que soportaran el comportamiento futuro de la compañía (Cifuentes, 1998)¹⁴⁴. Por su parte, las actuaciones de los posibles inversionistas no fueron del todo decididas, en razón de no considerar atractiva a la ETB, por no contar con cobertura nacional, ni encontrarse operando en el segmento de telefonía móvil, por lo que se abstuvieron de participar en este proceso.

Como se había señalado antes, en el año 2003, bajo la segunda Administración de Mockus, se procede a la democratización de una parte de su capital, convirtiéndose en una empresa de carácter mixto¹⁴⁵. Así, se realiza la venta de 61.313 acciones, quedando distribuido el patrimonio entre el Distrito Capital con el 84,4%, y los inversionistas privados con el 11,6%. Ello permitió mantener el control de la empresa por parte de la Alcaldía y el Concejo del Distrito. En este mismo año, la ETB establece una alianza con Publicar, para crear la compañía Contact Center de las Américas, la mayor empresa colombiana de este campo. Y en el año 2008, en la Administración de Samuel Moreno, se realiza una nueva invitación a capitalizar la empresa, por parte de un inversionista, con el fin de obtener recursos financieros externos (ETB, 2008), sin lograr tampoco en esta ocasión, resultados positivos en esta diligencia.

Es importante señalar que estos procesos permanentes de búsqueda de socio estratégico, conllevaron a una suerte de estancamiento en el desarrollo de la empresa, para

¹⁴³ Estos recursos se destinaban a fines educativos y sociales (Universidad Distrital e Idipron, Instituto para la Protección de la Niñez y la Juventud).

¹⁴⁴ Según Cifuentes (1998: 33), la productividad de la empresa no se había analizado objetivamente, argumentando que “si se compara el número de trabajadores, con el número de líneas, la productividad de un trabajador de la E.T.B. es el doble de la productividad del sector en los Estados Unidos”.

¹⁴⁵ A pesar de que la composición del capital define a esta empresa según su naturaleza jurídica como de carácter mixto, en el marco de esta investigación se considera como una empresa pública, mayoritariamente del Distrito Capital.

realizar las inversiones requeridas, a fin de ampliar su portafolio de servicios. Como lo comentaba Germán Arias, Gerente de Regulación de la ETB, en entrevista, “Pues yo la voy a vender, (...) que le voy a meter miles de millones de dólares. Pues que le meta el que compre” (GDA/ MEG, 13-07-2012). Igualmente, lo corroboraba la Vicepresidenta Estratégica de la empresa, Isabel Martínez, al afirmar en entrevista, “esta empresa digamos que se “congeló” durante muchos años, porque estaban focalizados en buscar un socio estratégico” (ICM /MEG, 11-01-2013). Sin embargo, el desarrollo de la empresa tomó un nuevo rumbo bajo la actual Administración de Gustavo Petro, quien desde su campaña por la Alcaldía Mayor, señaló enfáticamente que la ETB no se vendería y que su apuesta sería mantenerla como instrumento necesario en el desarrollo de los planes de TIC del Distrito (Petro, 2012). Por ello, las operaciones que la empresa se encuentra adelantando en el momento, siguen este lineamiento, como se verá en el siguiente apartado.

Actualmente, la ETB continua siendo la empresa más grande de servicios fijos en el país, siendo la principal proveedora de telefonía fija. También, brinda la cuarta parte de las conexiones de Internet Banda Ancha (con 561.162 conexiones) (El Tiempo, 2012), y es la segunda en servicio de larga distancia internacional, después de COLTEL (de Telefónica). La compañía cuenta con acciones en Colombia-Móvil¹⁴⁶ (con la marca Tigo), en Colvatel, empresa de servicios telemáticos y en Igelcom, que brinda servicios de televisión en la ciudad de Cúcuta. Dentro de su portafolio se encuentra el servicio de Telefonía Fija, Telefonía Móvil, Telefonía IP, Telefonía Larga Distancia, Televisión, e Internet de Banda Ancha, así como telefonía pública y telefonía móvil, a través de Tigo. La ETB tiene su principal cobertura en Bogotá, pero también participa en los mercados de Cali, Medellín, Barranquilla y Villavicencio y otros municipios del Departamento de Cundinamarca. Para el año 2008, el indicador financiero de Retorno sobre la Inversión (ROI), ocupó el lugar número 7, entre 38 empresas de telecomunicaciones del país, con un 12,5% (SSPD, 2009).

4.1.2 UNE Telecomunicaciones (filial de Empresas Públicas de Medellín EPM)

UNE EPM Telecomunicaciones es una empresa filial del grupo empresarial EPM (Empresas Públicas de Medellín), conformado en un 100% con capital público, proveniente del Municipio de Medellín. Las EPM fueron creadas en 1955, a fin de proveer los principales servicios

¹⁴⁶ Colombia Móvil, que en el 2004 se conformó con capital de las empresas ETB y EPM, en el 2006 generó una alianza con Millicom International Cellular S.A., compañía celular líder en mercados emergentes, que actualmente es socio mayoritario con el 50% mas 1 de las acciones.

públicos al departamento de Antioquia, divididos en cuatro grandes segmentos: energía, aguas, gas natural y telecomunicaciones. Durante su funcionamiento se ha caracterizado por ser una empresa que presta sus servicios con gran calidad y apoya importantes políticas de su gobierno local, siendo reconocida como una de las empresas más rentables y eficientes de Latinoamérica¹⁴⁷. En el año 1997, las EPM se convirtieron en empresa industrial y comercial del Estado, amparadas en el marco institucional que proveía la Ley de Servicios Públicos Domiciliarios (EPM, 2013). El Gerente de Desarrollo Corporativo de UNE, Luis Alberto Sánchez, explicaba en entrevista que el servicio de telecomunicaciones en principio, se encontraba muy orientado al tema telefónico, de acuerdo con las realidades del momento (LAS /MEG, 06-01-2012).

En el año 2004, EPM decidió efectuar una reformulación estratégica, considerando que la compañía había crecido demasiado, razón por la cual requería analizar cómo hacer un mejor uso de sus recursos. Según el Gerente de UNE, se buscaba contestar a la pregunta “¿Cómo debo manejarme yo (la EPM) como grupo empresarial y hacia dónde debo enfocar la estrategia, como (...) gran corporación?” Y en ese contexto, se comenzó a gestar la idea de crear una empresa independiente para el manejo de las telecomunicaciones, producto de la respuesta dada al interrogante planteado, dando el siguiente lineamiento: “Usted va a armar tres grupos estratégicos de negocio. Y esos tres grupos estratégicos son, el grupo estratégico de negocios de energía, el grupo estratégico de negocios de aguas y el grupo estratégico de negocios de telecomunicaciones” (LAS/ MEG, 06-01-2012).

Es así como en el año 2006, se generó una escisión del grupo EPM, con el fin de independizar los servicios de telecomunicaciones ofrecidos, bajo la gestión de una nueva compañía, dando origen a la empresa EPM Telecomunicaciones S.A. (con marca UNE), la cual quedó constituida como una empresa 100% pública, propiedad de las EPM, bajo la figura jurídica de sociedad anónima por acciones (UNE, 2011). Es importante indicar que, antes de la escisión, la unidad de negocio de comunicaciones tenía participación financiera en diferentes empresas públicas y privadas: Orbitel, por medio de la cual se prestaban servicios de telefonía larga distancia); EMTELSA, empresa pública de telecomunicaciones de la ciudad de Manizales; ETP, empresa de telecomunicaciones de la ciudad Pereira; EPM Bogotá, que proveía servicios de comunicación en la capital del país; Colombia Móvil, empresa pública de telefonía celular, que compartía con la ETB; EATEL, empresa pública del departamento de Antioquia, encargada de brindar telefonía local y de larga distancia a los

¹⁴⁷ Estos hechos han desvirtuando la teoría de que el Estado es por naturaleza mal administrador de los servicios públicos y que solamente la empresa privada es sinónimo de eficiencia (Matías, 2004).

diferentes municipios del Departamentos) y EMTELCO (empresa de valor agregado, especialmente dirigida a servicios corporativos a nivel nacional).

El proceso de escisión se efectuó bajo el control político del Concejo de Medellín, el cual inicialmente cuestionó a las EPM por su intención de privatizar el negocio de las comunicaciones, ya que habían propuesto conformar el negocio bajo la figura de fiducias. Es así como este organismo legislativo intervino como actor de veto, generando presión para que, en vez de generar una alianza público-privada en la cual participaran los actores arriba mencionados, se procediera a realizar un proceso de *publificación*, mediante el cual las EPM adquirieran el porcentaje restante de sus acciones, en las empresas privadas donde tenían inversiones, así como la compra de las otras empresas públicas, realizando fusiones que les permitieran generar una única compañía de comunicaciones de carácter público, con capacidad de prestar sus servicios ya no solo en Medellín, sino en otros municipios del país.

Como indicaba Sánchez, “lo que sucedió aquí, era que entre (ellos) mismos, estaban compitiendo” y por tanto, se requería modificar el esquema para generar cooperaciones, en vez de la competencia que se venía produciendo en el país, la cual no permitía un desarrollo apropiado de estas compañías. “Aquí había conflictos, por ejemplo con Orbitel, ofreciéndole un servicio al cliente, pero EMTELCO también, lo mismo nosotros en telecomunicaciones (...), entonces lo que se dijo fue, hay que ordenar esto, hay que tener una estrategia única” y es así como “apareció una empresa y esa empresa fue EPM Telecomunicaciones S.A., que nació el 1 de julio del 2006”, con el nombre comercial UNE (LAS/ MEG, 06-01-2012).

De acuerdo con el proyecto de escisión, el objetivo era “reorganizar el negocio en torno a mercados y no a tecnología o geografías, pudiendo ofrecer de manera empaquetada todos los servicios que hoy se tienen, para satisfacer los diferentes hábitos de consumo de sus clientes” (UNE, 2007). Primero se integró la operación de EMTELCO y Orbitel. A través de EMTELCO, se integraron los servicios denominados de “valor agregado”, y adquiriendo Orbitel se logró brindar servicio de telefonía de larga distancia (nacional e internacional), buscando dar a la empresa una dimensión nacional. Luego se realizó la compra de dos cableras, “una empresa cablera que se llamaba Costavisión en Cartagena y una empresa también cablera en Bucaramanga, que se llamaba Promisión” (LAS/ MEG, 06-01-2012). Estas acciones ubicaron a UNE como el segundo proveedor de televisión por suscripción en Colombia, después de Telmex (hoy Claro) y el segundo en Internet banda ancha, después de la ETB.

De acuerdo con el Gerente de UNE, se efectuaron tres procesos en paralelo: la integración de los servicios, el replanteamiento de la estrategia y varios procesos de

publicación, como estrategias para lograr cobertura en diferentes ciudades del país¹⁴⁸, trascendiendo las fronteras locales inicialmente existentes. “Venimos de integración en integración, de escisión en integraciones sucesivas; ha sido muy complejo”, señaló el alto ejecutivo en entrevista. Hoy día, UNE presta servicios de TIC a la ciudadanía y empresas del sector público y privado, en calidad de operador multiservicios, los cuales incluyen: Telefonía Fija, Telefonía Móvil, Telefonía IP, Telefonía Larga Distancia, Televisión, e Internet de Banda Ancha y también son proveedores de telefonía pública y de tarjetas prepago (UNE, 2012). Es importante adicionar que a través del proceso de licitación de espectro, adjudicado en el año 2010, es el primer operador del país en prestar servicios de 4G (cuarta generación o LTE, *Long Term Evolution*) (El Tiempo, 2012)¹⁴⁹.

Durante su periodo de operación, esta compañía ha generado un importante crecimiento financiero, en virtud del cual es considerada como la tercera compañía de telecomunicaciones más grande de Colombia, logrando que en el año 2008, UNE y todas sus empresas filiales de telefonía, se ubicaran dentro de las 15 empresas de telecomunicaciones con el Retorno sobre la Inversión (ROI) más alto del país (SSPD, 2009). Para el año 2012, contaba con 1,726 millones de líneas telefónicas y 923.193 conexiones de banda ancha (El Tiempo, 2012). (SSPD, 2009).

Una vez realizado este recuento general sobre ambas empresas objeto de estudio, se presentará a continuación un análisis de las características de la gestión pública que hoy en día adoptan ambas organizaciones, de acuerdo con los hallazgos de la investigación realizada.

4.2 GESTIÓN PÚBLICA DE LAS EMPRESAS DE TELECOMUNICACIONES ETB y UNE

De acuerdo con la definición conceptual establecida para fines del presente estudio sobre la “Gestión Pública” (Metcalfe, 1996; Hughes, 1996) analizado en el Capítulo 1, ésta abarca las dimensiones de Gestión Pública Estratégica, Gestión Macro y Gestión Micro. En el Gráfico No. 2, se esquematizan las diferentes dimensiones y variables de la Gestión Pública que enmarcan el presente estudio de caso.

¹⁴⁸ Entre ellas, se encuentran Medellín, Bogotá, Barranquilla, Barrancabermeja, Bucaramanga, Cúcuta, Cartagena, Cali, Manizales, Pereira, Armenia y Popayán. Actualmente, UNE está presente en 325 municipios de 22 departamentos colombianos, EPM (2011).

¹⁴⁹ De acuerdo con el Subdirector de Telecomunicaciones del DNP, este proceso licitatorio a cargo del Ministerio de TIC, tuvo serios problemas de planeación, por lo cual un año luego de adjudicado el contrato, UNE no disponía del espectro por el cual había pagado, toda vez que éste, aún se encontraba ocupado por otros organismos públicos y emisoras nacionales (OGC/ MEG, 10-07-2012).

Gráfico No. 2 – Esquema de Gestión Pública Empresas de Telecomunicaciones Colombianas



Fuente: Elaboración propia.

Enseguida se describen las diferentes variables que integran la gestión adelantada para las empresas públicas ETB y UNE, en el actual contexto de privatización y liberalización del sector, en cada una de las dimensiones señaladas.

4.2.1 Gestión Pública Estratégica

Como se vió en el primer capítulo, la Gestión Estratégica de las organizaciones públicas, se desarrolla en tres niveles: el *Estratégico*, el *Táctico* y el *Operativo*. Teniendo en cuenta que el Gobierno define sus *estrategias* a partir de los objetivos públicos establecidos en las agendas (Arellano 2004), este primer nivel, se analizará a la luz de las diferentes decisiones políticas determinadas por las Administraciones locales, para la conducción de estas empresas y el cumplimiento de las políticas públicas enmarcadas en sus planes de desarrollo. Luego se enunciarán las *tácticas*, consideraras como estrategias corporativas desarrolladas por las empresas, para dar cumplimiento a los lineamientos establecidos en el nivel estratégico-político. Finalmente, se hará alusión a algunas de las *operaciones* llevadas a cabo en estas compañías, con el fin de materializar las tácticas que han sido configuradas.

4.2.1.1 Nivel Estratégico. El nivel estratégico está condicionado por la función social que se le ha delegado a las empresas públicas por parte del Gobierno y su utilización para el

cumplimiento de la agenda política, así como por las decisiones tomadas a nivel distrital o municipal, sobre la composición de su patrimonio (público o mixto mediante capitalizaciones y fusiones). Resulta importante indicar entonces, que la función social de las empresas públicas, trasciende las fronteras mismas de cada organización y se ubica en un plano, bien del nivel local, bien del nivel nacional. De esta manera, la función que desarrollan ambas empresas hoy en día, puede estudiarse mediante el cumplimiento de tres objetivos diferentes. Primero, como instrumentos para el desarrollo de la política pública, segundo, para incrementar el capital público que les ha sido conferido para su gestión y tercero, como organizaciones que contribuyen en la generación de empleo y beneficios sociales en el país.

Frente al primer objetivo, resulta interesante observar que hoy en día ambas empresas cumplen una función dual: Por un lado, mantienen su función social y responsabilidad frente al manejo del capital público; y por otro, desarrollan capacidades que les permiten enfrentar la competencia en un ambiente de liberalización y presencia de un dominante privado (América Móvil con marca Claro)¹⁵⁰. A pesar de la dificultad de asumir ambos retos a la vez, las dos compañías coinciden en reconocer que su rol en el sector es diferente al que cumplen las empresas privadas, en materia del cumplimiento de planes de cobertura universal y gestión de otros programas que apoyan la masificación de las TIC. Martínez, de la ETB, indicaba que “hay una función diferente a la que tienen hoy los privados. Sin embargo, creo que todo debe hacerse (en el mercado de la) rentabilidad y eficiencia. No es ir porque sí, ir y perder plata, no. Pero sí hacer esfuerzos por (realizarlo) de manera eficiente y rentable” (ICM/ MEG, 23-17-2013). Por su parte Sánchez, de UNE, enfatizaba: “estas empresas tienen una mirada que conserva cierto elemento social, no es solo (hacer) plata, sino que en principio está la preocupación de ir donde están los estratos más bajos” (LAS/ MEG 06-01-2012).

De otro lado, se encuentra que inmersas en esta doble función, las actividades sociales emprendidas tanto por la ETB, como por UNE, se dirigen a través del componente de la Responsabilidad Social Empresarial RSE. Como se vio en el Capítulo 1, ésta no es una categoría atribuida en el ámbito académico a la gestión de las empresas públicas. Sin embargo, a través del isomorfismo que han asumido éstas, al operar en una industria en competencia, la RSE se convierte en un pilar que se plantea como retórica sobre la cual descansan criterios como la sostenibilidad, los propósitos estratégicos empresariales y el fomento de políticas públicas desarrolladas por el poder ejecutivo. La tesis que aquí se

¹⁵⁰ Este grupo empresarial cerró el 2012 con 34,9 millones de líneas de telefonía celular, logrando una concentración del 63,5% del mercado colombiano (Semana, 2013).

sostiene, es que este concepto se convierte hoy en día en el mecanismo de articulación entre las empresas públicas, como entidades comerciales que se debaten día a día en competencia frente a las otras operadoras del sector y el aparato gubernamental, el cual busca el cumplimiento de sus fines en la provisión de servicios, apoyándose en éstas para la ejecución de algunos de sus programas.

Ello tiende a difuminar el alcance de los “fines públicos” que corresponde cumplir a estas empresas en su carácter estatal, si se considera que tanto éstas como las privadas, utilizan el concepto de RSE como estrategia para lograr credibilidad entre sus usuarios y dar cumplimiento a ciertos estándares internacionales, obteniendo, como lo afirman algunos académicos, “solamente un muy pequeño cambio y una alta dosis de simulación” (Leal, 2007, citado por Puga, 2011). No obstante, un resultado de este estudio es que la RSE emprendida por las empresas públicas recoge todo el conjunto de labores que venía atendiendo ante la sociedad y por tanto, cuenta con mayor fortaleza conceptual y práctica, frente al que llevan a cabo sus pares privados, si se tiene en cuenta que su desarrollo se encuentra influenciado, tanto por los Alcaldes y asesores de gobierno en sus juntas directivas, como por los Concejos Distritales o Municipales, los cuales, como actores que ejercen control político, generan presiones para el cumplimiento de políticas en las cuales se enmarcan las funciones de estas entidades, como son las de conectividad, masificación de Internet, y transporte público, en el cual éstas también participan¹⁵¹. El Secretario General de UNE, Juan Guillermo Usme, afirmaba al respecto en entrevista: “Nosotros tenemos una responsabilidad social más acendrada, por ser empresa pública, porque nuestro público básico es el ciudadano, ya no de Medellín, sino de cualquier parte de Colombia” (JGU/ MEG 06-01-2012).

Para las EPM su propósito empresarial es la sostenibilidad, en las dimensiones financiera; de clientes y mercados; operaciones y, aprendizaje y desarrollo, a través del incremento del valor público (Moore, 1998), soportado en dos pilares: la RSE y el Gobierno Corporativo (EPM, 2012). Al respecto, Sánchez indicaba que “hay mandatos del grupo empresarial que replantean algunas temáticas de lo que conocemos como responsabilidad social, y establecen una política para las empresas del grupo, y como parte del grupo empresarial, acogemos esa política” (LAS/ MEG 06-01-2012). Por su parte, la ETB define su

¹⁵¹ Tanto UNE como ETB participan en el sector de transporte de Medellín y Bogotá, respectivamente, brindando servicios de carácter tecnológico en componentes como la semaforización de las ciudades o sistemas inteligentes de movilidad. De este último programa es partícipe la autora, bajo la supervisión del Convenio 5400000003 de 2006, celebrado entre el Municipio de Medellín y UNE EPM Telecomunicaciones S.A.

misión así: “Entregamos soluciones integrales de tecnologías de información y comunicaciones que satisfacen a nuestros clientes y contribuyen al fortalecimiento de la sociedad de la información, en el marco de la Responsabilidad Social Empresarial” (ETB, 2013), evidenciando así el énfasis que ambas compañías dan al postulado de la RSE, desde el nivel más alto de su concepción estratégica.

