

**UNA REGLAMENTACIÓN EFICAZ
ESTUDIO DE CASO:**

**BOTSWANA
2001**



Unión Internacional de Telecomunicaciones



**La Autoridad de Telecomunicaciones de Botswana (BTA) y
la Asociación de Reguladores de Telecomunicaciones del
África Meridional (TRASA)**

Una reglamentación eficaz

Estudio de caso: Botswana

**Un estudio de caso sobre reglamentación eficaz en el
África subsahariana y la cooperación regional**



Unión Internacional de Telecomunicaciones

Este estudio de caso fue realizado por Susan Schorr y Nancy Sundberg de la UIT/BDT.

El informe se basa en la investigación en el terreno efectuada en Gaborone (Botswana) del 9 al 12 de julio de 2001, y en los informes y artículos mencionados en las notas. El anexo B es una lista de las personas y organizaciones con las que se mantuvieron entrevistas.

El trabajo en el terreno nos permitió tomar contacto con el ente regulador, el gobierno y la industria. En el estudio se aborda principalmente los asuntos institucionales, la estructura, el funcionamiento, el financiamiento y la legitimidad en el mercado de la Autoridad de Telecomunicaciones de Botswana (*Botswana Telecommunications Authority*, BTA), el ente regulador. Se pretende que el estudio sirva no sólo a los funcionarios encargados de la reglamentación y sus respectivos Ministerios sino, también, a todos los que intervienen en el mercado de las telecomunicaciones.

Las autoras expresan su agradecimiento sincero a la BTA por el apoyo prestado y, particularmente, a los Sres. T. B. Koontse y M. O. Tamasiga por su asistencia inestimable y a todas las personas de los sectores público y privado que brindaron su tiempo, ya que sin esta ayuda no habrían podido elaborar este informe. También agradecen al Sr. B. Goulden por la valiosa información proporcionada sobre la fundación de la Asociación de Reguladores de Telecomunicaciones del África Meridional (*Telecommunication Regulators' Association of Southern Africa*, TRASA).

Los criterios expresados son los de las autoras y no necesariamente reflejan las opiniones de la UIT, sus Miembros o el Gobierno de Botswana.

Este es uno de cinco estudios de caso sobre reglamentación eficaz. En el sitio web de la Unidad de la Reforma Sectorial de la BDT se proporciona más información (<http://www.itu.int/ITU-D/treg/>)

© UIT 2002

Unión Internacional de Telecomunicaciones

Place des Nations

CH-1211 Ginebra, Suiza

ÍNDICE

	<i>Página</i>
1	Introducción..... 1
1.1	Finalidad del estudio de caso 1
2	Botswana: Características del país 1
2.1	Generalidades..... 1
2.2	Historia y entorno político 2
2.3	Demografía..... 2
2.4	Economía 3
2.5	Desarrollo humano, educación y salud 4
3	Reforma del sector..... 4
3.1	Antecedentes de la reforma del sector..... 4
3.2	Consulta pública sobre la reforma del sector 5
3.3	Política y legislación de las telecomunicaciones..... 5
3.4	Los agentes del mercado de las telecomunicaciones 6
3.5	Internet en Botswana..... 9
3.5.1	Uso de Internet..... 9
3.5.2	Punto de tráfico Internet 10
3.6	Compromisos contraídos en el marco de la Organización Mundial del Comercio..... 10
3.7	La radiodifusión en Botswana..... 10
3.7.1	La Junta Nacional de Radiodifusión..... 11
3.7.2	La política de radiodifusión 12
3.7.3	El presupuesto de la NBB..... 12
3.8	Efectos positivos de la reforma del sector..... 12
4	Estructura institucional de la BTA 13
4.1	Legislación por la que se crea la BTA 13
4.2	Mandato, funciones y obligaciones generales de la BTA 13
4.2.1	Rendición de cuentas y presentación de informes 13
4.3	Finanzas 14
5	Estructura orgánica de la BTA 15
5.1	La Junta de la BTA 15
5.1.1	Designación, destitución e inhabilitación relativas al puesto 16
5.1.2	Remuneración..... 17
5.1.3	Funciones de la Junta y del Presidente Ejecutivo 17
5.1.4	Las reuniones de la Junta..... 18
5.1.5	Reglas sobre conflictos de intereses 18
5.2	La plantilla 18
5.2.1	Perfil de la plantilla..... 20
5.2.2	Organización de la plantilla 20
5.2.3	Reglamento del Personal 23
5.2.4	Salarios 25
5.2.5	Contratación..... 25
5.2.6	Formación profesional..... 25
5.2.7	Desplazamiento del personal 26
5.2.8	Tercerización 26

	<i>Página</i>	
6	Facultades generales de reglamentación.....	26
6.1	Disposiciones de reglamentación y consultas públicas.....	26
6.2	Arbitraje y solución de diferencias.....	27
6.3	Observancia de la ley	28
6.4	Inmunidad de la BTA.....	29
7	Licencias.....	29
7.1	Los concursos de licencia GSM.....	29
7.2	Licencias de las emisoras de radio comerciales.....	31
7.3	Licencias de central internacional de datos y de ISP.....	31
8	Transparencia	32
8.1	Evolución de la transparencia en Botswana.....	32
8.2	Disponibilidad.....	33
8.3	Audiencias públicas y comentarios.....	33
9	Relaciones entre la BTA y el MOPTC.....	34
10	El papel del Ministerio.....	34
10.1	Servicio universal.....	35
10.2	Consultas con el sector privado.....	35
10.3	Apelación.....	35
10.4	Privatización de la BTC.....	35
10.5	Relaciones del Ministro con la BTC.....	36
11	Independencia estructural de la BTA.....	36
12	Planes futuros para la estructura institucional.....	37
13	Modificaciones propuestas a la Ley de Telecomunicaciones y su Reglamento.....	37
14	Mejores prácticas y desafíos.....	38
14.1	Prácticas.....	38
14.2	Desafíos.....	39
14.3	Conclusiones.....	39
15	La TRASA.....	40
15.1	Creación de la TRASA.....	40
15.2	Estructura, financiación y servicios de apoyo administrativo de la TRASA.....	43
15.3	Los logros de la TRASA.....	44
15.4	Futuro y actividades mundiales.....	45
	Anexo A – Plan de Acción de la TRASA según el Plan Comercial Estratégico 2000-2005.....	46
	Anexo B – Lista de las personas entrevistadas.....	52
	Notas.....	53

Figuras

Figura 1 – Tasa real de crecimiento para el PIB total y sectores seleccionados: 1993/1994 – 1999/2000.....	3
Figura 2 – Reformas de las telecomunicaciones.....	6

	<i>Página</i>
Figura 3 – Mapa de cobertura de los servicios móviles.....	7
Figura 4 – Aumento de las líneas.....	12
Figura 5 – Presupuesto de la BTA para 2001–2002.	14
Figura 6 – Organigrama de la BTA	19
Figura 7 – Estructura orgánica de la TRASA	42

Recuadros

Recuadro 1 – Legislación que rige el sector de las telecomunicaciones de Botswana.....	6
Recuadro 2 – Otorgamiento de licencias	9
Recuadro 3 – Reglamentación eficaz: necesidad de liderazgo firme.....	16
Recuadro 4 – Declaración de intereses que deben hacer los miembros de la Junta	18
Recuadro 5 – Condiciones de servicio de la BTA	24
Recuadro 6 – ¿Qué es la TRASA?.....	41

1 Introducción

1.1 Finalidad del estudio de caso

La reforma del sector de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) ha desatado importantes cambios en la reglamentación y las instituciones. Uno de los más sorprendentes ha sido el aumento de las entidades que regulan específicamente las TIC. A septiembre de 2001, había 111 entidades de ese tipo que funcionaban con independencia de los proveedores de servicios de telecomunicación. Se espera que su número alcance por lo menos 120 para fines de 2001. Muchos de estos organismos se han creado sólo en los cinco últimos años. Se trata de un verdadero cambio con respecto a la manera en que la mayoría de los países del mundo enfocan la reglamentación de la economía y, más específicamente, la de las industrias de la comunicación.