Pero la función social, en el contexto de la RSE, trasciende el principio básico de cobertura universal. Según el ex presidente de la ETB, Rafael Ordúz (2011), se han fijado propósitos, como hacer que las pequeñas y medianas empresas bogotanas puedan articularse a cadenas globales de suministro, y gestionar sus procesos mediante las TIC, así como multiplicar su uso en salud y educación. De otro lado, el Distrito se trazó la meta de entregar en el 2012 más de 2.050 portales interactivos a través de la ETB, con el fin de “fomentar el uso habitual, productivo y masivo de TIC, a través, entre otros, de procesos de alfabetización digital” (Alcaldía Mayor, 2008), los cuales operan como puntos comunitarios de acceso a internet¹⁵². Al respecto, el Gerente de Regulación, Germán Arias, de la ETB indicaba, “nosotros somos la empresa que más experiencia tiene en portales interactivos (...), lo que puede llamar alguien café internet. Pero un café internet sofisticado de una empresa de telecomunicaciones (...). Yo alguna vez los visité y quedé sorprendido, inclusive la misma comunidad los cuida, los protege, sobre todo en sectores pobres, porque obviamente son sectores donde hay mucha delincuencia”. Adicionalmente, en el tema de políticas de TIC “hay unas sinergias interesantísimas y un trabajo conjunto muy bueno (con el gobierno local) en todo el tema de protección de niños, de acceso a las TIC, de apoyo a las campañas del Distrito en temas de educación, en temas de droga... ahí sí se usa bastante a esta empresa”, afirmó el directivo (GDA/ MEG, 13-07-2012), además del programa de servicio gratuito wifi en el cual la ETB también participa (Portafolio, 2012)¹⁵³.

En el caso de UNE, se destaca su importante articulación en el proyecto de desarrollo de la ciudad. Como lo indicaba Usme, “en la política pública del Municipio, hay un tema de innovación, de creatividad, de gratuidad en las escuelas de los servicios de Internet, de mayor facilidad de acceso en telecomunicaciones para las organizaciones culturales y cívicas. UNE está aportando en términos de capital, ya no solamente capital pecuniario, sino

¹⁵² De acuerdo con la Alcaldía Mayor (2008), con estos portales, “dependiendo del tipo de formación, se ha impactado población de todas las edades y estratos así: 30,8% niños, 32,7% jóvenes, 36,5% adultos, 57,5% desempleados, 59% mujeres, 41% hombres. Así mismo 15% en el estrato 1; 34,2% en el 2; y 37,1% en el 3”.

¹⁵³ Vale la pena señalar que en el año 2008, la ETB recibió el premio al mejor desempeño social, galardón entregado por ANDESCO, en reconocimiento a la responsabilidad social empresarial (López, 2011).

de capital de valoración de la ciudad” (JGU/ MEG, 11-01-2012)¹⁵⁴. Adicionalmente, UNE desarrolla una importante gestión para el desarrollo sostenible de las regiones, siendo la primera empresa del país en el sector, que promueve prácticas de ahorro de energía y producción limpia¹⁵⁵. Otros programas de RSE adelantados son el de recuperación de equipos en desuso; Internet seguro; telefonía pública y, TV sin cobro para las ONG.

No obstante, es necesario señalar que el foco de la función pública en ambos casos, son las ciudades propietarias de las empresas, por lo cual, en otros municipios del país, su comportamiento es similar al de sus pares privados. Al respecto, Sonia Orrego, líder de la regional de UNE de Manizales, indicaba en entrevista que “UNE ha trabajado fuertemente en la responsabilidad social, y ha generado programas como entrega de computadores, internet gratuito, pero todo lo han hecho en Medellín, a Manizales no le queda nada” (SAO/ MEG, 09-01-2012). En el caso de la ETB, la mayor parte de su trabajo se focaliza en la capital, sin observarse participación en programas sociales, en otros municipios del país¹⁵⁶.

Frente al segundo objetivo, sobre el manejo del capital público que tienen estas empresas a su cargo, es indudable que tanto UNE como la ETB, han logrado un satisfactorio cumplimiento de tal labor y muestra de ello son sus destacables resultados financieros. En términos generales, ambas empresas generan utilidades de las cuales se realizan contribuciones a los gobiernos locales para el desarrollo de diferentes actividades comprometidas por las Administraciones, además del aprovisionamiento que deben generar, tanto para los pagos pensionales (especialmente en la ETB), como para las inversiones requeridas en tecnología¹⁵⁷.

¹⁵⁴ En el mes de febrero de 2013, Medellín obtuvo el premio como la ciudad más innovadora del mundo, otorgado por The Wall Street Journal y Citigroup. Dentro de los hechos que se destacaron para otorgar el premio, se encuentran contar con “su propia empresa de servicios públicos de nivel mundial, sin presencia de grandes multinacionales, y que reinvierta parte de sus utilidades en obras y programas sociales” (Semana, 2013).

¹⁵⁵ Por sus buenas prácticas, UNE obtuvo reconocimiento en el año 2010, a través del “Premio Responsabilidad Ambiental Galardón Sello de Oro de Siembra Colombia y la Embajada Británica” (Cardona, 2011).

¹⁵⁶ Es de resaltar que en este aspecto, Telefónica Telecom aun cumple una función a nivel nacional mucho más contundente, como lo señalaba Guerra: “Somos el único operador que está en los 32 departamentos, en antiguos territorios nacionales donde es muy complicado que lleguen otras empresas, por asuntos de costos. Nosotros prestamos servicios en zonas de difícil acceso rurales. Todavía se mantienen las tecnologías o los soportes que tenía la antigua Telecom” (NGC/ MEG, 26-07-2012).

¹⁵⁷ En el año 2012 la ETB obtuvo ganancias por \$263.000 millones de pesos col. (aprox. UD\$146 millones), que fueron 22% superiores a las del 2011. De estos réditos, \$80.000 millones (aprox. UD\$ 45 millones) serán pagados como dividendos a los accionistas, siendo el principal socio el Distrito Capital (Revista Dinero, 2013) y entre el año 2003 y el 2011, ha generado utilidades por \$1,7 billones de pesos col. (aprox. UD\$944 millones) (López, 2011). Por su parte el grupo EPM (incluyendo a UNE) en el año 2012 generó utilidades para el Municipio de Medellín que ascendieron a \$900.000 millones

Como lo afirmaba el Secretario General de UNE, “nosotros, de nuestras utilidades, sacamos una parte importante para dársela a EPM; y EPM también tiene la obligación de darle esos excedentes financieros al Municipio” (JGU/ MEG, 11-01-2012). Y Sánchez, mencionaba que el gobierno local, frente a sus inversiones, debía preguntarse “en algún momento de la historia y también en algunas circunstancias: ¿Dónde coloco mejor mis recursos? ¿En qué los invierto? ¿Lo que me está rentando esa empresa satisface lo que requiero? ¿No será que esa inversión me sirve para otra cosa?”. Con ello, planteaba la compleja decisión a la que se enfrentan los municipios, al mantener cuantiosos recursos en el sector de las telecomunicaciones, pues la responsabilidad del Gobierno nacional y municipal, como lo indicaba el directivo, “no está dada para que (tener) empresas de tipo competitivo, guerreándose el mercado, sino para redistribuir mejor temáticas en la región”, es decir, para generar equidad (LAS/ MEG 06-01-2012).

Respecto a la ETB, también existe una clara interiorización sobre el buen manejo de sus recursos financieros, siendo conscientes de la vigilancia que se ejerce sobre los mismos, por parte de las autoridades distritales. Según lo señalaba el directivo de la ETB, “si a Comcel le pasa algo, pues es plata del señor Slim y ya. ¡Si a ETB le pasa algo es plata de los ciudadanos! ¡es plata del Distrito Capital, de los bogotanos y tiene consecuencias! Eso hace una gran diferencia entre las compañías” (GDA/ MEG, 13-07-2012). De hecho, en ambos casos, las empresas generan sus programas sociales, en un marco de sostenibilidad financiera, entendiendo que bajo ninguna condición, sus actividades pueden conducir a una disminución del patrimonio público. Arias señalaba respecto a la gestión social, que “ETB la hizo autosostenible. Busca recursos de terceros, de la Nación, recursos del Distrito. (...) ETB no hace nada gratuito, porque no puede, además. Entonces, lo que hace es buscar recursos de fomento” (GDA/ MEG, 13-07-2012).

En relación con el tercer objetivo, también debe reconocerse el aporte que hoy en día realizan ambas empresas en la generación de empleos y beneficios sociales. Por un lado, existe una planta de personal y de terceros involucrados en el desarrollo de cada empresa, importante en el país, especialmente en las ciudades de Bogotá y Medellín¹⁵⁸. Por otro lado, ambas compañías contribuyen con el aporte de sus impuestos y adicionalmente, con las

de pesos col. (aprox. UD\$500 millones) y este año llegarán al billón (aprox. UD\$555 millones) (El Espectador, 2013).

¹⁵⁸ La ETB genera 2.700 empleos directos y 10.000 indirectos (López, 2011), en tanto que las EPM en su conjunto generan más de 5.000 empleos directos (Varela, 2009).

transferencias que realizan al Fondo de TIC, para la inversión en programas sociales de masificación de las tecnologías de información, por parte del Gobierno nacional¹⁵⁹.

Finalmente, las políticas que los gobiernos locales definen sobre el carácter patrimonial de estas empresas, han tomado en ambos casos matices diferentes, los cuales se han modificado con el tiempo y de acuerdo con las orientaciones propias de cada Administración. Resulta interesante encontrar que en las dos ciudades, el mantenimiento de las empresas ha estado influido por el sentido de pertenencia de los habitantes a sus regiones, como se mencionaba al comienzo de este capítulo. En Bogotá, dada la antigüedad de la ETB como monopolio capitalino, muchas de las Administraciones locales han conservado en su retórica que “la ETB es la empresa de Bogotá”, a pesar de las fallas que durante el tiempo hayan existido en su direccionamiento, y en los resultados de su gestión. Y en Medellín, con un fuerte orgullo regional y gran espíritu emprendedor, los gobiernos locales han buscado que sus empresas públicas se destaquen no solamente a nivel nacional, sino también internacional. El informante del MinTIC afirmaba al respecto que en esta ciudad, “la gente está muy arraigada a las empresas, han sido como un símbolo de la región (...) Así que lo que hicieron, fue fortalecer (...) el tamaño del mercado que opera EPM” (MFA/ MEG, 16-07-2012).

Las decisiones políticas sobre la naturaleza jurídica de las empresas, impactan directamente el curso que éstas sigan y determinan (en buena medida), el éxito o el fracaso en su gestión. En el caso de UNE, la apuesta del Concejo Municipal fue mantenerla con capital 100% público, buscando la consolidación de diferentes líneas de negocio que le permitieran integrarla bajo una misma corporación. No obstante, las grandes exigencias para continuar en competencia, ocasionan cambios en las líneas que han sido definidas, por lo cual recientemente UNE anunció la intención de realizar un proceso de fusión con Colombia Móvil (Tigo)¹⁶⁰. En el caso de la ETB, como se ha indicado, luego de muchos intentos para privatizarla, a través de la búsqueda de un socio estratégico, la Administración actual tomó la decisión de detener este proceso, para que continúe su rumbo como empresa mayoritariamente, del Distrito Capital. Ello, hasta el momento ha permitido dinamizar sus acciones, enfocadas a desarrollar estrategias de cara a la competencia que enfrenta, como

¹⁵⁹ Al respecto Sierra, del MinTIC, señalaba en entrevista que “el FonTIC tiene como función, la provisión de la infraestructura, a través de la financiación de proyectos. Los proveedores aportan a un fondo en el que pueden participar”, mediante la ejecución de los contratos resultantes (SS/ MEG, 18-07-2012).

¹⁶⁰ A la fecha, UNE y ETB continúan con el 24,9% de sus acciones en esta empresa, por lo que una fusión entre ambas compañías convertirían a UNE en una empresa de capital mixto, con utilidades superiores a los \$800.000 millones de pesos col. (UD\$ 5,700 millones aprox.) (El Espectador, 2013)

se verá en el siguiente numeral, en el cual se realiza un análisis de las tácticas utilizadas al interior de las empresas, para el despliegue del direccionamiento dado en el nivel estratégico.

4.2.1.2 Nivel Táctico. Es importante considerar que cualquier plan estratégico debe establecerse con base en un diagnóstico previo de la situación de cada organización, por lo cual, en la Tabla No. 12 se intenta compilar los principales aspectos, tanto de carácter interno (Fortalezas “F” y Debilidades “D”) como aquellos de carácter externo (Oportunidades “O” y Amenazas “A”), a partir de los cuales se visualiza la estrategia corporativa que sigue hoy día cada una de las compañías, para continuar desarrollando su labor. Esta no es una lista exhaustiva, pero sí procura retomar los elementos más relevantes señalados por los informantes, y complementados por otros documentos que fueron consultados.

Tabla No. 12 – Análisis FODA de las Empresas ETB y UNE

| Factor | | ETB | UNE |
|---------|-------------|--|--|
| Interno | Fortalezas | 1.Liderazgo en el mercado de telefonía y banda ancha más grande del país (Bogotá). 2.Contar con la red de cobre más grande de Bogotá. 3.Estar en la bolsa de valores. 4.Saneamiento financiero. 5.Presencia nacional en servicios corporativos y de gobierno. 6.Fidelidad de usuarios capitalinos a su línea telefónica tradicional. | 1.Liderazgo en el mercado de telefonía, televisión y banda ancha de Medellín. 2.Empaquetado de servicios que la orientan a la convergencia 3.Desarrollo de estrategias para brindar cobertura nacional 4.Miembros de la junta directiva con posición independiente. 5.Líneas estratégicas tomadas del grupo empresarial EPM. 6.Fidelidad de los clientes de las plazas donde opera, especialmente en Medellín. 7.Estabilidad de los presidentes y trabajo articulado de estos con los Alcaldes. 8.Contar con una empresa en zona franca (plan vallejo) y socios en Latinoamérica. |
| | Debilidades | 1.Limitación en los servicios que se ofrecen (telefonía y banda ancha). 2.Falta presencia en otras regiones del país diferentes a la capital, en servicios masivos. 3.No contar con redes para el suministro de señal de TV. 4.Estancamiento en búsqueda del “socio estratégico”. 4.Pérdida de mercado por falta de actualización tecnológica. 5.Inestabilidad en los presidentes de la empresa. 6.Debilidad en las redes con otros organismos del sector público local. | 1.Cabecera en ciudad diferente al Distrito Capital. 2.Presencia de sindicatos que buscan politizar el manejo de la empresa. 3.Debilidad en el sistema de incentivos. |

| Factor | | ETB | UNE |
|---------|-------------|---|--|
| Externo | Oportunidad | 1. Ser del Distrito Capital, la ciudad más grande y con mayor PIB en el país. | 1. Dificultad de la competencia (Telmex, hoy Claro) para ganar mercado en Medellín. |
| | | 2. Estar constituida como sociedad por acciones y contar con régimen privado en lo laboral y la contratación. 3. Capacidad para celebrar convenios interadministrativos con la Alcaldía Distrital/ Municipal y otras entidades de gobierno. | |
| | Amenazas | 1. Dominancia de Telmex (hoy Claro) en el mercado de la TV en Bogotá. | 1. Desgastes en presentación de informes ante el ente de Control Político (Concejo). |
| | | 2. Ambivalencia en su naturaleza jurídica y vigilancia por la autoridad de control (Contraloría) en el uso del capital público, que no tienen las empresas privadas. 3. Decrecimiento en el uso de los servicios fijos y traslado de la dominancia a otros servicios de comunicaciones como el móvil y televisión. 4. Competidores trasnacionales con gran influencia y poder (mayor agilidad en la gestión de los privados ante el Estado). 5. Compañías privadas que compiten con precios que ambas empresas no pueden sostener. 6. Depredación de estratos socioeconómicos altos por la competencia privada. 7. Entrada al país de nuevos actores internacionales como TV Azteca. 8. Inhibición de actuaciones por responsabilidad pública de los funcionarios. 9. Marco institucional que favorece a las operadoras de servicios móviles. 10. Habilidad del dominante para saltarse el marco regulatorio existente. | |

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas realizadas y revisión documental.

Se observa que si bien, la gestión de ambas empresas públicas está determinada por un entorno que las afecta de manera similar, UNE ha logrado el desarrollo de mayores fortalezas que le permiten desarrollar estrategias más agresivas de cara a la competencia, en tanto que la ETB, como se ha señalado, se encuentra más rezagada, principalmente por las decisiones políticas de las Administraciones distritales, las cuales han impedido la toma oportuna de decisiones que permitan consolidar sus fortalezas, aprovechar las oportunidades existentes y hacer frente a sus debilidades y amenazas. Es interesante apreciar cómo en los dos casos, el esquema de competencia que se produjo entre las empresas locales, y de éstas con el monopolio nacional, pudo haber contribuido a que desarrollara una serie de capacidades competitivas, antes de iniciar su competencia con las privadas que, posteriormente, entraron a jugar en el sector, siendo ésta una de las razones para que aún se encuentren operando. En este sentido, los arreglos institucionales vigentes, impulsan a estas operadoras a disputarse el mercado, e incursionar en nuevos servicios, evitando el rezago tecnológico, en el que corren el riesgo de quedar, si no generan el flujo de caja suficiente para realizar inversiones en infraestructura tecnológica (redes y espectro) y más aún, en programas de investigación y desarrollo.

Al solicitar a los directivos de ETB y UNE que ordenaran por prioridad los principales activos con los cuales cuentan hoy en día, sus respuestas fueron diferentes¹⁶¹. Mientras que los dos informantes de UNE reconocieron que su principal prioridad son los usuarios, toda vez que se encuentran enfocados en desarrollar una estrategia de crecimiento y expansión por el territorio nacional, los entrevistados en ETB no coincidieron, siendo para uno de ellos la infraestructura tecnológica, la principal fortaleza con la que cuenta la empresa de Bogotá; en tanto que para el otro, es la base de usuarios que aún conservan en la ciudad, y que se constituye en la más grande del país. Ello denota una falta de sincronismo entre las diferentes áreas de la empresa, lo cual puede explicarse por los reiterados cambios de presidente y las diferentes orientaciones políticas dadas por cada Administración local, en las últimas décadas.

La estrategia de escisión llevada a cabo por las EPM, se considera exitosa, ya que permitió darle mayor autonomía a esta unidad, e incorporarla en un marco legal que le confiere más agilidad y capacidad de reacción, frente al que enmarca la operación de otras empresas de servicios públicos. Como lo indicaba el Gerente Corporativo de UNE, “en una decisión como éstas, (uno) tiene que ser muy hábil. Porque el exceso de análisis también paraliza” (LAS/ MEG, 06-01-2012). De esta manera, UNE cuenta con un modelo estratégico y de valores derivado de las EPM, el cual le permite armonizar las estrategias propias de su negocio, con las estrategias del grupo empresarial de las EPM, manteniendo cierta articulación e integración en el desarrollo del concepto de servicios públicos.

Por el contrario, la ETB actúa de manera desarticulada frente a las otras empresas de servicios públicos del Distrito Capital, con las cuales no ha tenido mayor interacción, por sus mismas condiciones de origen. Así, las estrategias desplegadas en el nivel táctico de cada compañía, siguen un curso diferente, aunque por un lado, ambas cuenten, con independencia en el desarrollo del negocio de las telecomunicaciones, el cual se encuentra integrado en una sola compañía. Y por otro, que en las dos empresas, sus directivos tengan discrecionalidad para tomar decisiones sobre el curso que deben tomar éstas a nivel táctico, como se reiterará más adelante.

¹⁶¹ Se pidió en entrevista que ordenaran según la prioridad que dan, los siguientes activos de la compañía: 1. Base de usuarios. 2. Espectro e infraestructura tecnológica (redes y antenas). 3. Recursos humanos. 4. Recursos tecnológicos (procesos, *know how* e innovación) y 5. Portafolio de servicios (Ver Anexo 4 - Instrumento Diseñado para la Realización de Entrevistas).

UNE cuenta desde hace algunos años con el servicio de televisión por suscripción¹⁶², por lo cual su estrategia ha sido el ofrecimiento de servicios empaquetados (telefonía, internet banda ancha y televisión) en diferentes lugares del país. Al adquirir las empresas telefónicas y cableras de las diferentes ciudades, la compañía logró apropiarse, tanto de la base de clientes de cada ciudad, como de la infraestructura tecnológica que había sido desarrollada por éstas. Por ello, el principal esfuerzo realizado, ha sido adaptarse operativamente al entorno cultural y económico en las otras ciudades, el cual presentaba diferencias apreciables respecto al de la ciudad de origen. Al respecto, Sánchez señalaba que fue necesario incursionar en un “aprendizaje regional”, esto es, en un aprendizaje de las condiciones, necesidades y características de los usuarios en los otros municipios donde comenzó a desplegar sus servicios (LAS/ MEG, 06-01-2012). Las estrategias de UNE en este sentido, se han dirigido a competir por calidad y servicio, frente a su principal competencia Telmex (hoy Claro), compañía que ha venido depredando el mercado, mediante la estrategia de precios, la cual resulta difícil sostener en una empresa de origen municipal¹⁶³.

La estrategia de la ETB por su parte, se encuentra enfocada en proteger su mercado local, mediante un ambicioso plan para modernizar la red capilar de Bogotá (cambiando el cobre por fibra óptica), y ampliar su portafolio de servicios al de televisión, a fin de lograr una oferta de servicios empaquetados, gracias a la cual Telmex (hoy Claro), ha logrado arrebatarse una buena parte del mercado capitalino, pues como afirmaba Arias “lo que yo (cobro por) teléfono más banda ancha, con eso pagan televisión también allá! (GDA/ MEG, 13-07-2012) ¹⁶⁴. Ambas estrategias corporativas se han configurado en el plan de transformación que actualmente adelanta la compañía.