Una cosa es que los países tomen una decisión de política relativa a la creación de una entidad de reglamentación autónoma, y otra muy distinta es darle las capacidades para que actúe con independencia y eficacia. Un ente regulador no se crea en el vacío sino que, inevitablemente, es el resultado de las condiciones políticas, sociales, legales y económicas que se dan en momentos específicos en cada país. Y esas condiciones tampoco son estáticas; las políticas y los métodos de reglamentación cambian, y por ello cambian también las entidades. Las instancias decisoras del gobierno no cuentan con manuales que les indiquen cómo establecer un ente regulador autónomo para conseguir los objetivos nacionales. Y los reguladores, una vez designados y en sus puestos, tampoco cuentan con planes –y a menudo ni siquiera hay precedentes nacionales– que los orienten sobre cómo deben trabajar y regular. Ahora bien, la forma en que cada país establece, estructura y pone en pie el ente regulador es uno de los factores más importantes del éxito del proceso de reforma. Conscientes de ello, los reguladores recién llegados tratan de conseguir modelos y mejores prácticas que les sirvan de orientación.

Visto que la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) recibe cada vez más solicitudes de mejores prácticas, directrices y recomendaciones sobre la independencia y la eficacia de los entes reguladores, la Unidad de la Reforma Sectorial (URS) de la Oficina de Desarrollo de

las Telecomunicaciones (BDT) de la UIT decidió efectuar varios estudios de caso sobre el tema de la reglamentación independiente y eficaz.

La URS eligió a Botswana para uno de los cinco estudios de caso que se realizarían en 2001 por varias razones contundentes. Se trata de un país que se ha ganado una fama bien merecida por ser uno de los primeros de la Región África que estableció una autoridad de reglamentación autónoma y eficaz. De hecho, su nivel de autonomía y eficacia bien puede convertirse en un modelo para todos los países del mundo. La Autoridad de telecomunicaciones de Botswana (*Botswana telecommunications authority, BTA*) es uno de los escasos entes reguladores que goza de autonomía total para otorgar licencias a los operadores y para fijar y financiar su presupuesto operacional. Poco tiempo después de su creación, la BTA recibió las felicitaciones de todos los estamentos por su mecanismo para otorgar los títulos habilitantes y por la manera en que solucionó el primer conflicto sobre interconexión que surgió en el país. Además de reglamentar correctamente el mercado de las telecomunicaciones de Botswana, la BTA ha participado en todas las etapas de la creación de la Asociación de Reguladores del África Meridional (*Telecommunications Regulators' Association of Southern Africa, TRASA*), autora de la legislación y de las directrices de reglamentación modelo para la región del África Meridional, y continúa participando en sus trabajos. Por consiguiente, al estudiar la BTA la UIT también analizó la TRASA, modelos que resultarán de utilidad para otros entes reguladores regionales.

2 Botswana: Características del país

2.1 Generalidades

Botswana es un país semiárido y sin salida al mar del África subsahariana; su superficie terrestre es de casi 582 000 km², o sea que es más grande que Francia y algo más pequeño que el Estado de Texas de los Estados Unidos. Tiene fronteras largas con Sudáfrica, Namibia y Zimbabwe, y una de 700 metros con la República de Zambia, la frontera internacional más corta del mundo. La mayoría de la masa continental del país corresponde al desierto de



Kalahari, pero Gaborone, la capital política y económica, está al sureste, cerca de la frontera con Sudáfrica. Las regiones del norte poseen una rica fauna silvestre: grandes manadas de elefantes, y leones, onzas, leopardos, jirafas, búfalos de agua y rinocerontes, un verdadero paraíso para los turistas. Entre las actividades agrícola-ganaderas predominan los cultivos de subsistencia y la cría de bovinos.

Botswana tiene una clase política prudente. Desde su independencia, tiene fama de estar bien gobernado, de rechazar la corrupción y de respetar escrupulosamente los procesos legales. Cuando logró la independencia en 1966 era uno de los países más pobres del mundo. Por suerte, al poco tiempo se descubrieron grandes reservas de diamantes, que son el motor de la economía. También tiene yacimientos de oro, cobre, níquel, manganeso, carbón, sal, ceniza de sosa, potasa, plata y mineral de hierro. Tras el descubrimiento de las minas de diamante, el gobierno empezó a canalizar los recursos hacia el desarrollo, la mejora de la red nacional de carreteras, las escuelas y los centros de salud. Si bien queda mucho trabajo por hacer, Botswana sigue dedicando sus recursos a los proyectos de desarrollo.

La vida de pueblo sigue siendo sumamente importante para los *batswana* (como se autodenominan los botswanenses). Es raro encontrar una persona en la capital que diga que es oriunda de Gaborone; la mayoría de los

residentes del centro urbano más grande del país usan como seña de identidad el pueblo del cual vienen, y los que tienen medios suelen poseer una segunda residencia en su pueblo natal para pasar los fines de semana o las vacaciones.

2.2 Historia y entorno político

Hasta fines del siglo XIX, el país consistía en varios territorios regidos por sus jefes. Cuando Cecil John Rhodes amenazó con anexionar Botswana, tres jefes, Khama III, Sebele I y Bathoen I buscaron la protección de Gran Bretaña, que instauró el Protectorado Británico de Bechuanalandia en 1885. El 30 de septiembre de 1966, el país declaró su independencia, y Sir Seretse Khama, nieto de Khama III, se convirtió en el primer presidente del país. Sir Seretse Khama, fundador del Partido Democrático de Botswana (PDB) desempeñó el cargo hasta su muerte en 1980. Desde entonces, ha habido dos Presidentes: Sir Ketumile Masire (1980-1998) y Festus Mogae (desde marzo de 1998 hasta ahora), miembros ambos del PDB, que sigue ganando las elecciones que se celebran cada cinco años.

El presidente Mogae es tanto el Jefe de Estado como el Jefe de Gobierno. Hay un Parlamento bicameral constituido por la Cámara de Jefes (*House of Chiefs*) y la Asamblea Nacional (*National Assembly*). Aunque la Cámara de Jefes realiza principalmente una función asesora, Botswana sigue respetando a sus jefes tradicionales y su sociedad es jerárquica. Su sistema legal se basa en el derecho romano-holandés, aunque el derecho penal se basa en el derecho penal inglés. Hay un Tribunal Supremo de Justicia y un Tribunal de Apelación. Las mujeres y los varones consiguieron el derecho de voto con la independencia.