De otro lado, se observa cómo ante el comportamiento del mercado móvil, el cual toma cada vez más ventaja sobre el fijo, las empresas públicas se han visto presionadas a la

¹⁶² En el año 2012, contaba con 1,034 millones de suscripciones por TV, ubicándose en segundo lugar luego de Telmex (hoy Claro), con 1,814 millones (El Tiempo, 2013).

¹⁶³ “Básicamente lo que hemos tenido que aprender a hacer es, cómo manejar un avión en medio de la turbulencia. No podemos parar, porque tenemos que seguir peleando en el mercado, con dos señores que son muy chiquiticos, que son Telmex y Telefónica”, sostuvo irónicamente el directivo de UNE (LAS/ MEG 06-01-2012).

¹⁶⁴ De acuerdo con el directivo de la ETB, se presume que Telmex estaría subsidiando el servicio de telefonía, aprovechando su ventaja comparativa al contar con redes disponibles para TV, con las cuales ETB aún no cuenta. Si bien, Telmex inició a operar a través de la compra de las principales cableras, ETB tuvo su origen en la telefonía y por tanto, ahora requiere modernizar su red para adecuarla a las necesidades propias del servicio de la televisión, el cual se considera uno de los mercados más importantes de la actualidad, en el ámbito de las telecomunicaciones (GDA/ MEG, 13-07-2012).

creación de nuevos portafolios, que integren diversos productos como una solución integral de comunicación para los usuarios. UNE ha sido líder dentro del conjunto de empresas públicas, ofreciendo desde el 2010, telefonía móvil¹⁶⁵. Aunque la ETB presta un servicio móvil virtual a través de Colombia Móvil (Tigo) con la cual tiene una alianza para el uso de sus redes, ha considerado su incursión en este segmento de manera directa. Sin embargo, aún mantienen ciertas reservas sobre el despliegue de una estrategia agresiva en este frente, que la podría desviar de su foco principal. Al respecto, Arias señalaba que “ETB debe focalizarse donde es fuerte, donde hay ventajas. Yo no puedo pretender competir donde no tengo ventajas” (GDA/ MEG, 13-07-2012) haciendo alusión al segmento de servicios móviles.

En este sentido, el presente estudio encuentra una diferencia táctica muy marcada entre ambas empresas, pues mientras UNE busca continuar conquistando nuevos mercados, ETB se apalanca en estrategias de reposicionamiento de su liderazgo en el Distrito Capital. Sin embargo, reconoce la necesidad de hacer presencia en otras regiones del territorio nacional, donde básicamente hace presencia mediante la prestación de servicios corporativos. “Hay que estar en el país, uno no puede quedarse en Bogotá. Lo que pasa es que uno puede hacerlo de diferentes formas; no tiene que ser directamente, puede ser con terceros”, indicó su Gerente de Regulación (GDA/ MEG, 13-07-2012). No obstante, las acciones delineadas para llevar a término esta decisión, no son claras, ni hacen parte de sus actuales prioridades.

Otra estrategia corporativa identificada es la sostenibilidad, más enfáticamente desarrollada por parte de UNE, de cara al negocio, mediante la cual buscan la reducción de costos y optimización de recursos, tema prioritario en la agenda corporativa de ambas empresas. Por último, pero no menos importante, se destaca el desarrollo de capacidades de innovación, como estrategia esencial en el fomento de la competitividad. Como se vio en el Capítulo 1, la innovación puede adoptar en el ámbito público, tanto la dimensión técnica como la administrativa (Sánchez, 2010), con el fin de contribuir a la generación de valor (Moore, 1998). No obstante, UNE y ETB, en su rol de jugadoras de un sector como el de las telecomunicaciones, la innovación presenta una fuerte orientación hacia el incremento de capacidades tecnológicas, con el fin de hacer frente al reto de incursionar en los nuevos servicios, para el desarrollo del denominado binomio de tecnología-servicios, propuesto por Crozier (2006).

¹⁶⁵ No obstante, aún sigue siendo una minoría en el mercado, contando al 2012 con 24 mil líneas.

UNE ha generado unas interesantes sinergias con el sector educativo, a través de las cuales realizan investigación y desarrollo de contenidos, para aplicaciones de navegación móvil, a fin de contar con un conjunto de servicios complementarios a los de trasmisión de datos¹⁶⁶, “porque el usuario lo que está esperando, es que además de comunicarse, la empresa le facilite unos contenidos, a través de unos software que puedan hacer más fácil su vida”, afirmaba el Secretario General en entrevista (JGU/ MEG, 11-01-2012). Adicionalmente, cuentan con un área de innovación que se enfoca en el mejoramiento de aspectos metodológicos y de relacionamiento con clientes (LAS/ MEG, 06-01-2012). ETB por su parte impulsó un cambio en su imagen, mediante el slogan “ETB, inspírate”, con el fin de proyectar la innovación empresarial entre sus usuarios (ETB, 2011). Y actualmente, se encuentra en proceso de aprendizaje sobre el negocio del entretenimiento, a través del cual proyecta comercializar su nuevo servicio de televisión por suscripción, mediante su interacción con la empresa dedicada a esta línea de negocio, la cual fue adquirida en el año 2012.

4.2.1.1 Nivel Operativo. En este nivel descansan, las acciones concretas que desarrollan ambas empresas, para el desarrollo de las estrategias corporativas establecidas a nivel táctico. En primer lugar, es importante considerar que la única forma en que logran competir hoy día las operadoras de telecomunicaciones, es mediante el espectro (OGC/ MEG 30-12-2012) y por esta razón, gran parte de sus estrategias se determinan por su adquisición. Como se había indicado, UNE participó en la subasta por espectro 4G en el año 2010, logrando la adjudicación del mismo, y con ello posicionarse como la primera empresa del país en ofrecer tecnología LTE, considerablemente más veloz y, por ende, con posibilidades de navegar mediante operadores móviles, con muchas menos restricciones a las que existen hoy día¹⁶⁷. Actualmente, el Ministerio de TIC está por convocar a un nuevo proceso licitatorio, en el cual existe un amplio interés en participar, por parte de los diferentes operadores de la industria, incluyendo a la ETB (El Tiempo, 2012), y que marcará una amplia ventaja para quien resulte ganador del mismo. Como lo señalaba la ejecutiva de la ETB, “también hace parte de nuestro plan de transformación, (...) entrar al negocio de movilidad con una red propia; pero eso dependerá de las condiciones que defina el Ministerio para la adjudicación

¹⁶⁶ Para tal fin se creó una agencia denominada Ártica, donde UNE participa mancomunadamente con las principales universidades del Departamento de Antioquia (Universidad Nacional de Colombia, Universidad de Antioquia, UPB, EAFIT, Universidad de Medellín y la IPS Universitaria).

¹⁶⁷ A través de esta tecnología, UNE realizó el lanzamiento del servicio de banda ancha móvil “Revolution” en junio de 2012 (UNE, 2012).

del espectro” (ICM/ MEG, 23-01-2013), lo cual genera riesgos importantes para la ETB y las demás empresas que están apostando en favor del mismo, para su entrada al mercado móvil o la ampliación de los servicios hasta el momento disponibles.

Otro mecanismo esencial para desplegar las estrategias, es la consecución de títulos de habilitación, con el fin de prestar los nuevos servicios. Es por esto, que UNE efectuó compra de las cableras que ya contaban con licencia de operación y, en el caso de la ETB, el año pasado adquirió la cablera Ingelcom, la cual contaba con licencia para la ciudad de Cúcuta. A pesar de estos esfuerzos, con la reciente ley promulgada sobre televisión por suscripción y que ya fue indicada, estas acciones ya no son requeridas, y empresas como EMCALI, podrán incursionar directamente en el servicio, sin la alianza con una compañía dedicada a tal objetivo. Ello muestra la falta de coherencia en el diseño de instituciones por parte del Gobierno nacional, dirigidas al fomento de servicios por parte de las empresas públicas que, como UNE y ETB, realizaron grandes inversiones financieras para brindar televisión por suscripción, las cuales en el marco actual resultan infructuosas.

En el caso de la ETB, el despliegue operativo para llevar a cabo el plan de modernización de su red, y la inclusión del suministro de televisión en el portafolio de servicios, se realiza mediante el apalancamiento monetario, respaldado por un sólido comportamiento financiero, como se verá más adelante. Al respecto, el Gerente de Regulación indicaba, “tenemos forma y nos van a prestar fácil, porque es que la empresa financieramente está perfecta” (GDA/ MEG, 13-07-2012). Es importante señalar que ambas empresas no descartan la conformación de alianzas para la consolidación de sus negocios y la prestación de servicios en otras regiones. No obstante, la ETB sigue el lineamiento del Alcalde actual. “Nosotros sí estamos seguros de que la ETB sin socio estratégico, puede vivir y vivir bien. Esa es la apuesta de Petro y nosotros aquí, internamente, creemos que la ETB puede”, comentó al respecto la informante de la ETB (ICM /MEG, 23-01-2013).

4.2.2 Gestión Macro

De acuerdo con la propuesta de Metcalfe (1996), tomada como sustento teórico de esta investigación, la gestión macro se lleva a cabo en el entorno de las organizaciones públicas, a través de las diferentes relaciones que sostienen con otras unidades, con agencias de gobierno y con la ciudadanía. Teniendo en cuenta el entramado que se teje entre las empresas públicas y los diferentes actores que juegan en el entorno de las telecomunicaciones, en esta investigación se preguntó ¿Cómo son las relaciones de las

empresas públicas ETB y UNE, con las otras agencias del gobierno y los otros poderes públicos, tanto del nivel nacional como del nivel subnacional? ¿Cuáles son sus interacciones con otros actores privados y grupos de interés, para el desarrollo de sus labores? ¿Cómo operacionalizan sus redes con los agentes públicos y privados que intervienen en la industria?

Para dar respuesta a estas inquietudes, se describirán las principales relaciones que mantienen hoy día ambas empresas, con los diferentes actores que juegan en el sector y que determinan en buena medida su comportamiento. En primer lugar, con el Estado en el ámbito local, del cual hacen parte las Alcaldías y los Concejos locales. En segundo lugar, con el Estado en el ámbito nacional, lo cual incluye tanto al Ministerio de TIC, como a las diferentes Autoridades orientadas al control y regulación de estas empresas. Y finalmente, con los diferentes agentes económicos, públicos y privados, con los cuales sostienen alianzas e intercambios.

4.2.2.1 Gobiernos Locales. Las Alcaldías de Bogotá y Medellín ejercen una escasa intervención en el direccionamiento corporativo de ETB y UNE, aunque se comportan como el principal grupo de interés, participando en sus juntas directivas, en calidad de socias mayoritarias¹⁶⁸. A diferencia de otros países, en los cuales “las empresas de carácter estatal, se utilizaban como plataformas para lanzamiento político”, según lo expresaba el directivo del MinTIC en entrevista (MFA/ MEG, 16-07-2012), en el sector de telecomunicaciones colombiano, no hay presencia de injerencias políticas directas en su administración, como lo corroboraba la Gerente Legal de Telefónica, “aquí no llega ningún político y pide unas líneas de teléfono para su pueblo o algún senador” (NGC/ MEG 26-07-2012), al igual que los informantes de ETB, “nunca me han ni siquiera insinuado un tema político” (GDA/ MEG, 13-07-2012) y de UNE, “no es que llegue un Alcalde y diga, vea me hace un favor, tiene que darle telefonía a todo ese barrio. No, esa intervención no está dentro del alcance” (LAS/ MEG, 06-01-2012).

En este contexto, las relaciones que se construyen entre las empresas públicas y los gobiernos locales, adoptan un carácter más cooperativo. “Un elemento claro y clave de responsabilidad de estas empresas, es obtener cierta relación con los municipios, o con los alcaldes. Es tratar de entender ellos para dónde van, y mirar nosotros cómo (lo

¹⁶⁸ Como se había anotado, el dueño principal de UNE es la EPM, y por tanto, es quien formalmente cuenta con asiento en su junta directiva, pero en la práctica los alcaldes han decidido de manera discrecional continuar haciendo parte de este órgano de dirección, por lo cual, en ambos casos los Alcaldes participan con voz y voto en la gestión financiera de las compañías.

aprovechamos, desde el punto de vista de negocio” (LAS/ MEG, 06-01-2012), indicaba el Corporativo de UNE, al reconocer la importancia de participar en proyectos conjuntos, que puedan generar beneficios a las dos partes. Existe así una clara diferenciación entre los recursos públicos que debe aportar el Gobierno local con miras a la gestión de sus programas, y aquellos que las empresas tienen a su cargo para el desarrollo de su negocio. Si bien, UNE y ETB participan en los procesos licitatorios de sus ciudades, como otras operadoras más del sector, cuentan con ciertas preferencias para ser contratadas, a través de figuras como los convenios interadministrativos, los cuales pueden celebrarse directamente entre entidades públicas, sin la participación de terceros.

No obstante, se aprecia que esta figura legal es más aprovechada en Medellín, que en Bogotá, donde existe más cautela en el momento de contratar servicios. “Hay temas de competencia. Simplemente el Distrito no puede sacar un decreto que diga, le compro todo a ETB, (...) porque el resto va a decir que está favoreciendo a la empresa del Estado” (GDA/ MEG, 13-07-2012). En consecuencia, se observa menor interacción en la gestión pública de Bogotá (entre la Alcaldía Mayor y la ETB), que en la de Medellín (entre la Alcaldía Municipal y UNE), lo cual puede obedecer a la presión del operador dominante, y a la presencia de los organismos de vigilancia del Distrito. Es de resaltar que en Medellín, la participación de UNE se extiende al plano del diseño de políticas públicas trazadas en el plan de desarrollo municipal. “El plan de gobierno propone unas líneas gruesas de trabajo y en esos trabajos sí hay intervención de todas las empresas que participamos ahí”, precisaba el directivo de UNE (LAS/ MEG, 06-01-2012)¹⁶⁹, lo cual no se evidencia en la gestión capitalina. Debe adicionarse que en el caso de UNE, también existe una importante relación con las EPM, entidad que actúa como socio e integrador de las estrategias institucionales de servicios públicos configuradas para la región antioqueña.

4.2.2.2 Concejos Locales. Los Concejos (Distrital y Municipal) ejercen control político sobre las empresas públicas, interviniendo en la aprobación de los diferentes actos administrativos radicados por la Alcaldía, para efectos de tomar decisiones estratégicas sobre el curso de las mismas. Al respecto, es importante considerar cómo la influencia de estos actores en el devenir de las compañías, juega un papel fundamental, el cual generalmente ha estado enfocado en preservar su carácter estatal, en procura del desarrollo de su función social. No

¹⁶⁹ Ejemplos de programas municipales donde UNE participa son “Medellín, ciudad digital” y “Ruta N”. Mediante este último, la Alcaldía de Medellín, las EPM y UNE promueven el desarrollo de negocios innovadores basados en tecnología, que incrementen la competitividad de la ciudad y de la región (Ruta N, 2013).

obstante, también se generan tensiones en la relación de este actor de control político y las empresas públicas, dada la naturaleza jurídica de éstas que, como se ha anotado, las pone en un plano privado en materia laboral y de contratación, siendo objetos de vigilancia por manejar recursos públicos.

En este aspecto, el Concejo de Medellín presiona a UNE por el balance de su gestión financiera, conllevando a la necesidad de rendir cuentas y a dar explicaciones sobre los planes de inversión que tienen repercusiones en la disminución de las utilidades reportadas. Desde el punto de vista de los informantes de UNE, esta situación les genera un desgaste, dada la necesidad de producir informes adicionales a los que es sometida la empresa, por la falta de entendimiento sobre la flexibilidad que le ha sido otorgada para desarrollar su gestión administrativa. Al respecto, el Secretario General enfatizaba, “nuestro régimen es privado en la contratación, pero igualmente, nos inician investigaciones de carácter fiscal y nos hacen imputaciones de carácter político, por esa falta de entendimiento” (JGU/ MEG, 11-01-2012). Esta tensión es menos visible en el caso de la ETB, donde el Concejo no interviene tan directamente en su gestión. Ello podría explicarse, porque culturalmente en Medellín, ha existido mucho más rigor en el manejo de los recursos financieros del municipio y de sus empresas.

4.2.2.3. Gobierno Nacional. Existe una doble relación entre las empresas públicas, y el Gobierno nacional, encabezado por el Ministerio de TIC, como organismo del poder ejecutivo central, a cargo de la cartera de las telecomunicaciones; por un lado, como diseñador de las políticas en materia de TIC, pero por otro, como autoridad de vigilancia y control. En este numeral se describirán las redes que se entretajan frente a la primera función. Cabe mencionar que en el actual ambiente de liberalización del sector, el Gobierno nacional trata de manera indistinta a las empresas públicas y privadas, como se analizó anteriormente. El directivo del MinTIC, reconocía al respecto que “en realidad actualmente la política pública que desarrolla el Ministerio, no hace una distinción entre si la empresa es pública o es privada” (MFA/ MEG, 16-07-2012), abandonando de esta forma la función que anteriormente asumía el Ejecutivo, respecto a la protección de la empresa estatal.

De hecho, la fortaleza de las relaciones con el Gobierno central y la incidencia en la definición de políticas en el sector, están más condicionadas por el peso de las empresas en el mercado de las TIC, que por su naturaleza pública o privada. Como lo afirmó el directivo de la ETB, “ni siquiera tiene que ver aquí que yo sea público o privado. Es un tema de tamaño. Tigo, que es de Millicom, está en las mismas. También Movistar está muy mal”

(GDA/ MEG, 13-07-2012). En ese mismo sentido, lo enfatizaba el ejecutivo de UNE, “una cosa que aquí está clara, es que llega Carlos Slim en avión privado y se reúne con el Presidente de la República y eso no lo tenemos nosotros” (LAS/ MEG, 06-01-2012).

La percepción de las empresas de origen municipal es que el Estado favorece con sus políticas a las operadoras de servicios móviles, y por ende, no promueve la participación en igualdad de condiciones, de todas las empresas del sector. Esto genera un constante conflicto entre los niveles locales y el central, ya que los primeros no consideran que por parte del Gobierno nacional exista reconocimiento a la labor adelantada por las operadoras municipales, en materia de servicios fijos. “Nos ha tocado batallar y batallar, tratando de convencerlos de que aquí también hay una labor, desde el punto de vista de la banda ancha fija, con redes de WiFi, que nosotros hemos hecho, que parece que ya las dejaran de lado”, expresaba al respecto el Gerente Corporativo de UNE (LAS/ MEG, 06-01-2012).

La otra tensión que se genera está dada por el hecho de que el Estado juegue como inversionista en el antiguo monopolio nacional, lo cual genera una pérdida de legitimidad, ante las empresas públicas locales. Es el “Estado empresario, vs. el Estado regulador. El mismo Estado, que es quien regula, está siendo socio de una compañía que es mi competencia (...), el Estado es neutral, puede que lo sea, pero también tiene que parecerlo”, sostuvo el directivo de la ETB (GDA/ MEG, 13-07-2012), evidenciando el descontento por parte de las empresas públicas locales, con ocasión de los procesos de capitalización que se han venido adelantando en Telefónica Telecom, según se señaló al iniciar este capítulo. El Gobierno “¡está creando unas ventajas para una empresa en competencia, que además es de capital privado, que es Telefónica de España! Entonces, ¿hasta dónde el Estado está ayudando, ¿a quién?” objetó Arias (GDA/ MEG, 13-07-2012). Ello pone de manifiesto la ambivalencia que se genera en el papel desempeñado por el Gobierno central, y desdibuja la articulación que debía propiciarse entre los diferentes niveles de gobierno, para el desarrollo de las políticas públicas en materia de TIC¹⁷⁰.

Finalmente, debe señalarse que bajo los modelos de asignación de espectro actualmente definidos por el Gobierno central, no se visualiza una repartición equitativa de este recurso escaso, toda vez que las licitaciones están diseñadas para dejar en manos de una sola compañía el valioso activo, lo cual deja en clara desventaja a las perdedoras de

¹⁷⁰ En este proceso, el Gobierno nacional apartó de la administración de Telefónica Telecom al Ministerio de TIC, estableciendo como representante en la junta directiva de esta empresa a un funcionario del Ministerio de Hacienda, con el objeto de evitar que el primero actuara como juez y parte. No obstante, esta medida vislumbra fragmentaciones entre el gabinete de Ministros, que como un solo cuerpo, deberían desarrollar la política bajo una misma posición ante la industria.

cada contienda. Esto puede explicarse porque como se ha anotado, los incentivos de los actores gubernamentales tienen un horizonte temporal de 4 años, término al final del cual, esperan mostrar resultados de su gestión. Por tanto, no hay disposición en asumir el riesgo de embarcarse en varios procesos de adjudicación de espectro, que pudieran quedar inconclusos al término de la Administración. Tal situación va en contra del principio de promoción de competencia promovido por el mismo Gobierno, en el marco de las instituciones vigentes para el sector.