2.3 Demografía

La población de Botswana se estima en unos 1,68 millones en base a las cifras preliminares que arrojó el censo de agosto de 2001 publicadas cuando se elaboró este informe; los censos se realizan cada diez años. Si bien las cifras sobre la población actual no plantean problema, hay divergencias en cuanto a las estimaciones sobre la expectativa de vida. El gobierno da un índice de 67 años, pero otras fuentes manejan índices de entre 39 y 41 años debido a la epidemia de

VIH/sida. La enfermedad ha afectado a casi 39% de la población de 15-49 años, por lo que Botswana quizás tenga la tasa más alta de sida del mundo. La tasa de crecimiento de la población para el periodo 1999-2001 fue de 2,3%, una caída con respecto a la de 3,5% correspondiente al censo del periodo 1981-1991.¹ Pero incluso antes de la epidemia de VIH/sida la población era escasa, ya que sólo había 2,8 habitantes por km².

La mayoría de la población es de origen *tswana*; el resto pertenece a diversos grupos étnicos, entre los que figuran los hablantes de *kalarga*, los *basarwa* (bosquimanos) y los *herero* (oriundos de Namibia).

El idioma oficial es el *setswana*, pero el inglés también es un idioma oficial que se utiliza en el gobierno y el comercio. Si bien la educación superior se imparte en inglés, se estudia el *setswana* hasta el nivel de doctorado.

Pula es quizás la palabra más importante en Botswana; significa «lluvia», elemento de enorme valor en un clima semiárido, y también se utiliza como saludo con el significado de «paz» porque cuando llueve, los *batswana* creen que las personas son felices y reina la paz. *Pula* se llama también la moneda de Botswana, y es también un saludo con el que se desea buena suerte en el futuro.

2.4 Economía

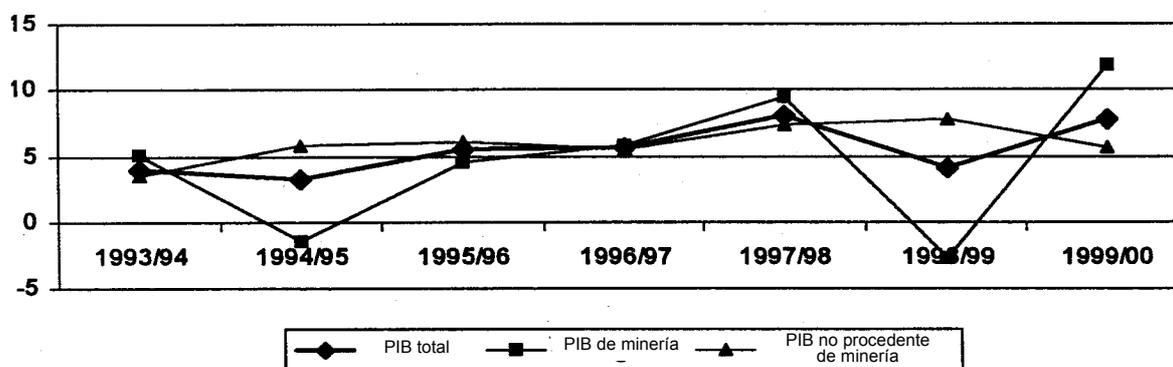
La economía de Botswana está estrechamente ligada a la del África Meridional. El producto interior bruto (PIB) de 2000 alcanzó 6 millardos

USD, o 0,4 millardos USD si se aplican las paridades del poder adquisitivo (PPA).² El PIB per cápita es de 3 560 USD, por lo que el país ocupa el segundo lugar en el África subsahariana, después de Sudáfrica. La industria de extracción del diamante es el motor de la economía y en 1999-2000 contribuyó 33% al PIB.³ A la industria del turismo le corresponde sólo el 10% del PIB, al igual que los servicios financieros y comerciales. El sector público, incluidas las paraestatales (bancos, compañías e instituciones públicas) conforman un poco más del 16% del PIB. La agricultura, en la que trabaja más de 25,7% de la población⁴, contribuye tan sólo un 3% al PIB debido a los suelos no cultivables y las sequías extremas que asolan el país. La tasa oficial de desempleo es 15,6% para 2000, pero otras fuentes la estiman en 30%⁵, y 33,3% de la población vive por debajo de umbral de pobreza.⁶

La unidad monetaria de Botswana es el *pula* (BWP), y un *pula* equivale a cien *thebe*. El salario medio de los trabajadores oscila alrededor de 3 000 BWP mensuales; el de los funcionarios del gobierno es de unos 6 000 BWP mensuales y el de los empleados del sector privado ronda los 8 000 BWP mensuales, datos obtenidos en las entrevistas para la investigación en el terreno con la que se elaboró este estudio.

La economía se basa en los principios del mercado libre. La creación de paraestatales no obedece al deseo de controlar la industria local sino al de intervenir cuando el sector privado se ve imposibilitado de entrar en el mercado. En total, hay 27 paraestatales.

Figura 1 – Tasa real de crecimiento para el PIB total y sectores seleccionados: 1993/1994–1999/2000



Fuente: Oficina central de estadísticas, Ministerio de Finanzas y del Desarrollo de la Planificación.

2.5 Desarrollo humano, educación y salud

En el Índice del Desarrollo Humano (IDH) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)⁷, Botswana tiene la clasificación 114 entre 162 países. Si bien es un índice relativamente bajo dentro del conjunto de países, es el sexto más alto de la región subsahariana.⁸ El IDH se calcula con diversos factores, como el patrimonio, la salud, la escolaridad y la calidad de la vida.

La tasa de alfabetización de los mayores de 15 años fue 76,4 en 1999.⁹ Las y los jóvenes tienen que tener 12 años de escolaridad antes de empezar una carrera.¹⁰ El país invierte 8,6% del PIB en educación, 2,5% en salud y 3,4% en gastos militares. Tiene una política liberal de préstamos para sufragar la matrícula universitaria: los estudiantes recién devuelven el préstamo una vez que consiguen un trabajo, y pagan 25 USD mensuales durante cuatro años. Los estudiantes de clase acomodada terminan sus estudios en el extranjero, en universidades de habla inglesa, en general de los Estados Unidos o el Reino Unido, y la mayoría regresa al país. Los *botswaneses* gustan decir que los estudiantes toman el avión de vuelta a casa no bien terminan los exámenes.

El riesgo de salud más importante para Botswana es la epidemia de VIH/sida, que afecta otros sectores además del sanitario. Por ejemplo, las empresas privadas han comenzado a realizar actividades de prevención para mitigar la pérdida de empleados calificados. El gobierno ha lanzado una campaña de lucha contra el VIH/sida.

Los botswaneses gozan de casi tres años de tratamiento hospitalario gratuito. Los hospitales estatales, los que reciben ayuda oficial y las clínicas de todo el país ofrecen servicios gratuitos después del pago de una matrícula de inscripción de 2 BWP, unos 35 centavos USD. Además, según el PNUD, por lo menos un 90% de la población tiene acceso a los medicamentos esenciales.

En el índice de desarrollo relativo al género del PNUD, Botswana tiene la clasificación 103. La tasa de alfabetización de adultos es más alta para las mujeres (78,9) que para los varones (73,8).

Las mujeres ocupan 17% de los escaños de la Asamblea Nacional. En el nivel de altos funcionarios del gobierno, las mujeres ocupan 26,7% de los puestos.

3 Reforma del sector

3.1 Antecedentes de la reforma del sector

La reforma sectorial de Botswana se remonta a 1980. El Parlamento aprobó la Ley de la Corporación de Telecomunicaciones de Botswana (*Botswana Telecommunications Corporation, (BTC) act*) el 1 de abril de 1980 por la que se creó la paraestatal en el Departamento de Correos y Telecomunicaciones. Al mismo tiempo, el gobierno firmó un acuerdo con Cable and Wireless PTC por el que se encargaba a esta empresa la administración de la BTC como único proveedor de servicios de telecomunicaciones del país, y separó los servicios postales de los de telecomunicación. El acuerdo concertado entre el Gobierno de Botswana y C&W terminó en noviembre de 1995.

A mediados de los años noventa, la gente empezó a quejarse de la mala calidad e indisponibilidad de los servicios que proporcionaba el operador dominante. Como resultado de las visitas al país de varios fabricantes de equipos de telefonía móvil celular, el gobierno empezó a entender las características de esta tecnología. Los fabricantes mantuvieron entrevistas con varios altos funcionarios en las que pintaron un atractivo panorama de opciones de servicio, y los alentaron a comprar redes móviles celulares.

El gobierno encargó al Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Comunicaciones (MOPTC) que introdujera la reforma sectorial y la competencia, específicamente en el sector de servicios móviles. Se pidió al entonces Secretario permanente interino del MOPTC, Sr. Moatshe Joseph Moatshe¹¹, que dirigiera el proyecto. El Sr. Moatshe asistió a cursillos sobre desarrollo de las telecomunicaciones en 1993 y 1994, uno auspiciado por la Agencia para el Desarrollo Internacional (Estados Unidos) (*United States Agency for International Development, USAID*) en Namibia, y el otro celebrado en la

Columbia University y auspiciado por el Gobierno de Botswana. Tras participar en estos cursillos, el Sr. Moatshe decidió que el país necesitaba la asistencia de expertos para desarrollar una buena política y legislación sobre las telecomunicaciones. El MOPTC otorgó un contrato de consultoría a un consorcio compuesto por Swedtel y el Grupo de gestión de la ISO, financiado conjuntamente por el Gobierno de Botswana y la *Swedish International Development Agency* (SIDA). En cumplimiento de este contrato, los expertos suecos debían vivir y trabajar en Botswana durante un periodo prolongado.

3.2 Consulta pública sobre la reforma del sector

El Sr. Moatshe insistió en que todo el país interviniera en el proyecto. Junto con un consultor sueco¹², organizó reuniones en todas las ciudades importantes del país para tomar el pulso de la gente sobre la reforma del sector y dialogar con las autoridades, los empresarios y los jefes locales para intercambiar opiniones y puntos de vista. Todo el mundo estuvo de acuerdo en que había que introducir la competencia en el suministro de los servicios de telecomunicaciones. El Sr. Moatshe veló por que la consulta pública fuera un verdadero diálogo; por una parte, los representantes del gobierno explicaron el programa de reforma del sector que se pretendía aplicar; por otra, los habitantes de las zonas rurales propusieron ideas nuevas a los arquitectos de la reforma sectorial.

3.3 Política y legislación de las telecomunicaciones

Una vez terminada la consulta pública, el MOPTC elaboró la Política de telecomunicaciones de Botswana en diciembre de 1995, con la ayuda de un consultor sueco y la asistencia del Grupo de gestión de la ISO y del personal de la Autoridad de reglamentación de las telecomunicaciones de Suecia. El Gabinete estudió el documento y el Parlamento lo aprobó. En los cursillos a los que asistió el Sr. Moatshe se había hecho hincapié en que si la intención de Botswana era atraer inversiones, tendría que establecer un ente regulador independiente. Se dejó constancia de la necesidad de crear un ente regulador independiente tanto en el borrador como en la versión definitiva del documento. En

la Política de telecomunicaciones también se indicaba que se otorgaría más de una licencia para el servicio móvil celular. Algunas empresas amenazaron con no invertir a menos que la licencia se otorgara a un operador exclusivo. Tras su creación, la Autoridad de telecomunicaciones de Botswana (BTA) se mantuvo firme y logró atraer a suficientes inversores para dos licencias GSM (ver 7.1).

El Sr. Moatshe y el consultor sueco del Grupo de gestión de la ISO elaboraron un borrador de Orden de telecomunicaciones, que luego se convirtió en Ley. El texto, que emanaba directamente de la política, fue terminado por la Fiscalía General y aprobado por el Gabinete antes de presentarlo a la Asamblea Nacional. La Asamblea Nacional lo debatió en una sesión parlamentaria, que duró de dos a tres meses, y lo aprobó en agosto de 1996.

La Ley de Telecomunicaciones de 1996 sienta las bases jurídicas para la creación de la Autoridad de telecomunicaciones de Botswana (BTA) y proporciona su estructura orgánica, las funciones, las facultades y las obligaciones, que se analizan en 4.2.

El mismo día en que sancionó la Ley de Telecomunicaciones, la Asamblea Nacional también aprobó la Ley de la Corporación de Telecomunicaciones de Botswana (Modificada) de 1996, que modificó el monopolio legal del operador dominante para suministrar todos los servicios públicos de telecomunicaciones.

Durante la investigación en el terreno realizada para este estudio de caso, el Sr. Moatshe insistió en la importancia de la cronología de la reforma del sector, por entender que resulta crucial que un país elabore primero una política, derive la legislación directamente de la misma para luego establecer una autoridad de reglamentación encargada de instaurar la competencia en el suministro de los servicios de telecomunicaciones, todo ello antes de autorizar a los agentes productivos a entrar en el mercado. También hizo hincapié en la importancia de elaborar una política y legislación claras, pues los inversores reclaman la transparencia y la coherencia. Estos instrumentos legales clave permiten a los inversores conocer las ideas que se aplican para dirigir el país. Además, permiten al país atraer

Figura 2 – Reformas de las telecomunicaciones



Recuadro 1: Legislación que rige el sector de las telecomunicaciones de Botswana

- Ley de Telecomunicaciones de 1996, por la que se crea la autoridad de reglamentación y se instaura la competencia en el suministro de los servicios de telecomunicaciones.
- Ley de la Corporación de Telecomunicaciones de Botswana (Modificada) de 1996, que anula el monopolio legal de la BTC sobre el suministro de los servicios públicos de telecomunicaciones.
- Ley Nacional de Radiodifusión de 1998, que establece la Junta Nacional de Radiodifusión.
- Reglamento de las telecomunicaciones de 1997, promulgado por la Junta de la BTA, que establece las reglas relativas a los siguientes asuntos, entre otros:
 - Numeración
 - Acceso a edificios
 - Equipo de radiocomunicaciones y pruebas
 - Aprobación de certificados de conformidad

a inversores de envergadura dispuestos a contraer compromisos a largo plazo. Los funcionarios del gobierno explicaron que, de no existir estos instrumentos, quizás lo único que pueda conseguir un país son inversores interesados en las actividades a corto plazo.

3.4 Los agentes del mercado de las telecomunicaciones

La Ley de Telecomunicaciones de 1996 faculta plenamente a la BTA –conforme a las directrices estipuladas en la Política de telecomunicaciones de 1995– a otorgar licencias a todos los operadores. Igualmente, la Ley de la Corporación de Telecomunicaciones de Botswana (BTC) (Modificada) autoriza a la BTC a prestar servicios de telecomunicaciones sólo si tiene una

licencia de la BTA. La BTA otorgó a la BTC una licencia de servicios de telefonía fija; el titular también puede prestar servicios de valor añadido. La BTC no tiene una licencia para prestar servicios de telefonía móvil celular porque no ganó el concurso al que se había presentado con Vodacom de Sudáfrica.