4.2.2.4 Autoridades de Vigilancia y Regulación. Del esquema de regulación, vigilancia y control al que están sujetas las empresas de telecomunicaciones, hacen parte tanto la Comisión de Regulación de Comunicaciones CRC y el Ministerio de TIC (a través de la Subdirección Vigilancia y Control), como la Superintendencia de Industria y Comercio SIC, encargada de velar por el cumplimiento del régimen de protección al usuario. Estas autoridades tienen las mismas competencias sobre todas las operadoras del sector, no habiendo distinción entre las que son públicas y privadas. Es necesario señalar que los arreglos institucionales vigentes, establecen múltiples instancias para la vigilancia, control y regulación de la industria, funciones que en algunos países son conferidas a una sola agencia, según lo expresaba la directiva del MinTIC (SS/ MEG, 18-07-2012).

La única diferencia que existe en esta materia, entre las empresas públicas y privadas, corresponde al papel desempeñado por la Contraloría General de la República, la cual, a través de las Contralorías Distrital y Municipal, fiscaliza directamente la gestión adelantada por ETB y UNE respectivamente, en su condición de entidades integradas con patrimonio público. En ambos casos, existen dificultades en la rendición de cuentas ante esta autoridad, de manera similar a las que se presentan con los Consejos locales, pues el régimen que determina la naturaleza jurídica de las empresas, no establece claramente los límites y responsabilidades frente a los entes de control. Los directivos de ambas compañías señalaron las restricciones a que son sujetos, en el ejercicio de sus funciones, y que los mantienen en desventaja con sus pares privados, los cuales cuentan con mayor margen de maniobra, y sin la presencia de un ente de fiscalización externo.

A pesar de que tanto los arreglos institucionales, como la interacción con los gobiernos locales, dotan a las empresas públicas de independencia y autonomía, evitando su instrumentalización para el cumplimiento de promesas políticas, desde el punto de vista de los directivos de las empresas, éstas son utilizadas con fines de oportunismo político, en la antesala de los procesos electorales, a través de investigaciones que se inician durante

estas épocas de contienda política. “Siempre que van a existir elecciones de Alcalde, van a haber temáticas de EPM, temáticas de UNE, temáticas de ETB, y quedan en la palestra del concierto político. ¿Por qué? Porque es que eso genera votos”, argumentó el Gerente Corporativo de UNE (LAS/ MEG, 06-01-2012).

Respecto al rol desempeñado por el regulador, es de resaltar que los diferentes entrevistados tienen una buena percepción sobre el mismo, considerándolo una instancia imparcial que ha realizado un ejercicio responsable, soportando sus decisiones en estudios técnicos. “En las comisiones de regulación, hay unos criterios objetivos con respecto a la normatividad que se está expidiendo”, indicó el Secretario de UNE (JGU/ MEG 11-01-2012), lo cual fue corroborado por el Asesor Legal de Telefónica: “son propuestas que parten de argumentos técnicos, tienen que ser verificables, no son a dedo como los subsidios agrícolas” (NGC/ MEG 26-07-2012) y por el Directivo del MinTIC, quien resaltó que la CRC “ha sido muy exigente, es un organismo técnico que ha hecho bien la tarea” (MFA/ MEG 16-07-2012). Resulta interesante observar que desde el punto de vista de los informantes, la CRC genera espacios de diálogo con las operadoras de la industria, permitiendo la construcción colectiva de propuestas para la promoción de competencia, bajo un esquema de gobernanza interorganizacional.

Sobre la autoridad de vigilancia y control, se reitera que ésta fue transferida al Ministerio de TIC a partir del año 2009, por lo cual aún se encuentran en proceso de ajuste e implementación, los esquemas que serán utilizados para ejercer esta función de cara a la industria. Debe mencionarse que al sacar del régimen de empresas domiciliarias, a las operadoras de telecomunicaciones, tanto UNE como ETB dejaron de ser vigiladas por la Superintendencia de Servicios Públicos, la cual ejercía un control más riguroso. Por tanto, ahora reciben el mismo tratamiento que las otras operadoras de servicios móviles, ante la Dirección de Vigilancia y Control del Ministerio. No obstante, se cuestiona la conveniencia de mantener tal competencia en esta cartera, la cual adicionalmente asume la supervisión de otros órganos como la ANE y la CRC, concentrando actividades que más bien correspondería a agencias de carácter técnico, no influenciadas por las preferencias políticas de la Administración en turno.

Frente a la gestión adelantada por la SIC, es importante resaltar que en ésta se concentraron, tanto la vigilancia de servicios móviles, como las de servicios fijos (antes en manos de la SSPD), conllevando a la dificultad de controlar todas las Peticiones, Quejas y

Reclamos PQR¹⁷¹, a las cuales tienen derecho los usuarios de telefonía y que en el caso particular de los servicios móviles, desbordan los generados por otras industrias (OGC/ MEG, 30-12-2011). Según la SIC, la información que vienen reportando los operadores móviles es inexacta y/o incompleta, ya que presuntamente no refleja la realidad sobre el número total de peticiones, quejas y recursos presentados los usuarios, por lo cual han sido sujetas de reiteradas sanciones (Dinero, 2012)¹⁷². En este contexto, las operadoras de servicios fijos manifiestan descontento con los procedimientos actuales, pues no consideran equilibradas las sanciones que les son impuestas, respecto a las de servicios móviles. “Lo que está haciendo la Superintendencia en el tema de protección a usuarios, para nosotros, es un sistema bastante represivo; las sanciones que nos imponen son muy altas”, señaló al respecto la Gerente Legal de Telefónica Telecom (NGC/ MEG, 26-07-2012).

4.2.2.5 Otros Actores Públicos y Privados. Debe señalarse que hoy en día, la operación de las empresas públicas está fuertemente ligada tanto a sus proveedores, como a sus principales aliados. De las interacciones entre agentes, depende en gran medida la calidad y eficiencia con las que se prestan los servicios, y más aún, sus posibilidades de mantenerse en competencia. Como lo precisó el Corporativo de UNE, “necesariamente estas empresas tienen que aprender que tienen que disponer de otros en su cadena, si quieren subsistir” (LAS/ MEG, 06-01-2012). Pero además, llama la atención que en el sector de las telecomunicaciones, el ambiente competitivo muchas veces se torna en un ambiente de carácter más cooperativo, pues las empresas requieren del uso de las redes de sus contrincantes, para poder prestar los servicios. En este contexto, se generan diferentes acuerdos de interconexión entre ETB y UNE, con las otras empresas del sector. “Hay acuerdos de uso de infraestructuras con los diferentes agentes del sector. En algunos momentos, nosotros requerimos de la red de ellos, y ellos también van a requerir de las redes de nosotros”, comentaba Guerra (NGC/ MEG, 26-07-2012); y Usme también lo

¹⁷¹ Las PQR son recursos legales consagrados en el art. 23 de la Constitución Política de Colombia, mediante los cuales, toda persona cuenta con derecho de presentar ante las autoridades, peticiones respetuosas por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución (Asamblea Nacional Constituyente, 1991). Esta obligación se encuentra expresamente reglamentada y su incumplimiento da origen a sanciones por parte de las diferentes entidades públicas o privadas, a las cuales cobije su aplicación.

¹⁷² En el año 2012, las multas impuestas por la SIC a las empresas de comunicaciones sumaron \$26.546 millones de pesos col. (aprox. UD\$14,750 millones), de los cuales 56% fueron PQR para operadoras móviles y el 78% correspondió a violaciones al régimen de protección a usuarios. Telmex y Comcel (Claro) fueron el operador más multado del sector (Semana, 2013).

expresaba, “inclusive con nuestra competencia en el mercado de interconexión, tenemos relaciones tanto con Telmex, como con Telefónica” (JGU/ MEG, 11-01-2012).

Otras causas identificadas para la construcción de acuerdos, corresponden a la ampliación de los portafolios de servicios y la consecución de los títulos que las habilitan para su prestación. En el primer caso, se observan alianzas y fusiones con entidades especializadas en la prestación de servicios de *contact center* (centros de atención telefónica a clientes), mediante los cuales tanto ETB como UNE integran sus procesos comerciales. En el primer caso, a través del Call Center de las Américas CCA, del cual es dueño la ETB en asocio con la compañía Carvajal. En el segundo caso, a través de EMTELCO, del cual es dueño UNE, aunque goza de independencia en su funcionamiento. Un socio en común de ETB y UNE, es la compañía celular Tigo (de Millicom) que, como se ha mencionado, cuenta con el 24,9% de participación de cada una de éstas, permitiendo la generación de alianzas, como aquella que sostiene ETB para brindar servicios móviles a través de sus redes en forma virtual, o UNE que, yendo más allá, está proyectando una eventual fusión con esta compañía.

En la segunda causa mencionada, se observa que las empresas usan como estrategia las alianzas para prestar servicios, los cuales de acuerdo con las regulaciones existentes, no puedan prestar por sí mismas. En el caso de ETB, existen alianzas con empresas como DirectTV, con la que ha prestado servicio de televisión digital; con Colvatec, que fue adquirida en forma mayoritaria para prestar servicios de instalación y mantenimiento de redes, en un momento en que la legislación no le permitía a la empresa desarrollar esta labor, y más recientemente, con Ingelcom, mediante la cual está incursionando en la prestación del servicio de televisión por suscripción. “La regulación no otorgaba licencias para servicio de televisión en el país, a diferencia de otros países; y la única forma de empezar a prestar servicio, era a través de la compra de una empresa que ya tuviera la licencia” señaló la Vicepresidenta de la ETB (ICM/ MEG, 23-01-2013), al explicar las razones que motivaron esta nueva inversión.

Respecto a UNE, las alianzas han superado la consecución de licencias, que fueron adquiridas durante su fase de escisión e integración. Actualmente, se observa la generación de múltiples acuerdos comerciales con agentes privados, con el fin de obtener servicios complementarios para clientes corporativos; por ejemplo, con SURA, con Quio de México y con la firma brasileña Oi, con las cuales adelanta un proyecto para montar un *datacenter* (centro de datos) en la ciudad de Medellín. De igual forma, ha celebrado convenios con proveedores de tecnología móvil, como *Huawei* o *Hewlett Packard* para la implementación de

dispositivos móviles y, con otras firmas de desarrollo de software, con las cuales establece interacción para la generación de aplicaciones de internet móvil. En términos generales, se observa que estas alianzas han superado las fronteras locales, y aún las nacionales, para establecer relacionamientos con grandes actores de las telecomunicaciones a nivel mundial.

4.2.3 Gestión Micro

La gestión micro abarca el conjunto de actividades desarrolladas al interior de cada organización, para lograr el cumplimiento de sus funciones, de acuerdo con las líneas estratégicas establecidas y los diferentes vínculos que ha desarrollado con su entorno. De manera general, es la dimensión en la cual resulta más similar el comportamiento que siguen las organizaciones públicas y las privadas. En este apartado, se describirán las características más relevantes que adopta la gestión micro, bajo cuatro componentes identificados (Stewart y Ranson, 1998). Primero, la organización y esquema de gobierno. Segundo, la estructura financiera y de gastos. Tercero, la gestión de los recursos tecnológicos que permiten la prestación de servicios y el desarrollo de la innovación. Y cuarto, el manejo de clientes y mercadeo¹⁷³.

4.2.3.1 Organización y esquema de gobierno. El esquema de gobierno de ETB y UNE, descansa en una Junta Directiva, nombrada por la Asamblea General, y un Presidente, que dirige el rumbo de la compañía, en colaboración de un staff de asesores y vicepresidentes, quienes presentan informes de su gestión, ante los órganos directivos de las empresas. Como entidades comerciales, éstas se rigen por un claro ánimo de lucro que, en ambos casos, es supervisado por sus accionistas, al igual que en cualquier empresa privada. Así, los altos directivos de las dos empresas se ven presionados para generar planes de negocio, que les permita proyectar su comportamiento financiero futuro¹⁷⁴. Estos son presentados ante la junta directiva, la cual además, toma decisiones sobre la repartición anual de dividendos.

¹⁷³ Debe aclararse que si bien, la auditoría y control también se integran como otro componente de esta dimensión, en el presente estudio de caso, ésta fue descrita como parte de la gestión macro, toda vez que las actuales reglas institucionales atribuyen un importante papel a las entidades externas que desempeñan esta función.

¹⁷⁴ En UNE, por ser una filial de las EPM, las metas de utilidades son fijadas a través de un plan establecido para todo el grupo, denominado MEGA (Meta Estratégica Grande y Ambiciosa). “Tenemos un compromiso de generar UD\$1.500 millones al 2015, que está dentro de un mandato de lo que ellos llaman la MEGA”, precisó el informante de UNE” (LAS/ MEG, 06-01-2012).

Es de resaltar que las juntas, compuestas en ambos casos por 7 miembros, están integradas por representantes y asesores del gobierno local, de diferentes dependencias. Llama la atención el esquema seguido por UNE, según el cual, 4 de los 7 representantes son empresarios independientes, con diferentes ideologías políticas, lo cual configura la continuidad en las líneas gerenciales seguidas, que no se han visto afectadas hasta el momento, por los cambios en el gabinete designado por el gobierno en turno (LAS/ MEG, 06-01-2012). Como se ha anotado, el Alcalde de Bogotá preside la junta de la ETB, mientras que en UNE esta función la desempeña el Gerente de las EPM. Las Asambleas, por su parte, fijan lineamientos generales para la conducción de las empresas¹⁷⁵.

Respecto a los presidentes de las compañías, vale reiterar que en UNE, por tratarse de una filial de una empresa industrial y comercial del Estado, éste es nombrado a través de la junta, mientras que en la ETB, es designado directamente por el Alcalde. No obstante, en ambos casos, se halla una fuerte influencia del jefe de gobierno local, en la definición del funcionario que conducirá a la compañía, y quien se convierte en el actor principal que articula la gestión entre la empresa y la Administración local, por lo cual se esperaría que estuviera a la cabeza de la organización, durante el mismo horizonte temporal del Alcalde. Sin embargo, se observa que en la ETB ha existido mucha inestabilidad por parte de los ejecutivos que han ocupado este cargo, lo cual puede haber debilitado la relación con la Alcaldía del Distrito, para la generación de mayores sinergias entre ambas organizaciones¹⁷⁶.

En cambio en UNE, se aprecia una mayor estabilidad de los funcionarios que ocupan este cargo, existiendo en términos generales un presidente por cada periodo de Administración Municipal, lo cual puede haber contribuido a la continuidad y coherencia en la implementación de políticas de TIC de la ciudad. Adicionalmente, debe señalarse que la orientación de los alcaldes actuales, hacia el fortalecimiento de las compañías, ha conducido al nombramiento de expertos en el sector de telecomunicaciones, con trayectoria a nivel internacional, que los pone al mismo nivel de sus pares privados, tratándose de funcionarios con un fuerte perfil gerencial, y apartados de las prácticas clientelares y políticas. De hecho, actualmente ocupan el cargo, ejecutivos que no han tenido experiencia previa en cargos

¹⁷⁵ En el caso de la ETB, de la Asamblea hacen parte el Distrito Capital y todos los accionistas minoritarios de la compañía. UNE, que no ha realizado democratización de su patrimonio, integra en la asamblea representantes de las 5 empresas que tienen acciones en la misma: EPM, EDU, INDER, ITM y Empresas Varias de Medellín.

¹⁷⁶ En los últimos 5 años, la ETB ha tenido 5 presidentes, lo cual indica que en promedio, la empresa ha tenido un presidente por año.

públicos¹⁷⁷. De otro lado, conviene resaltar que las dos empresas aplican un código de gobierno corporativo, a través del cual despliegan las diferentes estrategias descritas como parte del nivel táctico, y que en el caso de UNE, les permite integrar su operación con las EPM, como casa matriz (JGU/ MEG, 11-01-2012).

Finalmente, es de anotar que a pesar de regirse por el derecho privado en materia laboral y de contratación, ambas empresas han incorporado prácticas de transparencia. La ETB publica mensualmente tanto sus presupuestos, como el resultado de los ejercicios financieros, con el fin de darlos a conocer a los socios minoritarios y cumplir con los requisitos fijados en los mercados bursátiles. UNE, aunque no es partícipe de este proceso, se vinculó de manera voluntaria al programa “Transparencia por Colombia”, efectuando mediciones bianuales de su operación. Adicionalmente, ambas empresas se verán obligadas a reportar sus principales operaciones en el sistema “Colombia TIC”, el cual será coordinado por el Ministerio de TIC, como parte de los nuevos esquemas de vigilancia y control que se están implementando (SS/ MEG, 18-07-2012). Ello da muestras de la transparencia con la cual ha venido trabajando este sector, el cual se ha caracterizado por contar con información consolidada de la industria, como fue resaltado por los diferentes informantes del estudio.

4.2.3.2 Estructura Financiera. En términos generales, ETB y UNE gozan de un manejo financiero responsable, dirigido tanto por políticas de optimización de sus inversiones, como por procedimientos restrictivos y controlados en sus gastos, que contribuyen con su solidez financiera¹⁷⁸. Conviene reiterar que el negocio de las telecomunicaciones deja cuantiosas utilidades, destacándose los altos márgenes de EBITDA que han logrado obtener ambas empresas, los cuales se destacan por superar el promedio de la industria¹⁷⁹. Ello puede deberse a que en los dos casos, las empresas ya contaban con una infraestructura

¹⁷⁷ El actual Presidente de la ETB es Saúl Kattan Cohen, quien venía de ocupar el cargo de presidente de “I Love Pizza” en Miami (El Tiempo, 2012) y el de UNE es Marc Eichmann, quien se ha desempeñado como gerente de empresas de transporte y telecomunicaciones (Telefónica Movistar) (Dinero, 2012).

¹⁷⁸ Actualmente la ETB está calificada como una empresa pública con “grado de inversión”, por la agencia calificador de riesgo crediticio Moody’s (GDA/ MEG, 13-07-2012). Esta es una calificación de alto grado, otorgada sobre las deudas gubernamentales de los países y sus entidades públicas.

¹⁷⁹ El EBITDA de la ETB fue de 52,6% en el 2011 (UD\$ 120 millones) (ETB, 2012) y de 47% en el 2012 (UD\$146 millones) (Dinero, 2013). El de UNE fue de 24% en el 2011 (UD\$ 230 millones), sin embargo, en el año 2012 reportó pérdidas por UD\$19 millones, dadas las altas inversiones realizadas durante este periodo (UNE, 2013). Al respecto, el Secretario General indicaba en entrevista que “la inversión que se hace en un momento dado para una determinada tecnología, y sobre todo, esta tecnología de comunicaciones que es muy alta, puede que te pegue al PyG de la empresa en unos 2 o 3 años. Pero lo importante es que tú estás cosechando usuarios, que cuando esa TIR financiera llegue al punto de equilibrio, pues lo que va a dar es ganancia” (JGU/ MEG, 11-01-2012).

tecnológica, bien construida por éstas, o bien, adquirida cuando realizaron la compra de otras compañías (p.e. las cableras), lo cual les ha permitido generar rendimientos crecientes, en la medida en que han logrado capturar un mayor número de usuarios sobre sus redes, siendo ésta la lógica propia de la industria.

No obstante, se reitera que la rápida evolución tecnológica, presiona a realizar cuantiosas inversiones que aún con los réditos actuales, no les es posible asumir, por lo cual han acudido a suscribir créditos externos. El hecho de estar constituidas como sociedades por acciones, les permite participar en los mercados bursátiles y acceder a fuentes externas de financiamiento¹⁸⁰. Ambas empresas han venido adquiriendo bonos de deuda pública, lo cual les genera una ventaja frente a sus pares privadas, toda vez que el Estado colombiano interviene como garante ante los inversores que participan en la compra de estos cupos de endeudamiento que, sin embargo, les implica cumplir con una serie de trámites adicionales ante el Gobierno nacional, quedando sujetas a la vigilancia de la Superintendencia Financiera¹⁸¹.

Frente a la política de pagos, debe resaltarse que la estrategia de la ETB ha sido aprovisionar sus antiguos pasivos pensionales a partir de los dividendos obtenidos, logrando que en el año 2012 quedara saneada financieramente, aspecto que como se indicó, fue utilizado como argumento para plantear su privatización en reiteradas ocasiones. Al respecto, su Gerente de Regulación afirmaba, “pueden criticar lo que quieran de ETB, pero financieramente ha sido muy bien manejada. La preocupación de la compañía, era tener buena caja, buenas inversiones, el pasivo pensional fue una prioridad para esta compañía hace más de 10 años” (GDA/ MEG, 13-07-2012).

En ambas compañías, se controlan los gastos mediante la asignación de presupuestos, existiendo más complicaciones en UNE, donde requieren constituir certificados de disponibilidad presupuestal (CDP), como soportes para la ejecución de compras y pagos a proveedores, siguiendo en este aspecto los mismos lineamientos de otras oficinas públicas municipales. En el caso de la ETB, que opera bajo la lógica de empresa mixta, se realiza una asignación presupuestal de manera similar a como se lleva a cabo en el sector privado, contando con mayor flexibilidad, aunque con gran disciplina en su manejo. “A finales de año, el presupuesto se aprueba por área, y ese es el presupuesto con

¹⁸⁰ Se destaca la exitosa estrategia de la ETB para lograr su plan de modernización, el cual se apoyó en la venta de bonos públicos, por primera vez en el mercado internacional, obteniendo ofertas por ocho veces el valor ofrecido (Portafolio, 2013).