La BTC es una empresa totalmente pública y su único accionario es el Ministerio de Finanzas y Planificación del Desarrollo. El Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Comunicaciones (MOPTC) se encarga de administrarla. Se han anunciado planes de privatización de la BTC, pero a la fecha de elaboración de este estudio de caso el proceso estaba paralizado. Los planes se analizan en 10.4.

Además de prestar servicios de telefonía fija, la BTC también presta servicios y productos de valor añadido, como circuitos arrendados, comunicaciones de datos, teléfonos públicos de pago y búsqueda. A mediados de 2001, la BTC comenzó a prestar un servicio de bucle local inalámbrico para acelerar la conexión entre el abonado y la red. Según lo prescrito en la Política de telecomunicaciones, la BTC puede competir en nuevos segmentos de servicio, como el mercado de proveedores de servicio Internet (*Internet Service Provider, ISP*), siempre y cuando cree una filial distinta. Bosnet, la filial ISP de la BTC, es uno de los 10 ISP de Botswana.

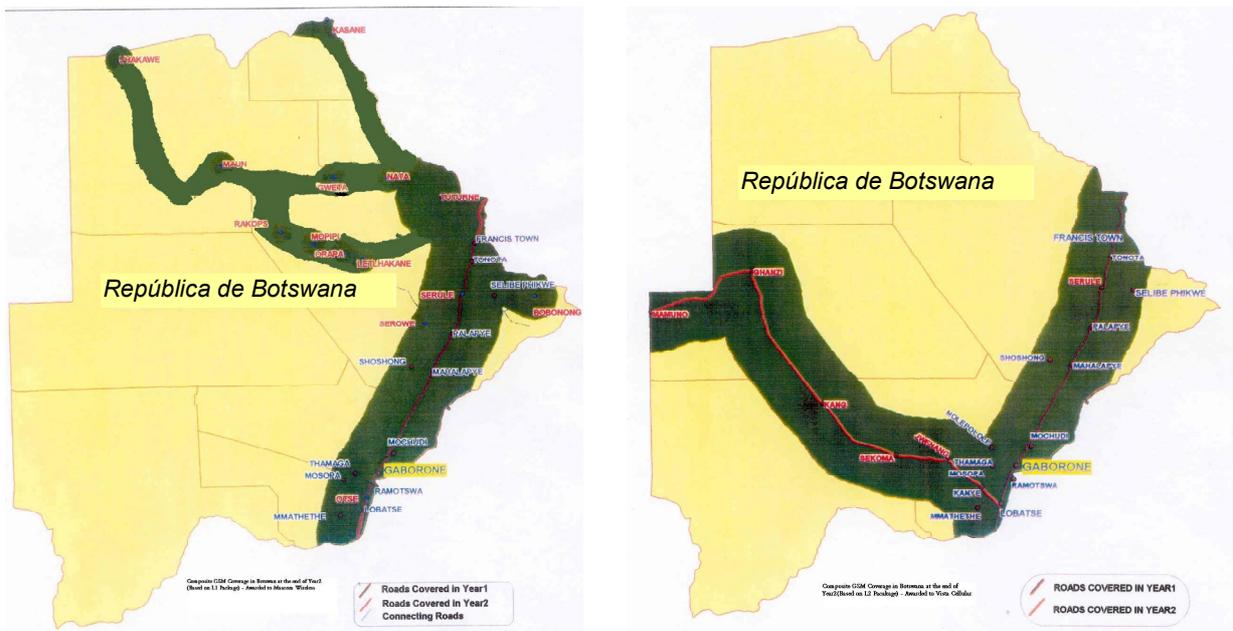
En 1998, la Autoridad de reglamentación otorgó licencias a dos nuevos agentes, Mascom Wireless (PTY) Ltd. y Vista Cellular (PTY) Ltd., para la prestación de servicios móviles celulares. Desde su creación, la Autoridad de reglamentación ha otorgado diez licencias de proveedor de servicio Internet (ISP), incluida la filial de BTC, y seis licencias de central internacional de datos (*International Data Gateway, IDG*), para cuya transmisión se usa terminales de muy pequeña apertura (en inglés VSAT) (véase recuadro 2).

Mascom recibió su licencia móvil celular el 17 de febrero de 1998, válida durante 15 años. Sus accionarios son Portugal Telecom, T.S. Masiyiwa Holdings de Zimbabwe y DECI Investments, que cuenta con socios botswaneses.

A **Vista** se le otorgó la licencia de servicios GSM el 27 de febrero de 1998, válida durante 15 años. En ese entonces, el accionariado estaba compuesto por: France Telecom 49%, Mosokelatsebeng Cellular, empresa de botswaneses, 46%, y el 5% restante estaba en manos de un empresario botswanés. Pero ahora Orange S.A. tiene la parte de France Telecom.

Según las condiciones de la licencia, los dos operadores móviles tienen que proporcionar cobertura en la zona entre Lobatse y Francistown, que es la frontera oriental con Sudáfrica. La cobertura original de Mascom también incluía el corredor norte-noroeste, desde Francistown hasta Shakawe pasando por Orapa, Kasane y Maun. Los requisitos de cobertura iniciales de Vista incluían la región de la autopista Trans Kgaladi hasta Mamuno, en la frontera con Namibia. Ambos operadores han cumplido o excedido estos requisitos de cobertura y están abocados a ampliar los servicios en sus zonas de explotación o en zonas

Figura 3: Mapa de cobertura de los servicios móviles
Mascom (mapa de la izquierda) y Vista (mapa de la derecha)



Leyenda: (a la izquierda) rutas cubiertas el primer año; rutas cubiertas el segundo año; rutas conectadas (a la derecha) rutas cubiertas el primer año; rutas cubiertas el segundo año.

Fuente: BTA.

nuevas y, por consiguiente, son operadores nacionales de servicio móvil celular.

Vista informa de que ha transmitido 20 000 mensajes del servicio de mensaje corto (*short message service*, SMS) por día. Uno de cada cuatro abonados de Vista envió un SMS cotidianamente. La empresa espera que aumente el volumen de SMS al ofrecer el servicio de banca electrónica y otros servicios de valor añadido, pues cada mensaje de esos servicios contiene un SMS «oculto».

Ambos operadores móviles han experimentado problemas con el operador dominante en lo que hace al suministro de capacidades de transmisión. Además, Mascom se quejó de que las autoridades locales plantean dificultades para autorizar la instalación de los postes, pues aducen que arruinan el paisaje. Aunque son más caros, Mascom viene instalando postes que se parecen a palmeras, que las autoridades aceptan de mejor grado.

Poste tipo palmera de Mascom



Fuente: Mascom.

La BTA no ha autorizado todavía el servicio de telefonía por Internet (*Voice over Internet*

Protocol, VoIP) salvo para las redes privadas; por consiguiente, los operadores VSAT no están autorizados a prestar servicios vocales. Pero otros servicios, como el correo vocal, han sido liberalizados.

La decisión de la BTA de prohibir el VoIP se basa en varias consideraciones. Los altos cargos de la BTA estiman que no hay pruebas suficientes sobre la calidad de servicio de VoIP. Tras asistir al Foro mundial de política de las telecomunicaciones de la UIT, llegaron a la conclusión de que no hay consenso en el sector sobre las ventajas de ese servicio. La BTA prefiere esperar que avancen los estudios del VoIP antes de autorizar su uso en el país. Otra consideración se refiere a la posibilidad de que, al autorizar el VoIP, la BTC pierda ingresos, ya que sigue detentando el monopolio de los servicios de telefonía fija. Pero nada indica que la BTA se niegue a cambiar de opinión. Al menos un ISP estima que la BTA debería autorizar el VoIP y dejar a los consumidores la decisión de aceptar una peor calidad de servicio si éste es más barato. Este operador también recordó que la calidad de servicio depende de la anchura de banda, y que los nuevos operadores VSAT de Botswana deberían proporcionar más anchura de banda, con lo que mejorará la calidad del VoIP. Al menos un titular de licencia VSAT opina que, una vez que ofrezca servicios de datos innovadores, sus abonados ejercerán presión sobre la BTA para que autorice a los operadores VSAT a ofrecer servicios vocales. Pero también reconoce que, además de favorecer al monopolio que detenta la BTC sobre la voz, el hecho de que la BTA no autorice el VoIP es un incentivo para que los nuevos agentes del mercado desarrollen la comunicación de datos en Botswana.

La BTA otorgó la primera licencia de ISP en agosto de 1999. Antes de esta fecha, permitió a los ISP operar sin licencia a fin de centrar sus limitados recursos de personal en las licencias de los operadores GSM y de las emisoras de radio. Al igual que las licencias de VSAT, las licencias de ISP estipulan que los ISP no pueden transmitir voz además de datos. Por su parte, los propietarios de Cafés Internet piensan que les resultará difícil impedir que sus clientes hagan llamadas Internet. Las tasas de licencia Internet se mantienen deliberadamente bajas, sólo 3 000 BWP anuales a efectos de inscripción en el registro, con la intención de alentar a más operadores a entrar en el mercado.

Recuadro 2: Otorgamiento de licencias



El 17 de febrero de 1998, la primera licencia otorgada por la BTA fue una licencia móvil de Mascom Wireless (PTY) LTD.

El Sr. C.M. Lekaukau, Presidente Ejecutivo de la BTA entrega la licencia al Sr. S. Masiyiwa de Mascom. A la izquierda del Sr. Lekaukau se encuentra su excelencia D.K Kwelagobe, M.P, entonces Ministro del MOPTC



El 17 de mayo de 1999, Día Mundial de las Telecomunicaciones, el Presidente Ejecutivo de la BTA, El Sr. C.M Lekaukau, otorga una licencia de radiodifusión a la primera estación de radio privada YaronaFm.

El Sr. Percy Raditladi, el Director Ejecutivo de la estación, se ve recibiendo la licencia.



Otorgamiento de licencias al Proveedor de servicio Internet (ISP) y Central Internacional UUNET Botswana. Y otorgamiento de dos licencias a la Central Internacional, una a Vista Cellular y la segunda a AME Enterprises.

El Presidente Ejecutivo de la BTA, el Sr. C.M. Lekaukau entrega una licencia de ISP y de central internacional al Sr. T. Motsumi, Director General de UUNET Botswana, en febrero 2001.

Fuente: BTA.

La BTA también otorgó dos licencias a emisoras de radio FM comerciales en 1999. Desde entonces, se creó la Junta Nacional de Radiodifusión (*National Broadcasting Board, NBB*), que se encarga de conceder esas licencias (ver 3.7).

3.5 Internet en Botswana

3.5.1 Uso de Internet

Si bien no hay estadísticas oficiales, se estima que el uso de Internet en Botswana es muy limitado. Un propietario de Café Internet, que

tiene entre 100 y 150 clientes por día, estima que hay unos 50 a 60 mil usuarios de Internet en el país, cifra que incluye a los que la utilizan en el trabajo, la escuela o los Cafés Internet. Alrededor de la mitad de los hogares no tiene electricidad, lo que reduce considerablemente la cantidad de posibles usuarios Internet. Las computadoras personales también son caras: una buena portátil cuesta 20 000 BWP, e incluso las computadoras de gama baja se venden entre 6 y 7 mil BWP, lo que significa que sólo los ricos se las pueden permitir. Además, los precios de ancho de banda son muy altos: 512 kbit/s cuestan 64 000 BWP mensuales, o sea el precio

de una línea T1 en los Estados Unidos según informó un titular de licencia de central internacional de datos.

A pesar de que el acceso a Internet es limitado, muchos *batswana* lo tienen en el trabajo o en la escuela, y para los estudiantes de la Universidad de Botswana es gratuito. Aun así, no todas las escuelas primarias tienen electricidad, y algunas escuelas secundarias funcionan con generadores de baja potencia que no permiten el uso de computadoras. Otro factor que impide el crecimiento de la Internet es la escasez de contenido local autóctono. Parece que algunos empresarios botswaneses están dispuestos a solucionar este problema, y no falta quienes piden una política de desarrollo.

Por el momento, resulta muy difícil encontrar una conexión Internet de gran velocidad en Botswana. Cargar el programa de correo electrónico puede ser una tarea muy lenta, y entrar a sitios web con muchos gráficos es casi imposible. Incluso la BTA tenía una conexión Internet muy lenta a la fecha de elaboración de este informe. Esto hace que sus funcionarios no gocen de todas las ventajas de esos servicios, pero la BTA espera que los nuevos operadores de central internacional de datos proporcionen las conexiones de gran velocidad que han prometido para que la BTA pueda incorporarse con más facilidad a la nueva sociedad de la información.

3.5.2 Punto de tráfico Internet

Botswana tiene una asociación de ISP, pero todavía no ha establecido un punto de tráfico Internet (*Internet Exchange Point*, IXP). Al carecer de IXP, el tráfico Internet entre ISP locales se puede cursar en Europa o en una red Internet de EE.UU., lo que encarece el acceso Internet. Actualmente, todo el tráfico Internet lo cursa la BTC que, de hecho, es el IXP nacional. Pero esta situación puede cambiar pronto, ya que la BTA ha otorgado licencias a seis operadores de central internacional de datos (VSAT). Un ISP ha sugerido informalmente que la BTA establezca un IXP neutral, quizás en una universidad pública.

3.6 Compromisos contraídos en el marco de la Organización Mundial del Comercio

Botswana es miembro de la Organización Mundial del Comercio (OMC), pero todavía no ha contraído ningún compromiso en el marco del Acuerdo sobre los Servicios de Telecomunicaciones Básicas, cuyo título oficial es el Cuarto Protocolo Anexo al Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios. Si bien la BTA elaboró un borrador formal de calendario para los compromisos en el marco de las telecomunicaciones básicas, hasta el momento no ha presentado formalmente dicho documento al gobierno. La BTA estima que el gobierno debería finalizar su calendario de privatización de la BTC y está convencida de que la adhesión al Acuerdo no conlleva ninguna ventaja inmediata para el país. En todo caso, la BTA está satisfecha por haber aplicado las disposiciones del Documento de Referencia relativas a los asuntos de reglamentación y porque la reglamentación de Botswana fomenta la competencia.