¹⁸¹ El cupo de endeudamiento es un monto global para contratar recursos del crédito autorizado mediante un Acuerdo del Concejo de cada ciudad y requiere la aprobación a nivel nacional del Ministerio de Hacienda (Secretaría Hacienda, 2013).

que cuentas el siguiente año, y se hace un seguimiento riguroso a la ejecución presupuestal” precisaba su Vicepresidente (ICM/ MEG, 14-03-2013). Finalmente, llaman la atención las similitudes encontradas en las políticas de reducción de gastos manejadas por ambas empresas, siendo recurrente que los informantes resaltarán aspectos como el ahorro en viajes, o en procesos de capacitación de personal. Por ello están recurriendo a otras estrategias como las capacitaciones virtuales.

4.2.3.3. Personal: Como se ha reiterado, las reglas institucionales confieren a las empresas públicas de telecomunicaciones un régimen mixto, que les permite desarrollar sus procesos de contratación y personal bajo el derecho privado, no habiendo diferencia en este aspecto, frente a otras operadoras del sector. Sin embargo, los directivos de estas compañías son responsabilizados públicamente, recibiendo el mismo trato que se les da a los otros funcionarios del cuerpo burocrático local, siendo vigilados por la Contraloría General, según se explicó en el apartado de la Gestión Macro. Al respecto, Sánchez de UNE, indicaba que “dentro del esquema que hay en Colombia, no somos ni trabajadores oficiales, ni empleados públicos. Somos servidores públicos, que es la máxima categoría (...) es una mezcla rara, que a duras penas, la estamos entendiendo nosotros; entonces, los entes de control se enredan” (LAS/ MEG, 06-01-2012). Y en ese mismo sentido, Arias de la ETB, reiteraba, “no somos empleados públicos, pero para efectos de la Contraloría sí, porque manejamos recursos públicos” (GDA/ MEG, 13-07-2012).

Esta mixtura en las características del personal directivo, se configura como desventaja respecto a las operadoras privadas, cuyo personal no es responsabilizado ante las autoridades de control. Se resalta el hecho de que cualquier investigación que inicien éstos, replica contra los funcionarios de las empresas, y ello puede conllevar en última instancia, a la afectación de su patrimonio personal, como lo expresaba el Gerente de la ETB, “cualquier sanción del Estado, por ejemplo, una de la SIC, porque... yo atendí mal a un usuario o porque no cumplí con alguna regulación de reportes de información, esa multa la paga la empresa, pero como es recurso público, la Contraloría (recae) en el funcionario público. Significa eso que (...) muchas sanciones que le ponen a la compañía, las acaba pagando el funcionario, el empleado público!” (GDA/ MEG, 13-07-2012), lo cual conlleva a obvias inhibiciones respecto al uso de sus atribuciones gerenciales.

De otro lado, conviene señalar la importante presencia de sindicatos en ambas empresas, los cuales han venido jugando como actores con quienes se han abierto espacios de diálogo y concertación y que en el caso de la ETB, ha tenido un papel decisivo en la

determinación de los procesos de privatización que fueron iniciados, “el sindicato de acá es fuerte, es aguerrido”, señalaba al respecto Arias (GDA/ MEG, 13-07-2012). Adicionalmente, el hecho de tratarse de organizaciones que tienen una larga historia y, por tanto, personal de mucha antigüedad, genera resistencias ante los nuevos procedimientos o prácticas innovadoras implementadas desde los niveles gerenciales.

Es de resaltar que los procesos de selección, entrenamiento y capacitación de personal, se apartan de las prácticas clientelares, siguiendo los mismos procedimientos del sector privado. Actualmente, ambas empresas se esfuerzan en desarrollar sólidos sistemas de incentivos, tendientes al logro de las metas financieras y comerciales, destacándose una mayor coherencia en los diseños de la ETB. “Hay unas metas corporativas, hay unas metas por vicepresidencia, unas metas por gerencia y unas metas individuales (...); el año pasado pusimos una meta de margen EBITDA, creo que era 50% y no se cumplió, entonces no hubo remuneración para ningún empleado” señaló la ejecutiva de ETB (ICM/ MEG, 23-02-2013). En UNE se halla más debilidad en estos sistemas, lo cual puede deberse a los procesos de integración de personal de las diferentes empresas fusionadas, que aún no han terminado de ajustarse. Finalmente, es importante mencionar que la incursión en nuevos servicios como la telefonía móvil o la televisión, conllevan a la necesidad de que ambas compañías realicen profundas revisiones sobre los perfiles y capacidades que requieren de su personal, para lograr competitividad en estos mercados.

4.2.3.4. Recursos tecnológicos. La infraestructura tecnológica (las redes y espectro), así como el conjunto de procesos innovadores, se constituyen en el principal activo duro con el cual cuentan ETB y UNE, para desarrollar su operación. Estos pueden jugar en un momento dado como fortaleza, y en otro, como debilidad, de no actualizarse oportunamente. “Mi ventaja, como red fija, es poder ofrecer calidad de servicio y anchos de banda. Yo puedo ofrecer lo que me pidan de ancho de banda, 20 MB, 30 MB, 50 MB; los móviles no pueden ofrecer eso hoy, entonces yo exploto esa ventaja. Pero ya con LTE mi ventaja empieza a ser relativa”, indicaba al respecto el Gerente de la ETB (GDA/ MEG, 13-07-2012). En ese sentido, la posibilidad de contar con la mayor trayectoria en Bogotá y Medellín, ha sido uno de los principales puntos a favor en el mantenimiento de la ETB y UNE, aún durante la incursión de sus más fuertes contrincantes en cada ciudad.

Por esto, como se indicó, a nivel táctico y operativo, las estrategias de ambas empresas descansan en el desarrollo de su infraestructura. En el caso de la ETB, se resalta la fortaleza que goza en Bogotá, donde tiene un cubrimiento del 100% en su red, la cual no

es igualada por ninguna otra compañía. Por su parte UNE, continua ampliando sus redes en las nuevas ciudades donde ha incursionado. En todo caso, se trata de inversiones que solamente se verán reflejadas en un mediano plazo, a través de la reducción en los costos de operación. Sobre este punto, conviene agregar que dadas las implicaciones ya discutidas, sobre el manejo de capital público, ambas empresas coinciden en considerar que la mayor complejidad administrativa, se encuentra en los procesos de contratación, incluyendo la compra de insumos tecnológicos, pago por servicios y participación en licitaciones, lo cual las lleva a contar con menor agilidad frente a sus competidores privados. “Los contratos míos (...) están vigilados por la Contraloría. Entonces, la gestión es mucho más compleja. Un contrato requiere una cantidad de pasos, de papelería, de documentación. ¿Por qué? Para proteger al funcionario”, señaló a este respecto el directivo de la ETB (GDA/ MEG, 13-07-2012).

4.2.3.5 Clientes y mercadeo. Ambas empresas coinciden en considerar la lealtad de los clientes con su línea tradicional, como una fortaleza que les permite continuar con el liderazgo en el servicio telefónico y de banda ancha en las ciudades de Bogotá y Medellín, por lo cual, la base de usuarios es el foco al cual se encaminan sus estrategias corporativas, tanto para mantener sus clientes actuales, como para lograr la captación de otros nuevos. Al respecto, la estrategia de UNE es mucho más agresiva, destacándose la dificultad que ha conllevado el aprendizaje sobre los aspectos culturales de cada región del país, donde han comenzado a prestar sus servicios. “Uno entra, y aprende que en ese mercado tiene que entender su idiosincrasia, para poder actuar”, indico su Gerente (LSA/ MEG, 06-01-2012). Sin embargo, este aprendizaje no solo se limita al mercado nacional, pues UNE cuenta además con presencia en otros países, a través del establecimiento de diferentes alianzas comerciales¹⁸².

Los clientes, como activos de cada empresa, se constituyen entonces en el principal atractivo para la celebración de acuerdos y alianzas comerciales, con los actores que no cuentan con participación en el mercado nacional (OGC/ MEG, 30-12-2011) y por ello, reconocer sus preferencias es el punto de partida para desarrollar el portafolio de servicios ofrecido. “Siempre la gente va a estar con su teléfono móvil, pero más que el teléfono móvil, lo que quiere es un servicio de movilidad que no solo le preste (este servicio), sino también entretenimiento y datos, y a eso le está jugando UNE”, expresó su Secretario General (JGU/

¹⁸² Incluye su presencia en mercados de Estados Unidos, España (a través de la venta de tarjetas prepago), y actualmente se están adelantando conversaciones con otros países de América Latina.

MEG, 11-01-2012). De igual forma, debe considerarse que en su función como empresas públicas, ambas compañías reconocen la importancia de identificar las necesidades de los usuarios de los diferentes estratos, buscando la reducción en los precios de los servicios a través de la modernización tecnológica, y las estrategias complementarias delineadas por los gobiernos locales para la masificación de las TIC. Ello ha permitido, incluso, generar nuevos productos, como las tarjetas de telefonía pública ofrecidas por UNE en Medellín.

4.3 FUTURO DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS DE TELECOMUNICACIONES COLOMBIANAS

De acuerdo con lo analizado en las líneas anteriores, se observa que el horizonte del sector de las telecomunicaciones en Colombia, se encamina a un escenario en el cual, se hacen cada vez más difusas las líneas entre lo público y lo privado. Dadas las exigencias en las inversiones tecnológicas y los arreglos institucionales que caracterizan este sector, no solamente en Colombia, sino en todo el mundo, empresas como ETB y UNE, originariamente públicas, se verán en la necesidad de continuar incorporando capitales privados, que permitan ampliar su capacidad financiera, así como adelantar fusiones con las compañías transnacionales, con las cuales vienen sosteniendo alianzas, en el ambiente de cooperación, que en ocasiones envuelve las operaciones propias de esta industria. Estas dos modalidades, se visualizan como las nuevas formas de privatización, que adoptará la industria de las telecomunicaciones en el país.

En este contexto, el futuro que se visualiza para las compañías analizadas, corresponde a su funcionamiento a través de una serie de alianzas público-privadas, bajo las cuales, los gobiernos locales tendrán el reto de continuar brindando servicios con calidad y cumplir con la función social encomendada, en articulación con los socios privados, en un ambiente de tensión, en el cual estos últimos buscarán privilegiar sus intereses particulares, sobre los intereses públicos. Así, la capacidad de los gobiernos municipales para mantener el control de las empresas, dependerá en gran medida de la prioridad asignada por cada Administración al fomento de las políticas de TIC; la articulación de las políticas locales, con las establecidas en el nivel nacional; y la capacidad de influencia de actores que intervienen en el devenir de estas compañías, tal y como son los Concejos Locales, los sindicatos y los poderosos agentes privados que participan en la industria. Pero también dependerá de la capacidad directiva encargada a los altos ejecutivos de las compañías y el sincronismo que

establezcan éstos con los Alcaldes, para lograr coherencia en el rumbo a ser tomado por estas empresas.

En todo caso, dichas organizaciones requerirán continuar desarrollando capacidades innovadoras, que les permitan estar a la vanguardia de los nuevos productos y servicios demandados por los usuarios; así como fortalecer sus redes con el aparato gubernamental, en sus diferentes niveles, con el sector educativo, y con actores nacionales e internacionales, que contribuyen al desarrollo de la industria y a la expansión de sus servicios en otros mercados. El establecimiento de acuerdos de cooperación con otras entidades, también permitirá la prestación de sus servicios con mayor eficiencia y menor costo, pero continuará latente la amenaza de extinguirse su función social, para apoyar el desarrollo de políticas de tecnologías de información, en la medida en que los capitales privados, predominen en la composición de su patrimonio. Por tal motivo, la efectividad de las medidas regulatorias y otras políticas para el desarrollo del sector, impulsadas desde el nivel nacional, determinarán en buena parte si éstas deben proseguir por la senda de la privatización, o si por el contrario, podrán continuar desarrollando su doble función de manera efectiva.

Finalmente, es importante resaltar que los usuarios, gracias a los factores culturales de orgullo e identidad regional identificados, juegan un papel importante en la continuidad de las compañías. Esta oportunidad ha de ser considerada tanto por los gobiernos locales, como por las propias empresas, al momento de tomar decisiones sobre el carácter que adopten las mismas y la capacidad para apoyar el desarrollo de otros programas, que no solamente permitan generar la infraestructura para el acceso a las TIC, provista por tales compañías, sino también que faciliten el despliegue de políticas encaminadas a la alfabetización digital, y el desarrollo de aplicaciones de interés social y empresarial, de acuerdo con el contexto regional. En tal campo, estas compañías también pueden incursionar y diversificar las funciones mediáticas del acceso a las TIC, que tradicionalmente han venido prestando.

4.4 A MANERA DE CONCLUSIÓN

El sector de las telecomunicaciones en Colombia, otrora presentaba una clara distinción entre los servicios públicos de telefonía fija, a cargo de las empresas estatales y, los servicios móviles, más promovidos por actores privados de carácter transnacional. Pero a raíz de la evolución tecnológica, que se ha desplegado de manera vertiginosa en tiempos

recientes, propiciando cambios importantes en las dinámicas propias de los servicios de comunicaciones, el Gobierno nacional ha impulsado una serie de modificaciones en el ensamble institucional que se tenía definido para este sector. Estos marcos abrieron la compuerta para que las empresas públicas incursionen en la prestación de los nuevos servicios, dentro de un modelo de competencia entre operadores públicos y privados, el cual presiona a las compañías estatales, a generar nuevas capacidades de gestión que les permitan ponerse a tono con las condiciones del nuevo entorno tecnológico e institucional.

En este contexto, el desarrollo del sector se encamina hacia un escenario, donde se hace cada vez más difusa la línea entre la función que cumplen las empresas públicas, y aquella que desempeñan las privadas, toda vez que se intenta integrar, bajo unas mismas reglas de juego, los servicios básicos de telefonía e Internet, televisión y, los servicios móviles, propiciando que la industria tienda a regularse, vigilarse y gestionarse, por una serie de arreglos presionados por las poderosas trasnacionales que juegan en el país, logrando cada vez mayor concentración. En consecuencia, la industria de las telecomunicaciones, se encuentra en transición hacia una serie de dinámicas que convierten los servicios denominados “públicos”, en una suerte de servicios más variados y especializados, los cuales se prestan mediante un conjunto de combinaciones y alianzas entre el sector público y el privado, en un entorno orientado por políticas de liberalización y nuevas formas de privatización, como son las fusiones y capitalizaciones analizadas en este estudio de caso.

Así, la función de las empresas públicas como instrumentos de los gobiernos subnacionales, se está modificando, así como su rol en el desarrollo del sector y en el cumplimiento de las políticas definidas por el Estado, en el ámbito de las TIC, las cuales se promueven mediante una serie de mecanismos de competitividad, con claras ventajas para las operadoras privadas. La función social, es una estrategia dirigida por los gobiernos y no establecida intrínsecamente por parte de las compañías operadoras locales, que despliegan sus recursos en el desarrollo de tácticas para competir en el mercado y generar los recursos financieros necesarios; por un lado, para mantener su operación, atendiendo las exigentes necesidades de modernización tecnológica y, por otro, para continuar promoviendo en sus ciudades, la cobertura universal y otros beneficios sociales en materia de TIC.

ETB y UNE, como empresas objeto de la investigación realizada, cumplen su función social, a través del desarrollo de programas, como los territorios digitales, portales interactivos, WiFi gratuito, alfabetización digital y protección infantil de contenidos de Internet, desarrollando actividades en las que articulan sus capacidades con las de los gobiernos de Bogotá y Medellín, respectivamente. Estas labores se alientan en criterios

como la eficiencia y la sostenibilidad, a través de la consecución de recursos externos, amparadas en el discurso de la RSE, el cual han incorporado como una práctica a través de la cual desarrollan estas funciones de manera más contundente que las operadoras privadas, para establecer sinergias con las Administraciones locales. Su función social se extiende a la generación de empleos y contribuciones tributarias y financieras, para la construcción de infraestructura a cargo del Gobierno nacional, así como al incremento del capital público de cada ciudad, el cual les ha sido entregado para cumplir su misión.

En términos generales, se concluye que en el ambiente de privatización del sector, ambas compañías han venido adaptando sus estructuras, incorporando una especie de isomorfismo institucional, a través del cual adoptan prácticas de gestión privada, para legitimar su existencia ante una ciudadanía cada vez más exigente, que demanda la prestación de servicios con eficiencia, calidad y diversidad, en los portafolios brindados por las compañías. En este contexto, ETB y UNE han aplicado diferentes estrategias corporativas, siendo notorio el liderazgo de UNE, que como empresa pública impulsada por el orgullo regional de los antioqueños, se ha expandido por el territorio colombiano mediante procesos de *publificación* e integración con otras compañías del sector, siendo pionera en la prestación de servicios de televisión por suscripción y telefonía móvil, dentro de las empresas públicas locales. ETB por su parte, ha tenido periodos de estancamiento en virtud de las decisiones políticas impulsadas por la Alcaldía Distrital, para privatizarla mediante la incorporación de un socio estratégico.

Se observa que las orientaciones políticas seguidas por ambos gobiernos, han ejercido un papel fundamental en el curso que siguen estas empresas y las posibilidades de su fortalecimiento, lo cual está supeditado en gran medida, por la prioridad que han atribuido las Administraciones, respecto al desarrollo de políticas de TIC en el plano local. Las redes construidas por ambas compañías en el ámbito de la gestión macro, determinan en forma notable las características de su gestión interna. Se resalta al respecto, que las empresas públicas de telecomunicaciones, no se utilizan mediáticamente para el favorecimiento de sectores políticos, lo cual ha permitido mantener bajo control sus recursos financieros y contar con flujos de caja que les permiten realizar reinversiones, y enfrentar la competencia en el sector, distinguiéndose en ambos casos, la discrecionalidad otorgada a sus directivos, para dirigir el rumbo de las compañías.

En ese sentido, el vínculo con los gobiernos locales descansa en relaciones de cooperación y establecimiento de alianzas de beneficio mutuo, situación diferente a la observada en su interacción con el Gobierno nacional, desde el cual estas empresas son

tratadas como otras operadoras del sector, en un escenario matizado por la descoordinación entre las políticas definidas a este nivel, y las implementadas en el plano local. En consecuencia, no se halla corresponsabilidad entre los diferentes niveles de gobierno, para el cumplimiento de la función a cargo del Estado. Se resalta una construcción de mayores sinergias entre UNE y la Alcaldía de Medellín, que entre ETB y la Alcaldía de Bogotá, dadas las diferentes prioridades otorgadas a las empresas, y los horizontes temporales que han distinguido a los últimos directivos de las compañías.

El desarrollo de capacidades competitivas de las empresas, se origina en el singular esquema de competencia iniciado en el país, entre las diferentes operadoras locales y la empresa nacional y que luego, permitió enfrentar a los actores privados, los cuales lograron ganar el liderazgo en el campo móvil y arrebatarse parte del mercado de servicios fijos. En este contexto, las estrategias seguidas por ETB y UNE se han ajustado, a fin de desarrollar tácticas como son, la innovación para el desarrollo de nuevos productos, la sostenibilidad como retórica en la cual descansa la eficiencia y optimización de sus inversiones y, la generación de portafolios de servicios más especializados. Todo esto se logra mediante diferentes alianzas con el sector privado y con entidades educativas, a través de las cuales desarrollan capacidades de aprendizaje sobre productos de software y entretenimiento, adquieren licencias esquivando las restricciones dadas por la regulación y, acceden a créditos externos para lograr la adquisición de espectro y otros recursos necesarios para la modernización de su infraestructura tecnológica.

Los entes de control juegan un papel importante en el curso de las empresas, cuyos directivos son sujetos de responsabilización, en un confuso panorama en el cual se combinan el régimen público y el privado, bajo el que operan ambas compañías. Si bien, en su gestión micro predominan las prácticas privadas, ambas empresas incorporan políticas de transparencia y participan en la rendición de cuentas de los gobiernos locales, ante los concejos municipales, los cuales ejercen un control político; y ante la Contraloría General, que con autonomía y capacidad discrecional, vigila en forma rigurosa el manejo de recursos públicos destinado a este estratégico sector.

A nivel micro, las empresas hacen visible el isomorfismo, fenómeno que las pone en las mismas condiciones de sus pares privadas, contando con un sistema de gobierno corporativo, el establecimiento de metas financieras, criterios de eficiencia y control de gastos y, en general, un manejo responsable de los recursos, que les permite gozar de prestigio y solidez financiera. Ambas empresas cuentan con sindicatos que intervienen como actores de oposición en las decisiones políticas sobre el curso de las compañías, orientadas

hacia su privatización, lo cual contribuye a generar una mayor democratización en su gestión, a través del establecimiento de espacios de concertación con estos jugadores. Sobresale el esfuerzo realizado por las compañías, para fomentar capacidades en su personal, dirigidas al despliegue de los nuevos servicios que prestan. De igual forma, para proteger tanto su base de clientes, como el principal activo con el cual cuentan en la actualidad, como su infraestructura de redes, que siendo aún su mayor fortaleza, puede convertirse en debilidad, de quedar rezagada ante las nuevas realidades tecnológicas.

En suma, ETB y UNE, como principales empresas de telecomunicaciones de origen municipal en Colombia, han institucionalizado un comportamiento competitivo que se insertó en el sector, a través de las políticas de liberalización y privatización, cumpliendo una función dual que las impulsa a generar mejores capacidades de gestión, trascendiendo las fronteras locales de su operación inicial, para buscar la cobertura nacional de sus servicios, y ponerse de esta forma, en el mismo plano operativo de las multinacionales que ingresaron al país. Mediante estas estrategias, buscan participar del mercado, bajo un claro reconocimiento del rol que el Estado, desde el nivel nacional, debe cumplir en el ámbito regulatorio. No obstante, esta difícil tensión en la cual se debaten, pone en riesgo la verdadera motivación que debe soportar su existencia, correspondiendo a la participación en una mejor distribución de las rentas y los beneficios sociales, en las localidades y regiones en las cuales hacen presencia, a través de la reducción de la brecha digital.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El rol del Estado se ha modificado como consecuencia de la implantación de las denominadas políticas neoliberales, que propugnaron por reducir el tamaño del Estado, fomentar esquemas de descentralización y propiciar prácticas de privatización, entregando al mercado la responsabilidad en la producción de servicios públicos para la sociedad. En este marco, la gestión pública se ha venido transformando alrededor del mundo en los últimos treinta años, habiendo institucionalizado las prácticas de la denominada NGP en el aparato gubernamental. Tales prácticas contribuyeron a generar modos de operación similares entre los sectores público y privado, buscando reivindicar al gobierno con la ciudadanía, a través de factores como la eficiencia, la eficacia, la medición del desempeño por resultados y la gestión de la calidad, en los servicios brindados por el Ejecutivo.

Sin embargo, la necesidad de hacer inclusivos a otros actores públicos y privados, así como a la ciudadanía, en la gestión del ámbito público, ha permitido generar espacios para que los diferentes actores, y especialmente, la organización civil, intervengan como vigilantes y participantes, tanto de la hechura, como de la implementación de políticas públicas. Este modo de gestión, conocido como gobernanza, tomó fuerza desde los años de 1990, siendo especialmente visible en el plano local, en el cual se ha venido delegando la producción de diferentes servicios públicos. En los países de América Latina, existen numerosos casos de incorporación de tales esquemas de gestión, promovidos por organismos internacionales como la OCDE y el CLAD. No obstante, en muchas ocasiones, bajo estos mecanismos que propenden por fortalecer los principios democráticos, se corre el riesgo de que las decisiones políticas sean presionadas por pequeños y poderosos grupos de interés, dejando desatendidas las demandas de los sectores mayoritarios.

El ejercicio de la gestión pública, mediante prácticas provenientes del sector privado, ha sido mucho más enfático en las empresas públicas que, como entidades comerciales del Estado, se constituyen en el músculo para el cumplimiento de las políticas a cargo del Gobierno. Pero, adicionalmente, estas empresas también han tomado lugar en los nuevos modelos de gestión emprendidos por el aparato gubernamental, considerándose un actor más, con el cual debe coordinarse la prestación de ciertos servicios, así como la ejecución de diferentes programas sociales. Las compañías públicas cumplen hoy en día una doble función, la primera, tendiente a desarrollar su misión generando utilidades para lograr su sostenibilidad; y la segunda, relacionada con la generación de servicios públicos,

permitiendo una mejor distribución de beneficios entre la sociedad. No obstante, estas organizaciones tienden a desaparecer, en la medida en que las políticas privatizadoras han continuado su curso, dejando en manos de los actores privados la provisión de servicios, incluso los más estratégicos y esenciales.

Tales políticas, se comenzaron a aplicar en el mundo bajo el argumento de lograr la eficiencia de ciertos servicios, que en manos del sector público estaban condenados a una prestación deficiente, generando un alto déficit en el erario y altas cargas impositivas para la sociedad. Así, los procesos de desnacionalización tomaron dos rumbos, de acuerdo con las características propias del sector económico en el cual se estaban aplicando. El primero, fue optar por su liberalización y, en este sentido, permitir su operación bajo las leyes de la oferta y la demanda, sin ninguna intervención por parte del Estado, que se despojó de su función de garantizar los servicios de interés general, en forma equitativa. El segundo, fue implementar mecanismos de regulación, a través de los cuales se evitaran prácticas monopólicas, se incentivara la competencia y se propendiera por brindar unas condiciones mínimas de protección para los usuarios; tales medidas se consideraron necesarias, en sectores en los cuales el mercado, debido a externalidades, era incapaz de autoregularse.

El sector de las telecomunicaciones, ha sido uno de aquellos donde se han aplicado con mayor vigor prácticas de privatización en el mundo, las cuales han sido presionadas por la necesidad de realizar las cuantiosas inversiones, reclamadas por la permanente evolución tecnológica. En esta industria, se ha debatido entre si se deben incorporar políticas regulatorias, o si por el contrario, es prudente abandonar la intervención del Estado, para que los agentes privados se encarguen de su funcionamiento, en una latente tensión generada por las características monopólicas, que condicionan la operación de los servicios agrupados en este sector. La privatización de las telecomunicaciones se produjo a partir de la venta de monopolios públicos nacionales, los cuales, mediante la apertura económica a nivel mundial, se convirtieron en grandes transnacionales que juegan en diversos países, logrando cada vez mayor poder. Tales son los casos de América Móvil de México, la cual lidera gran parte de los mercados latinoamericanos y Telefónica de España, predominante en Europa, y que también ha sido ampliamente beneficiada de los procesos de privatización del sector, en América Latina.

En tal escenario, las telecomunicaciones se han desarrollado durante los últimos años, ante la presencia de diferentes operadores, especialmente privados, y una agencia reguladora que, en cada nación, promueve la competencia y formula diferentes reglas para el funcionamiento del sector. El rol del Estado en el desarrollo del mismo, se ha replanteado

entonces, pues ha dejado de lado su función en la prestación de estos servicios, para pasar a intervenir como regulador y vigilante de un mercado, que en los últimos años ha seguido la tendencia mundial a consolidar oligopolios, duopolios, y en el peor de los casos, monopolios, los cuales han venido abusando de su posición dominante. Así, las telecomunicaciones, como un conjunto de servicios clave para el desarrollo económico y social en la actualidad, se constituyen en un buen ejemplo de cómo las políticas neoliberales, han contribuido con una mayor concentración de los ingresos y una ampliación de las brechas sociales.

Lo anterior, pone en evidencia el contrasentido de continuar promoviendo políticas de liberalización, en un sector estratégico en el cual el Estado pierde cada vez más participación e incluso, su capacidad regulatoria. Convendría analizar entonces el papel del regulador en este campo, el cual se ha dedicado a promover una “aparente” competencia, que en la práctica, tiene cada vez menor cabida. Por el contrario, las funciones de estas agencias podrían orientarse a ejercer fuertes controles sobre los dominantes, con el fin de lograr una verdadera eficiencia distributiva y productiva. Se observa así, el importante reto que enfrenta el Estado en materia de regulación de este sector, pues el mayor problema asociado a la falta de efectividad en tal aspecto, es que se genere una transferencia de las rentas de la sociedad hacia el operador dominante, contribuyendo a una mayor desigualdad.

Bajo el modelo anterior, las condiciones monopólicas de las telecomunicaciones, estaban dadas sobre la infraestructura desarrollada por el Estado. Sin embargo, hoy se genera por la oferta misma del servicio, la cual tiende a favorecer a quienes tienen derechos sobre el uso del espectro y las redes que, en la mayoría de casos, fueron construidas con patrimonio público. En tal marco, debe evaluarse la conveniencia de permitir que esta estratégica industria siga siendo explotada en beneficio de los grandes grupos empresariales; o por el contrario, considerar como un camino de retorno a la *publificación* del sector, la reversión de las diferentes redes y elementos que han sido provistos para la operación de servicios, bajo los esquemas de concesión que predominan en la industria.

Este tipo de contratos, utilizados en muchos países, consisten en el licenciamiento otorgado por el Gobierno, para que las operadoras presten sus servicios, durante un tiempo pactado, término al final del cual deben reintegrar al Estado las inversiones efectuadas para tal fin. De esta manera, los procesos de reversión acordados contractualmente, no solamente deben hacer alusión a la devolución del espectro, el cual por sí mismo es de soberanía estatal, sino también de la infraestructura desarrollada durante el tiempo de la concesión, incluyendo las redes y antenas, el cableado y otros elementos dispuestos para la operación de los servicios.

En el contexto de las telecomunicaciones colombianas, se pudo observar que a pesar de la singular existencia de un modelo mixto de operación público-privada, la tendencia que se sigue, es la misma de otros países. Es decir, la consolidación de oligopolios, con un riesgo latente a convertirse en un sector monopólico, representado por el grupo mexicano América Móvil (Claro), el cual actualmente, es el dominante en el sector de servicios móviles y ha logrado una depredación importante del mercado de servicios fijos, en las principales ciudades del país. En este sentido, la industria se ha orientado en el país a la conformación de grandes conglomerados empresariales, que se desenvuelven bajo un arreglo combinado de capitales públicos y privados, producto de diferentes procesos de capitalización y fusión de las empresas previamente nacionalizadas y las grandes compañías que ingresaron a jugar en el sector.

Resulta entonces fundamental que, por parte del Estado colombiano, no solamente se continúen implementando acciones para promover la participación de todas las operadoras, sino que también se determinen las políticas más adecuadas para la distribución del espectro, mediante el cual se dispondrá, entre otros servicios promisorios, de la transmisión de banda ancha móvil (LTE). Los esquemas configurados hasta el momento, mediante los cuales se realiza una importante entrega de este escaso recurso a un solo proveedor, ponen en riesgo la sobrevivencia de las operadoras actuales, pasando por alto las posibilidades competitivas en las cuales descansa el actual discurso gubernamental, para el desarrollo del sector. Al respecto, cabe resaltar que la agencia reguladora colombiana, a pesar de las presiones que ha venido ejerciendo el dominante, se ha caracterizado por realizar una tarea objetiva y rigurosa, declarando la dominancia de la empresa mexicana en el campo móvil. Y actualmente, se encuentra adelantando estudios para determinar su concentración en la televisión por suscripción, siendo ambos segmentos donde se visualiza el mayor futuro de la industria.

Sin embargo, resulta importante analizar cómo a través de la red de 4G, se incurre en el riesgo de que la dominancia que hoy día tiene América Móvil en la telefonía celular, se traslade a otros servicios, pues la nueva tecnología permitirá que el empaquetamiento, además de datos, incluya llamadas de larga distancia, las cuales se abren como una nueva oportunidad para que esta compañía logre la concentración de tal servicio, a través de un esquema de prestación caracterizado por la convergencia, mediante el cual será posible que la gran base de usuarios con la cual cuenta actualmente esta empresa, acceda a través de un mismo canal y operador, a todas las posibilidades de comunicación.

Como se vio, el modelo mixto que opera en el entorno colombiano, se originó en un entorno en el cual había presencia de un operador público nacional que ejercía como monopolio de larga distancia, y de diversas empresas públicas de carácter local, que cumplían con la función de proveer telefonía local, en su carácter de monopolios municipales. Dentro de estas compañías, se encuentran la ETB de Bogotá y UNE EPM de Medellín, las cuales se constituyeron en el objeto de estudio de esta investigación. Hoy en día, muchas de las empresas municipales, y dentro de ellas las dos analizadas, continúan bajo el control de los gobiernos locales, mientras que en el extinto monopolio nacional, el Estado mantiene inversiones financieras, siendo ahora mayoritariamente de propiedad del grupo Telefónica de España.

Estas empresas vienen adaptándose a las nuevas exigencias para la prestación de los servicios con mayor demanda. Sin embargo, de acuerdo con lo arriba planteado, su presente y futuro, estarán supeditados por las políticas públicas que el Gobierno central determine para su mantenimiento y la coherencia en el diseño de instituciones, que generen incentivos para el desarrollo de capacidades de innovación y sostenibilidad, las cuales contribuyan al avance del sector. Tales arreglos institucionales deben promover la participación inclusiva del Estado, las operadoras públicas y privadas y el sector educativo, en la construcción de políticas públicas de TIC, de manera coherente y transversal. De otro lado, es oportuno analizar cómo orientar los marcos institucionales, para permitir una mejor distribución de recursos, no solamente entre las diferentes operadoras, sino además, entre países desarrollados y países en desarrollo, como lo demostró el viejo modelo de pagos por llamadas de larga distancia, a través del cual se lograba un intercambio más equitativo en la distribución de rentas a nivel internacional.

Las reglas de juego que se vienen ajustando a las nuevas realidades, generan un entorno competitivo, el cual difumina el rol que deben desempeñar las empresas públicas, como parte integrante de un Estado que resulta ser disfuncional en el accionar de las políticas públicas de TIC, si se considera que el Gobierno nacional se apoya en el discurso de fomentar igualdad de condiciones y oportunidades para todas las empresas del sector, sin importar si su capital es público y privado. Por su parte, los gobiernos locales de las principales ciudades del país, y dentro de ellos, los de Bogotá, Medellín y Cali, mantienen importantes inversiones en las empresas de telecomunicaciones, para apoyar la cobertura universal de comunicaciones y otros programas de masificación de las TIC. Se observa así la ausencia de corresponsabilidad en las funciones que fueron delegadas a los niveles locales de Gobierno.

En el presente estudio se analizó cómo las Alcaldías de Bogotá y Medellín conservan aun su carácter como socios mayoritarios de ETB y UNE respectivamente, asumiendo la toma de decisiones sobre su gestión estratégica, en un ambiente de alta tensión. En éste, las empresas deben generar la rentabilidad financiera suficiente para lograr una operación autosostenible, a fin de continuar con las altas inversiones que requieren para su modernización tecnológica y, hacer viables los diferentes programas sociales en los cuales participan. Estas empresas públicas, fueron institucionalizando en su gestión un comportamiento competitivo, como resultado mismo del ambiente en el cual han funcionado. Sin embargo, conviene analizar la pertinencia de propiciar arreglos institucionales que promuevan la competencia de las mismas, pues su función no debe orientarse hacia la lucha por la conquista de nuevos mercados.

Resulta entonces necesario evaluar si los esquemas de competencia propuestos, han resultado ser los más propicios para el desarrollo del sector; o si por el contrario, se puede considerar un modelo de gestión cooperativa entre las diferentes compañías públicas que juegan en la industria, en aspectos tan relevantes como el uso de las redes públicas desarrolladas por éstas, y que ahora requieren compartir mediante acuerdos de interconexión, o, en el uso de un recurso tanpreciado y escaso, como el espectro, que como se anotó, está siendo otorgado de manera desequilibrada, a través de los procedimientos que hoy en día se configuran para su adjudicación. La posibilidad de fomentar capacidades cooperativas podría converger así, en un conjunto de empresas que, lejos de arrebatar el mercado en los estratos más pudientes, generen mayores sinergias con el Ejecutivo, para el desarrollo de la infraestructura demandada en el territorio colombiano.

Hoy en día, el marco institucional se orienta a que la empresa pública se reconozca como tal, únicamente por el origen de su capital, y no por su función como instrumento de política pública, quedando claro que el objetivo del Estado ya no es la protección *per se* de sus empresas públicas de telecomunicaciones, y de ello son conscientes los actuales directivos de las mismas. No obstante, se requieren incentivos, tanto del Gobierno nacional como de los locales, que garanticen una operación eficiente y articulada, para el cumplimiento de la política de TIC, de manera redituable y sostenible. Por tanto, es necesario que la Administración central permita la construcción de mayores sinergias con las Administraciones locales, para el despliegue de los programas en materia de TIC, reconociendo a las empresas municipales como músculo para el desarrollo de estos programas en cada ciudad.

Pero también conviene que desde los Gobiernos municipales, se analice la pertinencia de apoyar un modelo en el cual el capital público y privado confluyen en favor de la obtención de mayores rentas, mitigado el cumplimiento de la función social del Estado, en el afán de no dar marcha atrás, ante el ritmo que impone la agresiva competencia de la industria, en la cual se debaten las empresas estatales, dispuestas a continuar cumpliendo su misión, en un entorno orientado a la liberalización. Valdría la pena entonces que las Administraciones locales determinaran hacia dónde deben focalizar los recursos destinados al fortalecimiento de las TIC, considerando que estas aún conservan fortalezas en los servicios fijos, sin encontrar un escenario optimista en la prestación de telefonía móvil, en el cual tal vez no resulte conveniente incursionar, ya que se vislumbra un panorama de difícil competencia de todas las operadoras, contra la dominante.

Por otra parte, puede considerarse que al haber existido un desarrollo de la industria en el país, bajo un esquema de competencia mixto, los arreglos institucionales han sido más nutridos, frente a los de otros países donde solo había la presencia de un monopolio nacional, el cual se privatizó, configurando en consecuencia, un modelo de competencia entre jugadores privados, los cuales ejercen gran presión, logrando en muchos casos la captura del regulador. No obstante, este particular modelo colombiano, plantea mayores riesgos y dificultades. Por un lado, la necesidad de establecer un conjunto de reglas para determinar con mayor claridad, los límites y restricciones de la actuación del Estado en aquellas compañías que operan con recursos públicos, y por otro, las posibilidades y alcances de las autoridades de control sobre estas empresas, las cuales se encuentran en franca desventaja frente a sus pares privadas, que cuentan con mayor agilidad en la toma de decisiones.

Las compañías estatales de telecomunicaciones y dentro de ellas ETB y UNE, funcionan bajo una mixtura de régimen público y privado, la cual genera diferentes tensiones entre las entidades de gobierno y las empresas. Por tanto, las instituciones de vigilancia deben encaminarse hacia un diseño particular de control y supervisión para este tipo de entidades comerciales, que se desenvuelven en un entorno totalmente diferente al que cobija a otras oficinas del Gobierno. Adicionalmente, es conveniente que los diseños institucionales se orienten hacia la conformación de una Superintendencia que permita concentrar las diferentes actividades de vigilancia y control, hoy dispersas en diferentes autoridades, y que recaen en últimas, en el Ejecutivo, en cabeza del Ministerio de TIC, el cual mantiene discrepancias a su interior, para actuar como promotor de las políticas públicas de TIC, como vigilante de la industria y, a la vez, como inversionista del sector. Es conveniente que las

labores de supervisión, incluidas las del régimen de protección al usuario, hoy en manos de la SIC, descansen en una sola entidad, la cual aunque debe adaptarse a las nuevas condiciones de la industria, le debería corresponder asumir el cumplimiento de una labor de carácter más técnico, con independencia de los intereses políticos del Gobierno de turno.

De todo lo anterior, puede concluirse que la cobertura universal de las telecomunicaciones, ya no puede ser medida solamente a través del cubrimiento de líneas telefónicas e Internet banda ancha, pues la sociedad tiende a disminuir la demanda por este tipo de servicios, y a incrementar los correspondientes a la tecnología móvil. Si los marcos regulatorios actuales, no resultan efectivos y la operación del sector tiende a encargarse a pocas compañías, debe reevaluarse entonces el papel del Estado en la implementación de políticas que permitan reducir la brecha digital. Pues el modelo actual, no resulta ser suficiente para lograr una mejora de la cobertura, que cada día, como lo propone el marco de política colombiano, debe reducir de manera integral la brecha de las TIC. Es decir, que éste no solamente se ocuparía de proveer la infraestructura y servicios prestados por las compañías de telecomunicaciones, sino que también abarcaría un abanico más amplio, el cual incluye el desarrollo de software y la alfabetización digital, para el uso incremental y valorativo de las herramientas de TIC, particularmente, en los sectores de educación y productivo, orientado hacia las micros y pequeñas empresas.

Ello determinaría, en gran medida, el curso que deben seguir las empresas públicas como ETB y UNE, y las posibilidades de que a través suyo se promueva una distribución más equitativa de los recursos, pues de perder este foco, se desvirtuaría el motivo fundamental que hoy justifica su existencia. En el caso de UNE, conviene analizar cuál es el papel que como empresa pública está desempeñando en otros municipios diferentes al de Medellín, y las articulaciones que al respecto habría que construir con otros gobiernos de las regiones donde está prestando su operación. En cuanto a ETB, que sigue manteniendo un carácter más local que nacional, se podría analizar la pertinencia de participar en un proyecto metropolitano, con el fin de permitir una mejor distribución de beneficios hacia los municipios circundantes al Distrito Capital, que hoy en día se encuentran desatendidos y con escasez de capital público para la generación de políticas en materia de TIC.

El presente estudio indagó sobre la función que desempeñan estas empresas para el desarrollo de las telecomunicaciones, pero una próxima investigación puede trascender al estudio de su incorporación dentro del gran sector de las TIC y como aportarían al mismo. Ello podría dilucidarse a través de una pregunta mucho más difícil de contestar: ¿Qué espera la sociedad de sus empresas de telecomunicaciones? Si espera que se aparten cada vez

más del desarrollo de la política, como actualmente lo viene orientando el Gobierno colombiano, el cual ha preferido optar por su implementación mediante convenios con agentes privados, o si, por el contrario, prefiere delegar parte de dicha misión a estas organizaciones, pues como lo indicaba Ayala (2011: 119), “la empresa pública no debe descartarse en absoluto (...) Se puede pensar en la promoción y selección de empresas públicas innovadoras y poseedoras de tecnología en proyectos de riesgo que sean promisorios de cambio tecnológico”.