3.7 La radiodifusión en Botswana

Botswana tiene dos emisoras de radio comerciales privadas que operan exclusivamente en Gaborone: *Yarona FM (PTY) Ltd.* y *Your Friend (PTY) Ltd.* Radio Botswana incluye la emisora no comercial *Radio Botswana One*, que no pasa publicidad, y la emisora comercial *Radio Botswana Two*. Ambas difunden sus programas en todo el país. *Botswana Television*, emisora no comercial que junto con *Radio Botswana* está adscrita al Departamento de Información y Radiodifusión, empezó a funcionar en julio de 2000. En Botswana no hay una emisora comercial de televisión ni tampoco televisión por cable (CATV). Un servicio satelital pago transmite programas comerciales desde el país vecino al sur de Botswana. *Gaborone Broadcasting Corporation* es una redifusora de televisión.

El Parlamento aprobó la Ley de Radiodifusión el 6 de agosto de 1998, en la que se estipula la creación de una Junta Nacional de Radiodifusión (NBB) que debe presentar informes al Ministro de Asuntos Presidenciales y Administración Pública del Gabinete de la Presidencia. La NBB se creó el 1 de agosto de 2000. Las disposiciones de la Ley de Radiodifusión se aplicaron en su

totalidad el 29 de junio de 2001 al ejecutar las últimas partes de la Ley que facultan a la Junta a otorgar licencias de radiodifusión.

La BTA se encargó de regular la radiodifusión hasta el 29 de junio de 2001. Entre otras actividades relativas a la radiodifusión, otorgó la licencia a dos emisoras de radio comerciales de Gaborone en 1999. A pesar de que la BTA ya no está facultada para conceder licencias de radiodifusión, todas las licencias que otorgó cumplirán su plazo de validez.

Según lo explicara la BTA, el gobierno estableció la NBB como órgano separado porque varias empresas de medios de comunicación se quejaron ante el Gabinete de que la Junta de la BTA no tenía experiencia en radiodifusión. El Presidente Ejecutivo de la BTA piensa que la BTA y la NBB se tendrían que fusionar en un futuro próximo en razón de la convergencia de la reglamentación relativa a la radiodifusión, las telecomunicaciones y las TI. Por ejemplo, aunque no hay ningún operador que preste servicios de CATV, algunos empresarios interesados en obtener una licencia de CATV han tomado contacto con la BTA. Los operadores CATV podrían ofrecer acceso Internet, lo que afectaría el sistema reglamentario bifurcado que se aplica actualmente.

Mientras tanto, puesto que la NBB se ha establecido y goza de plenas facultades, se encargará de conceder las licencias de radiodifusión de ahora en adelante. La BTA opina que *Radio Botswana* y los servicios de televisión deberían obtener licencias. Además, puesto que *Radio Botswana* es la única empresa pública de radiodifusión, es preciso definir claramente sus funciones con respecto a las emisoras privadas. Al igual que la BTA, la NBB tiene plena autonomía para otorgar licencias a nuevos operadores sin la aprobación del Ministerio competente.

La NBB también supervisa las actividades de radiodifusión y atribuye el espectro a los servicios de radiodifusión. La BTA tiene autoridad para elaborar el Plan nacional de atribución de frecuencias radioeléctricas (incluidos los usos militares), pero la NBB se encargará de asignar la parte de radiodifusión del plan (incluidas las emisoras militares de radio y televisión) que determine la BTA. Pero como la NBB es un órgano que funciona a tiempo parcial, la BTA desempeñará las funciones de

secretaría y asesoría técnica.¹³ Por consiguiente, la BTA seguirá teniendo una influencia considerable en lo que respecta a las futuras licencias de operadores de radiodifusión, si bien la NBB podrá no hacer caso del asesoramiento técnico de la BTA si así lo desea. La NBB tendrá que pagar a la BTA por los servicios prestados.

3.7.1 La Junta Nacional de Radiodifusión

La Junta Nacional de Radiodifusión (NBB) está compuesta por 11 miembros que trabajan a tiempo parcial. Según la Ley de Radiodifusión, los siguientes órganos deben proporcionar un miembro: Gabinete de la Presidencia, Ministerio de Comercio e Industria, Departamento de Cultura y Bienestar Social del Ministerio de Trabajo y del Interior, además de un representante de la BTA.¹⁴ Un Comité de nombramiento, compuesto por un miembro del Colegio de Abogados de Botswana, un representante del vicerrector de la Universidad de Botswana y un representante del Gabinete de la Presidencia, eligió a siete miembros de la Junta, incluido el presidente. El Comité publicó un aviso en los diarios locales para conseguir candidatos e hizo una lista con las personas que respondieron. El presidente de la NBB, Dr. Masego Ayo Mpotokwane, es profesor titular de ciencias medioambientales de la Universidad de Botswana y no tiene experiencia en radiodifusión.

Ha habido quejas porque uno de los miembros de la NBB es también director de radiodifusión e información de Radio Botswana. Algunos operadores privados de radiodifusión aducen que *Radio Botswana* es un operador, y estiman que es injusto que un operador forme parte de la Junta. El Gabinete de la Presidencia ha aceptado esta queja y regularizado la situación mediante el nombramiento de un Secretario permanente interino en el Gabinete.

La NBB ha organizado varias reuniones desde su creación el 30 de noviembre de 2000. Hasta la fecha, se ha reunido con los agentes del mercado y las autoridades que se encargan de la radiodifusión en los países vecinos, como la Autoridad independiente de comunicaciones de Sudáfrica (*Independent Communications Authority of South Africa*, ICASA). El presidente de la NBB también mantiene frecuentes consultas con la BTA.

3.7.2 La política de radiodifusión

El presidente de la NBB tiene previsto reunirse con todos los operadores y el gran público para elaborar una política nacional de radiodifusión. La BTA elaboró en 1999 un borrador de marco de política para el Gabinete de la Presidencia, pero nunca lo completó. La NBB tratará de terminar ese documento para someterlo como borrador de una política oficial al gobierno para aprobación. La política definirá, entre otras cosas, la radiodifusión pública y local, asuntos de contenido y normas de decoro, y las inversiones de las empresas extranjeras. La NBB tiene previsto crear un sitio web en un futuro próximo.

3.7.3 El presupuesto de la NBB

La NBB recibió 250 000 BWP del gobierno para comenzar sus operaciones, suma muy inferior a los 4,2 millones BWP que recibiera la BTA durante su primer año de existencia. A diferencia de la BTA, la NBB no puede quedarse con las tasas de licencia y debe depositarlas en las cuentas del gobierno.

3.8 Efectos positivos de la reforma del sector

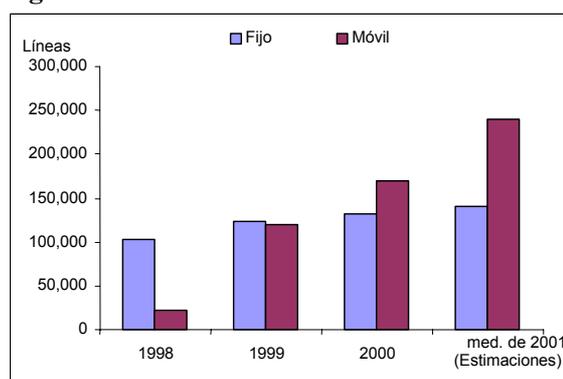
Desde que se embarcó en el programa de reforma del sector, la tasa de penetración telefónica de Botswana ha aumentado. Cuando se creó la BTC en 1980, la corporación contaba sólo con 6 000 líneas fijas. En 1992, cuando se nombró Ministro del MOPTC al Sr. Magang, la BTC tenía 44 000 líneas. Desde que se promulgó la Ley de 1996, el número de líneas fijas ha aumentado más del doble, de 59 673 en 1996 a 140 000 a mediados de 2001, con lo que casi 10% de la población tiene teléfono. La cantidad de abonados móviles ha experimentado un salto de 0 en 1998 a casi 250 000 a mediados de 2001, lo que significa 16% de la población.