En suma, se observa que las empresas públicas de telecomunicaciones colombianas, y dentro de ellas, ETB y UNE, cuya gestión pública fue motivo de análisis de este proyecto, se orientan cada vez más a su conformación como organizaciones híbridas, en las cuales intervienen tanto actores públicos, como privados. Estos últimos, interesados en invertir sus recursos financieros y tecnológicos en su desarrollo, incentivados por un entorno de privatización, ahora matizado por mecanismos como las fusiones y las capitalizaciones. De esta manera, las hipótesis planteadas al iniciar el estudio y que fue modificándose durante el proceso de investigación, pudieron ser validadas; pero también se identificaron otros elementos que caracterizan el comportamiento de las empresas públicas, encontrándose que la posibilidad de que estas compañías puedan lograr continuidad en el ejercicio de su función social, y preservar así su naturaleza como “públicas”, se ve cada día más menguado por la generación de las nuevas alianzas público-privadas, mediante las cuales se seguirá desarrollando el ejercicio de lo público, que ya dejó de ser sinónimo de lo estatal.

Bajo estos esquemas, las empresas analizadas deben continuar operando y el cumplimiento de su papel, dependerá en gran medida de la coherencia político-administrativa de los gobiernos locales, para hacerlas inclusivas dentro de los programas de TIC en sus regiones; de la generación de sinergias con el Gobierno central para integrarlas al proyecto de desarrollo nacional; de la eficacia en los arreglos institucionales y en especial, de las medidas regulatorias para el sector; de la capacidad de sus directivos y personal; e incluso, de los mismos usuarios, quienes han mantenido su fidelidad a las mismas, bajo patrones culturales de identidad regional, los cuales han permitido que éstas se preserven como patrimonio público, manteniendo los valores tradicionales de los colombianos, los cuales fundamentaron su creación y posibilitan aun hoy su permanencia.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Villanueva, Luis (2011) *Gobernanza y Gestión Pública*. México D.F., Fondo de Cultura Económica.

----- (2007) *El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza*. XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, Rep. Dominicana.

----- (2004). "Recepción y desarrollo de la disciplina de la Política Pública en México. Un estudio introductorio" en *Revista de Sociología No. 54*, p.p. 15-37

Arellano, David (2004). *Gestión estratégica para el sector público*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.

Ayala Espino, José (2011). *Instituciones para Mejorar el Desarrollo. Un Nuevo Pacto Social para el Crecimiento y el Bienestar*. México, Fondo de Cultura Económica.

----- (1992). *Límites del Mercado y Límites del Estado. Ensayos sobre Economía Política del Estado*, Toluca, Instituto Nacional de Administración Pública.

Barzelay, Michael (2003). "La Nueva Gestión Pública" en Cejudo, Guillermo (2011) comp. *Nueva Gestión Pública*, México D.F., EAPDF. p.p. 114-158.

Bozeman, Barry (1998). "Introducción: Dos conceptos de Gestión Pública" en Bozeman, Barry (1998) coord. *Gestión Pública, su situación actual*. México, Fondo de Cultura Económica. p.p. 37-42.

----- (1998) *Todas las Organizaciones son Públicas*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.

----- (1996). "Los Fundamentos de la Gestión Pública Estratégica" en Brugué y Subirats (1996) comp. *Lecturas de Gestión Pública*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, p.p. 377-401.

Bresser-Pereira, Luis Carlos y otros (2004). *Política y Gestión Pública*. Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

----- (2001). "La restricción económica y la democracia" en Bresser-Pereira, Luis Carlos y otros (2004). *Política y Gestión Pública*. Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica. p.p. 13-41.

Brugué, Quim y Subirats, Joan (1996) "Introducción" en Brugué y Subirats (1996) comp. *Lecturas de Gestión Pública*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. p.p 9-22.

Cabrera, Mauricio (1989). *La privatización, falsa alternativa a la crisis financiera de las empresas de servicios públicos*, Bogotá D.C. Asociación Colombiana para la Modernización del Estado.

Cabrero, Enrique (2005). *Acción Pública y Desarrollo Local*. México, Fondo de Cultura Económica.

----- (1999). *Gerencia Pública. Conceptos Básicos y Estudios de Caso*. México D.F. Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE.

----- (1998). "Estudio Introductorio" en Bozeman, Barry (1998) coord. *Gestión Pública, su situación actual*. México, Fondo de Cultura Económica.

Camou, Antonio (2001). "Estudio Preliminar" en Camou, Antonio (2001), comp. *Los Desafíos de la Gobernabilidad*. México D.F., FLACSO-México, Instituto de Investigaciones Sociales – Universidad Nacional Autónoma de México y Plaza y Valdés p.p. 9 -58.

Cárdenas, Mauricio y Pachón Mónica (2010). "Efectos de la Constitución de 1991 sobre la formulación de políticas públicas en Colombia", en Scartasini, Carlos y otros (2011), ed. *El juego político en América Latina: ¿cómo deciden las políticas públicas?* BID, Colombia, p.p. 207-244.

Cejudo, Guillermo (2011). "La Nueva Gestión Pública. Una Introducción al Concepto y a la Práctica", en *Nueva Gestión Pública*. México D.F., EAPDF. p.p. 17-47.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD (2010). *Gestión Pública Iberoamericana para el Siglo XXI*. Santo Domingo, XL Reunión Ordinaria del Consejo Directivo del CLAD.

----- (2007). *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico*. Santiago de Chile, XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno.

----- (1998). "Una Nueva Gestión Pública para América Latina", en Cejudo, Guillermo (2011), *Nueva Gestión Pública*. México D.F., Biblioteca Básica de Administración Pública. p.p. 159-186.

Corcuera, Javier (1996). "Estado y Economía en Época de Crisis: Las Privatizaciones" en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, Núm. 91, Bogotá D.C. p.p. 9-45.

Coffey, Amanda y Atkinson, Paul (2005). *Encontrar el Sentido a los Datos Cualitativos, Estrategias Complementarias de Investigación*. Alicante, Universidad de Alicante, Departamento de Enfermería.

Crozier, Michel (1998). "La Necesidad Urgente de una Nueva Lógica" en Brugué y Subirats (1996) comp. *Lecturas de Gestión Pública*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. p.p. 23-38.

Drucker, Peter (2001). *Management. Tasks, Responsibilities, Practices*. London, Butterworth Heinemann.

García, Gilberto (2003). "El Impacto de la Privatización en las Telecomunicaciones" en *Revista Gestión y Política Pública, Vol. XIII. Número 2, II Semestre de 2004*, p.p. 373-425.

García Páez, Benjamín (1993). *Modernización del Estado y Empresa Pública. El caso de Petróleos Mexicanos*. Toluca, Instituto Nacional de Administración Pública.

Garnier, Leonardo (2004). "El Espacio de la Política en la Gestión Pública", en Bresser-Pereira, Luis Carlos y otros (2004). *Política y Gestión Pública*. Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, p.p. 91-138

Gascó, Mila (2004). *Luces y sombras de la reforma del Estado en América Latina*. Catalunya, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya No. 8.

Gómez, Andrea (1997). Tesis: *Apertura en el Sector de las Telecomunicaciones en Colombia*, Facultad de Economía, Universidad de Los Andes, Bogotá D.C.

Guerra, Ma. del Rosario (2010). "De las Telecomunicaciones a los Ecosistemas Digitales" en *Revista Innovación y Ciencia Vol. XVII No. 3*. p.p. 98-108.

Guerrero, Omar (2009). "El Fin de la Nueva Gestión Pública" en *Revista Chilena de Administración Pública No. 9*. p.p. 5-22.

----- (2001). "Nuevos Modelos de Gestión Pública" en *Revista Digital Universitaria UNAM*. Vol. 2 No. 3, Septiembre 30 de 2001.

----- (1995), "Ingovernabilidad: Disfunción y Quebranto Institucional" en *Reforma y Democracia*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD, No. 3, p.p. 1- 13.

----- (1990), "Privatización de la Administración Pública" en *Revista Internacional de Ciencia Administrativa*, Vol. 57, Núm. 1, p.p. 221 - 241.

Gunn, Lewis (1996). "Perspectivas en Gestión Pública" en Brugué y Subirats (1996), comp. *Lecturas de Gestión Pública*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, p.p. 39-55.

Hemlke, Gretchen and Levitsky Steven (2003). *Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda*, Working Paper No. 307, Kellogg Institute.

Herrera Barros, Carlos Alberto (2006). "El papel del regulador en el mercado de las telecomunicaciones" en *Revista de Ingeniería No. 23*, Bogotá D.C. Universidad de los Andes, p.p. 95-100.

Hood, Christopher (1996). "Racionalismo Económico en la Gestión Pública: ¿De la Administración Pública Progresista a la Nueva Gestión Pública?" en Brugué y Subirats, (1996) comp. *Lecturas de Gestión Pública*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. p.p. 467-490.

----- (1991). "Una Gestión Pública para Todo Momento" en Cejudo, Guillermo (2011) comp. *Nueva Gestión Pública*, México D.F., EAPDF. p.p. 48-74.

Hughes, Owen (1996). "La nueva gestión pública". en Brugué y Subirats (1996) comp. *Lecturas de Gestión Pública*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. p.p. 101-132.

----- (1996) "La Gestión de las Relaciones Externas" en Brugué y Subirats (1996) comp. *Lecturas de Gestión Pública*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, p.p. 355-375.

Kaplan, Marcos (1994). *Crisis y Futuro de la Empresa Pública*. México D.F., UNAM y Pemex.

Kooiman, Jan (2005). "Gobernar en Gobernanza" en Cerrillo, Agustí (2005) coord. *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, Instituto de Administración Pública. Colección Estudios Goberna. p.p. 57-82.

Laegreid, Per (2005). "Los Políticos y la Reforma de la Administración Pública en la Era de la Nueva Gestión Pública: El caso Noruego" en *Revista Foro Internacional vol. XLV, núm 4*, El Colegio de México, p.p. 705-733.

Leal Carretero, Fernando (2007). "La responsabilidad social de las empresas: una propuesta de modelo" en *Revista Mexicana de Sociología* 69. p.p. 485-516.

Lozano, Alberto (1996) "Las Telecomunicaciones en la Encrucijada" en *Revista La Tadeo No. 50*. Bogotá D.C. p.p. 21-27.

Lynn, Laurence E. (1998). "La Teoría en la Gestión Pública" en Bozeman, Barry (1998) coord. *Gestión Pública, su situación actual*. México D.F., Fondo de Cultura Económica. p.p. 49-52.

Marín Cortés, Fabián (2008). *Público y Privado. Estudio sobre las transformaciones del derecho, del estado y de la empresa*. Bogotá D.C., Ed. Temis.

Matías Camargo, Sergio (2011). *La Política Pública de Liberalización y Privatización de las Telecomunicaciones en Colombia*. Bogotá D.C., Universidad Libre de Colombia.

----- (2009). "Ley de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -TIC-" en *Revista Diálogos y Saberes No. 31*, Bogotá D.C. p.p. 49-72.

----- (2004). "Las Telecomunicaciones, su Privatización y su Impacto Social" en *Revista Diálogos y Saberes No. 20*, Bogotá D.C. p.p. 103-127.

Mashaw L, Jerry (2008). "Rendición de cuentas, diseño institucional y la gramática de la ingobernabilidad" en Ackerman, John (2008), coord. *Más allá del acceso a la Información, Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de Derecho*, México D.F., Siglo XXI Editores.

Messner, Dirk (1997). *Del Estado céntrico a la "sociedad de redes". Nuevas exigencias a la coordinación social*, Diusburg, Instituto para el Desarrollo de la Paz.

Metcalfe, Les (1996). "Gestión Pública: de la Imitación a la Innovación", en Brugué y Subirats (1996). *Lecturas de Gestión Pública*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. p.p. 77-100.

Monaldi, Francisco (2010). "Decentralizing Power in Latin America: The Role of Governors in National Policymaking" en Scartascini, Carlos y otros (2010) Ed. *How Democracy Works*. USA, BID, Harvard University, p.p. 177-216.

Moore, Mark (1998). *Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público*. Barcelona, Ed. Paidós.

North, Douglas (1993). *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.

Olson, Marcur (1985). *Auge y decadencia de las naciones*. Barcelona, Ed. Ariel.

Oszlak, Oscar (2004). "Privatización y Capacidad de Regulación Estatal: una Aproximación Teórico-Metodológica" en Bresser-Pereira, Luis Carlos y otros (2004). *Política y Gestión Pública*. Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, p.p. 139-193.

Pampillón, Rafael (1998). "La política de privatización en América Latina" en *Información Comercial Española* N° 772, p.p 1-10.

Penagos, Gustavo (2004). "Políticas Privatizadoras de las Empresas Públicas en Colombia y en Derecho Comparado", en *Universitas No. 107*, Bogotá D.C., Pontificia Universidad Javeriana, pp. 261-289.

Peters, Guy (2005). "Gobernanza y Burocracia Pública ¿Nuevas Formas de Democracia o Nuevas Formas de Control?" en *Revista Foro Internacional, vol. XLV, núm 4*, El Colegio de México, p.p. 585-598.

----- (1996). "Gestionando un Estado Vacío", en Brugué y Subirats (1996) comp. *Lecturas de Gestión Pública*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, p.p. 403-416.

Pliscoff, Cristian y Monje, Pablo (2003). Método comparado: un Aporte a la Investigación en Gestión Pública, Panamá, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.

Powell Walter y Dimaggio Paul (1999). "El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional". México D.F., Fondo de Cultura Económica.

Prats, Joan (2001), "Gobernabilidad Democrática para el Desarrollo Humano. Marco Conceptual y Analítico" en *Instituciones y Desarrollo*. Cataluña, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, No. 10, p.p. 1-22

Przeworki, Adam (2001). "Una mejor democracia una mejor economía" en *Los Desafíos de la Gobernabilidad*. México D.F. FLACSO-México, Instituto de Investigaciones Sociales – Universidad Nacional Autónoma de México y Plaza y Valdés. p.p. 115-130.

Puga, Cristina (2012). "Cambios en la Acción Política y Social del Empresariado Mexicano", en Cossio Díaz, Jose Ramón, Florescano, Enrique (coord), en *La Perspectiva Mexicana en el Siglo XXI*. FCE, Conaculta, México D.F., p.p. 155-195.

Rhodes, R. A. (2005). "La Nueva Gobernanza: Gobernar sin Gobierno" en Cerrillo, Agustí (2005) coord. *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid, Instituto de Administración Pública, p.p. 99-112.

Rizo Molina, Julián (1998). Tesis "*Liberación y Regulación de las Telecomunicaciones: Estudio de los Casos de Telefonía Local y Larga Distancia en Colombia*" Bogotá D.C. Facultad de Economía, Universidad de los Andes.

Ross Scheneider, Ben (2010). "Business Politics and Policymaking in Contemporary Latin America" en *How Democracy Works*. USA, BID, Harvard University, p.p. 217-246.

Rousseau, Juan Jacobo (2002). *El Contrato Social*. México D.F., Ediciones Quinto Sol.

Ruíz Massieu, José Francisco (1980). *La empresa pública: un estudio de derecho administrativo sobre la experiencia mexicana*. Toluca, Instituto Nacional de Administración Pública.

Sánchez, José Juan (2010). *La Privatización en México como Retracción Estatal*. Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

---- (2010). "¿Innovando en la gestión pública? La experiencia mexicana en los gobiernos locales", en *Revista Espacios Públicos*, Vol. 13 Núm. 27, p.p. 10-32

---- (2009). "Usos de la gobernabilidad y la gobernanza. Una manera de diferenciarlas" México D.F., Mimeo.

---- (2002). *Gestión Pública y Governance*. Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México A.C.

Scartascini, Carlos y otros (2010). "¿Cómo se juega en América Latina? Instituciones políticas, procesos de negociación y políticas públicas", en Scartascini, Carlos y otros (2011) ed. *El juego político en América Latina: ¿cómo deciden las políticas públicas?* BID, Colombia, p.p. 1-74.

Stewart, Jhon y Ranson Stewart (1996) "La Gestión en el Ámbito Público" en Brugué y Subirats (1996) comp. *Lecturas de Gestión Pública*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. p.p. 57-76.

Strauss, Anselm y Juliet Corbin (2002). *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Medellín, Universidad de Antioquia.

Tocqueville, Alexis de (1994). *La Democracia en América*. México D.F., Fondo de Cultura Económica.

Universidad Externado y Andesco (2006). *Hacia la responsabilidad social empresarial. Una aproximación desde el sector de los servicios públicos domiciliarios*. Bogotá D.C. Universidad Externado de Colombia.

Uvalle Berrones, Ricardo (2009). "Gestión de redes institucionales" en *Revista Convergencia XVI Aniversario*, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma del Estado de México. p.p. 41-72.

---- (1995). "El Carácter Multifacético de la Gestión Pública Contemporánea" en *Revista IAPEM No. 37*, México D.F., IAPEM. p.p. 4-24.

Varela, Edgar (2009). "Estrategias de expansión y modos de gestión en EPM Medellín", en *Estudios Políticos No. 35*. Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, p.p. 141-165.

Vélez Jaramillo, Diego Andrés (1999). "Aproximaciones Legales en la Prestación de Servicios de Telecomunicaciones" en *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas No. 101*, Bogotá. D.C. Universidad Javeriana, p.p. 133-154.

Zamora Duran, Carlos Alberto (2002). Tesis "*Debate acerca de la apertura y privatización de la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá, ETB, SA, ESP, naturaleza e implicaciones*". Bogotá D.C. Escuela de Administración Pública ESAP.

Ziccardi, Alicia (2004). *Participación Ciudadana y Políticas Sociales en el Ámbito Local*. México, D.F. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Sociales, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, Instituto Nacional de Desarrollo Social.

LEGISLACIÓN Y DOCUMENTOS OFICIALES

Asamblea Nacional Constituyente (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá D.C., Presidencia de la República.

Comisión de Regulación de Comunicaciones CRC (2012). *Reporte de Industria de TIC Año 2012*, República de Colombia [En línea], consultado en www.crc.com.gov.co el día 27-03-2012

---- (2007). *Resolución 1732 del 2007, "Por la cual se Expide el Régimen de Protección de los Derechos de los Suscriptores y/o Usuarios de los Servicios de Telecomunicaciones"*, República de Colombia.

---- (1997). *Resolución 087 de 1997, Régimen General de Regulación de la CRT*, República de Colombia.

Congreso de la República de Colombia (2012). *Ley 1507 de 2012, "Por la cual se establece la distribución de competencias entre las entidades del Estado en materia de televisión y se dictan otras disposiciones"*, Bogotá D.C.

----- (2009). *Ley 1341 de 2009 "Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -TIC-, se crea la Agencia Nacional del Espectro y se dictan otras disposiciones"*, Bogotá D.C., Diario Oficial 47.42.

----- (1998). *Ley 489 de 1998 "Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones"*. Bogotá D.C.

----- (1995). *Ley 226 de 1995 "Por la cual se desarrolla el artículo 60 de la Constitución Política en cuanto a la enajenación de la propiedad accionaria estatal, se toman medidas para su democratización y se dictan otras disposiciones"*. Bogotá D.C. Diario Oficial No. 42.159, de 21 de diciembre de 1995.

----- (1994). *Ley 142 de 1994 "Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones"*, Bogotá D.C. Diario Oficial No. 41.433.

CONPES (2012). *Documento Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES 3721, "Fortalecimiento Patrimonial de Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P. y Aprobación de las Condiciones de Intercambio de la Fusión por Absorción de Colombia de Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P."*, Bogotá D.C., República de Colombia.

----- (2005). *Documento Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES 3385*, Bogotá D.C., República de Colombia.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE (2011). *Boletín de Prensa "Indicadores Básicos de Tecnologías de la Información y la Comunicación"*, Bogotá D.C., República de Colombia.

----- (2003). *Resumen Ejecutivo, "Modelo de la Medición de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones – TIC"*. Bogotá D.C., República de Colombia.

Departamento Nacional de Planeación DNP (2011). *Boletín de Prensa "Indicadores Básicos de Tecnologías de la Información y la Comunicación"*, Bogotá D.C., República de Colombia.

----- (2010). *Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad*. Bogotá D.C. República de Colombia.

EPM (2011). *Brochure Grupo EPM*, EPM, Medellín.

ETB (2012). *Informe de Gestión y Financiero 2011*, Bogotá D.C.

----- (2008). *Proceso de Selección de un Inversionista Estratégico para la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. E.S.P. Reglamento del Proceso*, República de Colombia [En línea] consultado en www.etb.com.co el día 30-11-2011.

González, Sergio y otros (2001). "Políticas para el desarrollo de la Industria de Telecomunicaciones en Colombia". Bogotá D.C., Comisión de Regulaciones de Telecomunicaciones CRC [En línea] consultado en www.crc.com.gov.co el día 29-11-2011.

Guerra de la Espriella, Ma. del Rosario (2010). "La Consolidación de la Estructura Institucional para las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones" en DNP (2010), *Memorias Renovación del Estado 2002-2010*. Bogotá D.C., p.p. 141-177.

Loboguerrero, Ana María (1999). *Las privatizaciones en Colombia*, Bogotá, D.C. República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación DNP.

López, Clara (2011). *Un patrimonio de Bogotá. El Debate de la ETB*, Alcaldía Mayor de Bogotá, Bogotá D.C.

Ministerio de Tecnologías de Información y Comunicaciones MINTIC (2010). *Investigación de mercado para 2300 personas de estratos 1 y 2 en 43 municipios*, Bogotá D.C., República de Colombia.

Molano, Diego (2011). *Vive Digital Web*, Bogotá D.C., República de Colombia, Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. [En línea] Consultado en www.mintic.gov.co, el día 30-11-2011.

Muñoz, Diego (2004). *Privatización en Colombia. Marco Jurídico para la Transferencia de la Propiedad Estatal*. Bogotá D.C. República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación DNP.

OCDE (2012). *Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en México*, OECD Publishing.

Pinto de Hart, Martha Elena (2010). "La Transformación de las Telecomunicaciones 2002-2006" en DNP (2010) *Memorias Renovación del Estado 2002-2010*. Bogotá D.C., p.p. 125-140.

PNUD (2001). *Indicadores del Desarrollo Humano. Informe sobre el Desarrollo Humano 2001*. New York, Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano.

Presidencia de la República de Colombia (1990). *Decreto 1900 de 1990 "Por el cual se reforman las normas y estatutos que regulan las actividades y servicios de telecomunicaciones y afines"*. Bogotá D.C., [En línea] consultado en <http://www.presidencia.gov.co/> el día 01-12-2011.

Secretaría de Comunicaciones y Transporte SCT (2009). *Anuario Estadístico 2009*. México D.F., Gobierno Federal.

----- (2007). *Programa Sectorial de Comunicaciones y Transporte 2007-2011*. México D.F., Gobierno Federal.

Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios SSPD (2010). *Estudio Sectorial Acueducto y Alcantarillado 2010*. República de Colombia. [En línea] Consultado en www.superservicios.gov.co el día 06-10-2012.

----- (2009). *Informe Sectorial Telefonía Pública Básica Conmutada 2008*. República de Colombia. [En línea] Consultado en www.superservicios.gov.co el día 30-11-2011.

----- (2009). *Nivel de Satisfacción de Usuarios – NSU- de Servicios Públicos Domiciliarios 2007*, Bogotá D.C. República de Colombia, Ipsos – Napoléon Franco.

----- (2009). *Estudio Sectorial Energía, Gas Natural y Gas Licuado de Petróleo 2006-2009*. República de Colombia. [En línea] Consultado en www.superservicios.gov.co el día 06-10-2012.

UIT (2012) *Time Series by Country (200-2011)*, Statistics [en línea] consultado en www.itu.int/en/ITU-D/Statistics el día 05-04-2013.

HEMEROGRAFÍA Y SITIOS WEB

Alcaldía Mayor de Bogotá (2008). *Carta Bogotá, una ciudad digital* [En línea], consultado en www.bogota.gov.co el día 29-12-2012.

Andesco (2010). "La Prestación de los Servicios Públicos en Colombia. Dos Siglos de Avance" en *Separata Especial en Revista No. 20*. Bogotá D.C., p.p. 5-21.

Cardona, Juan Guillermo (2011). "UNE EPM Telecomunicaciones Ambientalmente Responsable" en *Revista Ambiental El Reto No. 85 Jul-Ago*, Medellín, p.p. 38-41.

Cifuentes Cruz, Carlos (1998) "La ETB busca a quién regalarse", en *Revista Alternativa No. 18*, Bogotá D.C., p.p. 32-33.

Contraloría General de la República (2001). “La Enajenación de Activos en el Ámbito Local: Una Lectura del Caso de la ETB” en *Revista Gestión Fiscal 5 de Mayo de 2001*, Bogotá D.C. p.p. 47-62.

Dinero (2013) “Inversiones de ETB empiezan a dar frutos” en *Revista Dinero* [En línea], consultado en www.dinero.com el día 02-07-2013.

----- (2012). “Claro, Tigo y Movistar no reportan todas las quejas: Superindustria”, en *Revista Semana* [En línea], consultado en www.semana.com el día 29-08-2012

----- (2012) “Marc Eichmann, nuevo presidente de UNE EPM Telecomunicaciones en *Revista Dinero* [En línea], consultado en www.dinero.com el día 25-01-2012.

El Espectador (2013). “UNE y TIGO presentan proyecto de fusión”, en *Periódico El Espectador* [En línea], consultado el día 03-01-2013.

El Tiempo (2012). *Comcel Recusa Nuevamente a Director de la CRC*, en *Periódico El Tiempo* [En línea], consultado en www.eltiempo.com el día 01-10-2012.

----- (2012). “Así será la oferta de servicios de 4G”, 21-08-2012.

----- (2012). “Saúl Kattan Cohen, nuevo presidente de la ETB”, en *Periódico El Tiempo* [En línea], consultado en www.eltiempo.com el día 16-01-2012.

EMCALI (2013). *Reseña Histórica* [En línea] consultado en www.emcali.com.co el día 04-03-2012.

EPM (2012). *Sostenibilidad como Propósito de las EPM* [En línea], consultado en www.epm.com.co el día 09-02-12.

EPM (2013). *Hechos Históricos Relevantes del Grupo EPM* [En línea], consultado en www.epm.com.co, el día 09-02-13.

ETB (2013). *Nuestro Propósito* [En línea], consultado en www.etb.com.co el día 07-03-2012.

----- (2011). *Historia de la ETB* [En línea], consultado en www.etb.com.co el día 30-11-2011.

Fondo TIC (2011). *Información del Fondo* [En línea] consultado en www.mintic.gov.co actualizado a 28-07-2010.

Jaramillo, Omaira y Dussan, Jorge (1996). “La Gestión Eficiente de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones” en *Revista Supervisión Año 1, No. 2*, Bogotá D.C., p.p. 59-64.

OMC (1997). *Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios*. [En línea] Consultado en http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/26-gats.pdf el día 08-06-2012.

Ordúz, Rafael (2011). “ETB a conseguir billete y tecnología” en *Revista Razón Pública* [En línea], consultado en www.razonpublica.com el día 01-08-2011.

Petro, Gustavo (2012). *Discurso Gustavo Petro en Festival Latinoamericano de Instalación de Software Libre FLISOL*, [En línea], publicado en www.youtube.com, el día 05-05-2012.

Portafolio (2013). “Exitosa emisión de bonos de ETB en Bolsa de Nueva York” en *Diario Económico Portafolio* [En línea], consultado en www.portafolio.co el día 10-01-2013.

----- (2012). “Bogotá entra en la era Wifi” en *Diario Económico Portafolio* [En línea], consultado en www.portafolio.co el día 08-12-2012.

Ruta N (2013). *Sobre Ruta N* [En línea], consultado en www.rutanmedellin.org, el día 09-03-2012.

Secretaría de Hacienda de Bogotá (2013). *Información a Inversionistas* [En línea], consultado en www.impuestos.shd.gov.co el día 23-02-2013.

Semana (2013). “Medellín, la ciudad más innovadora del mundo” en *Revista Semana* [En línea], consultado en www.semana.com el día 03-03-2013.

---- (2013). “Sí se puede ser más innovadora”, en *Revista Semana* [En línea], consultado en www.semana.com el día 03-03-2013.

---- (2013). “Claro fue el operador con más multas en el 2012”, en *Revista Semana* [En línea], consultado en www.facildigital.com el día 11-02-2013.

UNE EPM Telecomunicaciones (2012) *UNE EPM Telecomunicaciones presentó informe de gestión y sostenibilidad 2011* [En línea], consultado en www.une.com.co el día 14-03-2013.

---- (2012). *Llegó la Megavelocidad: UNE lanza al mercado la banda ancha móvil 4G Revolution* [En línea], consultado en www.une.com.co el día 08-03-2013.

---- (2011). *Información Corporativa* [En línea], consultado en www.une.com.co el día 04-12-2011.

---- (2007). *Proyecto de Escisión y Fusión por Absorción* [En línea], consultado en www.une.com.co el día 04-03-2012.

Unión Internacional de Telecomunicaciones UIT (2008). *Visión General* [En línea], consultado en <http://www.itu.int/> el día 20-11-2011.

Valdez, Cristina (1995). “Colvatel: La empresa fantasma de la ETB” en *Revista Síntesis Económica* No. 979, Bogotá D.C.

Vélez de Bedout, Horacio (2011). *Carta de Renuncia del Presidente de UNE*. Medellín, UNE EPM Telecomunicaciones, 13-12-2011.

Zuleta, Felipe (2012). “¿Qué tan claro?” en *Periódico El Espectador* [En línea], consultado en www.elespectador.com el día 08-07-2012.

ENTREVISTAS REALIZADAS

Arias, Germán Darío (2012). Entrevista realizada a Germán Darío Arias (GDA), Gerente de Regulación de la ETB, Bogotá D.C., 13-07-2012.

Anzola, Miguel Felipe (2012). Entrevista realizada a Miguel Felipe Anzola (MFA), Director de Comunicaciones, Ministerio de Tecnologías de Información y Comunicaciones, Bogotá D.C., 16-07-2012.

Garcés Corso, Orlando (2011). Entrevistas realizadas a Orlando Garcés Corso (OGC), Subdirector de Telecomunicaciones, Departamento Nacional de Planeación DNP, Bogotá D.C., 30-12-2011, 10-07-2012 y 15-01-2013.

Guerra Caicedo, Natalia (2012). Entrevista realizada a Natalia Guerra Caicedo y Sergio Martínez (NGC), Gerente Legal y Asesor de Telecomunicaciones de Telefónica Telecom, Bogotá D.C., 26-07-2013.

Martínez, Isabel Cristina (2013). Entrevista realizada a Isabel Cristina Martínez (ICM), Vicepresidente de Planeación Estratégica de la ETB, Bogotá D.C., 23-01-2013.

Matías Camargo, Sergio (2012). Reuniones realizadas con Sergio Roberto Matías (SRM), Docente Investigador del Grupo de “Servicios Públicos, Derecho y Sociedad”, Universidad Libre, Bogotá D.C., 11-01-2012, 16-07-2012 y 07-01-2013.

Orrego, Sonia Andrea (2012). Entrevista realizada a Sonia Andrea Orrego (SAO), Líder de Asesores de UNE EPM Telecomunicaciones, Manizales, 09-01-2012.

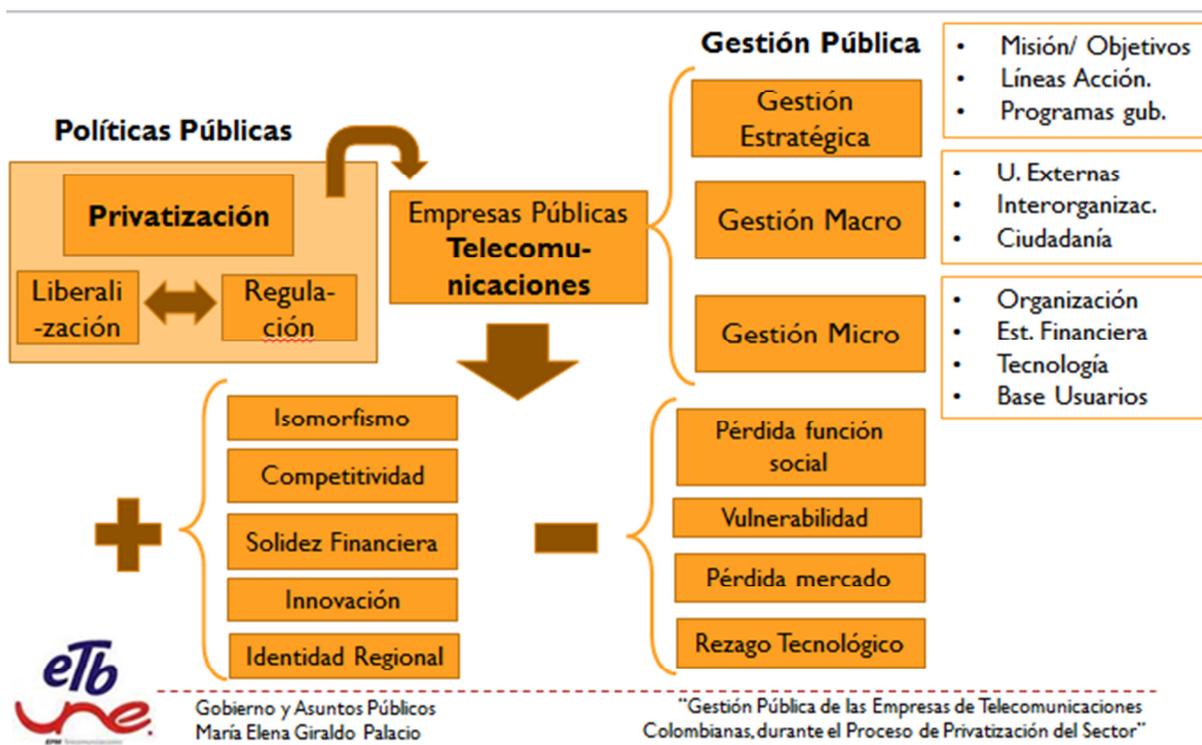
Sánchez, Luis Alberto (2012). Entrevista realizada a Luis Alberto Sánchez (LAS), Gerente de Desarrollo Corporativo de UNE EPM Telecomunicaciones, Medellín, 06-01-2012.

Sierra, Suzy (2012). Entrevista realizada a Suzy Sierra (SS), Directora de Vigilancia y Control, Ministerio de Tecnologías de Información y Comunicaciones, Bogotá D.C., 18-07-2012.

Usme, Juan Guillermo (2012). Entrevista realizada a Juan Guillermo Usme (JGU), Secretario General de UNE EPM Telecomunicaciones, Medellín, 11-01-2012.

ANEXOS

Anexo 1 – Modelo Conceptual de la Investigación



Anexo 2 – Estructura Teórica de la Investigación

| Categoría / Marco | | GESTIÓN PÚBLICA | PRIVATIZACIÓN | TELECOMUNICACIONES |
|-----------------------|--------------------|--|--|--|
| TEÓRICO | Subcategorías | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Empresas Públicas ✓ Servicios Públicos | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Liberalización ✓ Regulación | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Empresas Públicas de Telecomunicaciones ✓ Servicios Públicos Telecomunicaciones |
| | Categorías Conexas | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Innovación ✓ Gobierno Local ✓ Privatización ✓ R.S.E. | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Gobernabilidad Democrática ✓ Transparencia ✓ Rendición de Cuentas | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Gobierno Local ✓ Privatización / <i>Publificación</i> |
| HISTÓRICO/ CONTEXTUAL | | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Admon. Pública Progresista APP ✓ Nueva Gestión Pública ✓ CLAD - Gobernanza | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Privatización en Latinoam. ✓ Privatización en Colombia ✓ Privatización Telecomunicaciones: Países desarrollados América Latina | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Evolución sector colombiano 1990-actualidad ✓ Actores que juegan en el sector |
| INSTITUCIONAL | | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Empresas y servicios públicos en Colombia | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Marco legal privatización y regulación | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Marco legal e institucional telecomunicac. colombianas |

Anexo 3 - Relación de Entrevistas Realizadas

| No. | Entidad | Nombre | Cargo | Ciudad | Fecha |
|-------------------------------------|---|---|--|-------------|------------|
| Gobierno Nivel Nacional | | | | | |
| 1 | Ministerio de TIC | Miguel Felipe Anzola | Director Comunicaciones | Bogotá D.C. | 16/07/2012 |
| 2 | | Suzy Sierra | Director Vigilancia y Ctrl. | Bogotá D.C. | 18/07/2012 |
| 3 | Comisión de Regulación Comunicaciones CRC | Orlando Garcés Corso | Subdirector Telecom. DNP | Bogotá D.C. | 30/12/2011 |
| | | | | Bogotá D.C. | 10/07/2012 |
| | | | | Bogotá D.C. | 15/01/2013 |
| Empresas Telecomunicaciones | | | | | |
| 4 | UNE Telecomunicaciones (Filial EPM) | Luis Alberto Sánchez | Gerente Desarrollo Corp. | Medellín | 06/01/2012 |
| 5 | | Juan Guillermo Usme | Secretario General | Medellín | 11/01/2012 |
| 6 | | Sonia Andrea Orrego | Líder Asesores Manizales | Manizales | 09/01/2012 |
| 7 | Empresa Telecomunicaciones Bogotá ETB | Germán Darío Arias | Gerente de Regulación | Bogotá D.C. | 13/07/2012 |
| 8 | | Isabel Cristina Martínez | Vicep. Planeación Estrat. | Bogotá D.C. | 23/01/2013 |
| 9 | Telefónica Telecom (antiguo monopolio nacional) | Natalia Guerra Caicedo Sergio Martínez | Gerente Legal Telecomun. Asesor Legal | Bogotá D.C. | 26/07/2012 |
| Sector Académico - Reuniones | | | | | |
| 10 | Investigador Servicios Públicos U. Libre | Sergio Roberto Matías | Director Grupo ETB | Bogotá D.C. | 11/01/2012 |
| | | | | Bogotá D.C. | 16/07/2012 |
| | | | | Bogotá D.C. | 09/01/2013 |

Anexo 4 - Instrumento Diseñado para la Realización de Entrevistas



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

ENTREVISTA

**“GESTIÓN PÚBLICA DE LAS TELECOMUNICACIONES COLOMBIANAS
 EN EL CONTEXTO DE PRIVATIZACIÓN DEL SECTOR.
 ESTUDIO DE CASO COMPARADO: ETB y UNE EPM”**

Entidad: _____
 Nombre: _____
 Cargo: _____

Fecha: _____
 Lugar: _____
 Hora: _____

CUESTIONARIO:

GESTIÓN PÚBLICA

1. ¿Cuáles son los principales factores de éxito que han logrado posicionar a UNE (ETB) en la región antioqueña (Bogotá) y a nivel nacional?
2. ¿Cuál es la visión de UNE (ETB) sobre las estrategias que debe implementar, para mantenerse operando en el sector de telecomunicaciones, con la presencia de grandes compañías privadas?
3. ¿Cuáles son las principales dificultades que ha enfrentado UNE (ETB) para lograr su posicionamiento en el sector de las telecomunicaciones?
4. ¿Cómo funcionan las relaciones entre UNE y las EPM (otras empresas de servicios públicos bogotanas), para brindar los servicios públicos en Medellín y la región antioqueña (Bogotá)?
¿Trabajar mancomunadamente contribuye a que UNE (ETB) sea una empresa más eficiente?
5. ¿Qué vínculos maneja UNE (ETB) con otras empresas del sector público y privado, para poder desarrollar su gestión? ¿Cómo maneja sus alianzas con los diferentes actores?
6. ¿Cuál es el modelo de toma de decisiones utilizado por UNE a nivel gerencial y a nivel operativo?
¿Cómo interviene la Administración Municipal en este modelo?
7. ¿Cuáles son las políticas que se aplican al interior de la organización para incrementar las competencias del personal de la empresa? ¿Cómo funciona el sistema de incentivos para el recurso humano?
8. ¿Si tuviera que ordenar los siguientes aspectos, según la importancia que se les da como activos de la organización, qué prioridad les daría? (Siendo 5 el más importante y 1 el menos importante).

| ASPECTO | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|--|---|---|---|---|---|
| Base de usuarios en Medellín y a Nivel Nal. | | | | | |
| Espectro e infraestructura física | | | | | |
| Recursos humanos | | | | | |
| Recursos tecnológicos (procesos, <i>know how</i> e innovación) | | | | | |
| Portafolio de servicios | | | | | |

9. ¿Cuál es el modelo administrativo y operativo que utiliza UNE (ETB), para lograr eficiencia, efectividad y calidad en los servicios que brinda?
10. ¿Considera que la gestión de UNE (ETB) contribuye a incrementar el capital público del Municipio de Medellín (Distrito Capital)?

PARTICIPACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS

1. ¿Cómo participa UNE (ETB) para el cumplimiento de las políticas públicas generadas por el Gobierno Central en materia de TIC? ¿Cuál es su relación con el Ministerio de TIC, en este sentido?
2. ¿Existe en el Municipio de Medellín (Distrito Capital) una política para el desarrollo de las TIC? ¿Cómo participa UNE para el cumplimiento de esta política?
3. ¿En qué programas liderados por la Administración Municipal (Distrital) ha participado UNE (ETB), para el beneficio de la población medellinense (bogotana)?
4. ¿UNE (ETB) contribuye en la provisión del acceso universal a la telefonía, Internet y otros servicios de telecomunicaciones? ¿De qué manera?

MARCO INSTITUCIONAL

1. ¿Considera que el actual marco regulatorio, definido por la legislación colombiana, es apropiado para promover el desarrollo de las telecomunicaciones en el país? ¿En caso contrario, qué reformas deben realizarse?
2. ¿En Colombia existe una vigilancia, control e inspección efectiva, para las empresas operadoras de telecomunicaciones? En caso contrario, ¿qué aspectos deberían adecuarse?
3. ¿Qué políticas deben aplicarse por parte del Gobierno Central para favorecer el sostenimiento de las empresas públicas de telecomunicaciones?

PRIVATIZACIÓN - PUBLIFICACION

1. ¿En su concepto, en qué se diferencia la gestión de las empresas operadoras públicas de las privadas?
2. ¿Las empresas públicas de telecomunicaciones pueden ser sostenibles, sin la intervención de capital privado?
3. ¿Considera que las telecomunicaciones son un sector estratégico para el crecimiento económico y el desarrollo social del país? En caso afirmativo, ¿es necesario que se mantengan las actuales empresas operadoras públicas?
4. ¿Se puede considerar el caso colombiano, como un caso exitoso en el manejo de las telecomunicaciones públicas?
5. ¿Cuáles son las principales lecciones que puede aportar UNE (ETB) a otras empresas públicas de telecomunicaciones, para que logren éxito en su gestión?