Vista informó de que en julio de 2001 tenía 80 000 abonados al servicio móvil celular (sin contar los 20 000 desactivados). Mascom dijo tener entre 157 y 160 mil abonados a principios de julio de 2001. Según estimaciones de Vista, ambas empresas tenían 250 000 abonados en julio de 2001.

Vista comunicó que a fines de diciembre de 2000 tenía 50 000 abonados, a los que se sumaron 5 000 por mes a partir de entonces.

Según sus previsiones, tendría 120 000 abonados a fines de 2001, mientras que su competidora, Mascom, estimó que para esa fecha contaría con 200 a 210 mil abonados. Vista estima que el mercado total de móviles en Botswana podría alcanzar unos 500 a 600 mil abonados, o sea 35% de la población.

Figura 4 – Aumento de las líneas



Fuentes: BTA, BTC, Mascom y Vista.

Mascom introdujo los servicios prepagos en noviembre de 1999 y consiguió un aumento inmediato de su parque de abonados. Casi 90% de los clientes de ambos operadores móviles están abonados a servicios prepagos. La BTA opina que este aumento de abonados móviles se debe a la crisis de facturación que experimentó la BTC en 2000 y 2001 ocasionada por el nuevo programa informático de facturación. A la BTC se le debía alrededor de 200 000 000 BWP (más de 33 millones USD) pero no pudo enviar las facturas durante varios meses. Cuando logró cursarlas, muchos abonados recibieron facturas por montos enormes, a veces el triple del salario mensual medio. Al recibir estas facturas tardías, muchos abonados a BTC decidieron pasarse al servicio móvil, ya que preferían pagar un servicio más caro a aguantar los precios aberrantes de la BTC. Este problema de facturación se solucionó en febrero de 2001, pero muchos abonados se niegan a pagar las facturas pendientes.

La presencia de estos dos operadores móviles también ha servido de incentivo para que el operador dominante mejore sus prestaciones. Gracias a la competencia, la BTC se ha dado cuenta de que perderá clientes si no las mejora. Hay que tener en cuenta que la mayoría de los abonados tienen un nivel de educación más alto que el de 1996, cuando se aprobó la Ley de

Telecomunicaciones. Los consumidores están empezando a apreciar las diferencias de los servicios que prestan los diversos operadores. La BTC ha lanzado un nuevo servicio de bucle local inalámbrico.

Desde 1999, han bajado ciertas tarifas de usuario final. Por ejemplo, el operador móvil Mascom ofrece tarifas de llamada internacional más baratas que las de BTC.

Según las estimaciones proporcionadas por el Presidente Ejecutivo de la BTA, Sr. Cuthbert Moshe Lekaukau, las inversiones en el sector experimentaron un aumento, de 49 millones BWP a 400 millones BWP (de 8,4 hasta más de 68 millones USD).

El arquitecto del programa de reforma del sector de Botswana, Sr. Moatshe, manifestó no haber previsto la explosión de abonados móviles cuando elaboró la Política y la Ley de Telecomunicaciones, y señaló que esta situación había beneficiado a las pequeñas y medianas empresas y a la población rural. Por ejemplo, en las zonas de este servicio ahora se puede conseguir un plomero. Gracias a ello, las pequeñas empresas trabajan más y los clientes consiguen mejores servicios. La mayoría de los habitantes de Gaborone proviene de zonas rurales; estos nuevos residentes urbanos gastaban una enormidad en viajes para mantenerse en contacto con los parientes. Ahora pueden usar los servicios de telecomunicaciones, cada vez más disponibles, para hablar con la familia, con lo que ahorran en gastos de viaje.

4 Estructura institucional de la BTA

4.1 Legislación por la que se crea la BTA

La BTA se creó en diciembre de 1996 como paraestatal conforme a la Parte II de la Ley de Telecomunicaciones de 1996. En la sección 3 se dispone que «por la presente se establece una autoridad de reglamentación, que se llamará Autoridad de reglamentación (en adelante «la Autoridad») que es una persona jurídica de interés público y puede ser parte demandante o parte demandada y, conforme a las disposiciones de esta Ley, está capacitada para realizar todos

los actos que este tipo de órgano tiene facultades para efectuar según manda la ley.»

4.2 Mandato, funciones y obligaciones generales de la BTA

En la Ley de Telecomunicaciones de 1996 se describe con detalle las funciones, las facultades y las obligaciones de la BTA. El ente está facultado para «supervisar y mejorar la prestación de servicios de telecomunicaciones eficientes en Botswana.» El mandato legislativo de la BTA refleja el deseo de la nación de ampliar el alcance de los servicios básicos de telecomunicaciones y, más específicamente, de mejorar el nivel y la calidad de los servicios imperantes cuando se aprobó la Ley.

El mandato de la BTA se refiere a tres actuaciones principales:

- Fomentar una prestación de servicios que satisfaga todas las demandas de servicio razonables, incluidos los servicios de emergencia, los teléfonos públicos de pago y la información de guía;
- Fomentar el interés de los consumidores relativo a los precios, la calidad y la diversidad de los servicios, equipos y terminales; y
- Fomentar y mantener la competencia y la eficiencia entre los operadores de servicio.

Más particularmente, la Ley faculta a la BTA a publicar los principios que se aplicarán para establecer y aprobar las tarifas. También le otorga el derecho exclusivo a conceder licencias, elaborar un Plan nacional de atribución de frecuencias, supervisar la utilización de las frecuencias radioeléctricas, solucionar las disputas de interconexión y cobrar y retener las tasas de reglamentación. A continuación se analiza las principales tareas de regulación de la BTA.

4.2.1 Rendición de cuentas y presentación de informes

Según la Ley de Telecomunicaciones de 1996, la BTA debe presentar informes al Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Comunicaciones. Se trata de un informe anual sobre las operaciones de ese año y una auditoría de las cuentas. El Ministerio, a su vez, tiene que transmitir el informe a la Asamblea Nacional para rendir cuenta de esas actividades.

4.3 Finanzas

La BTA goza de una autonomía financiera casi completa, pues conforme a la Ley de 1996, sólo debe obtener la aprobación del Ministerio para los gastos relativos a las actividades que no sean de reglamentación. Desde su primer año de existencia, la BTA ha financiado su presupuesto exclusivamente con los ingresos obtenidos por las tasas de reglamentación y las inversiones. El MOPTC ha confirmado que la BTA nunca le ha solicitado ayuda financiera.

La Autoridad de reglamentación elabora su propio presupuesto anual con los gastos de explotación y compras. Cada director presenta una propuesta de presupuesto al Presidente Ejecutivo con todos los gastos operacionales y no operacionales. El Presidente Ejecutivo basa sus decisiones sobre las partidas presupuestarias en las prioridades de la Autoridad, que se establecen cada año. La propuesta definitiva se somete a la Junta de Directores de la BTA, que es quien debe aprobar el presupuesto.¹⁵ Salvo en lo que respecta a las actividades diferentes de las reglamentarias, el Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Comunicaciones ni el Ministerio de Finanzas ni ningún otro funcionario del gobierno interviene en el presupuesto de la BTA.

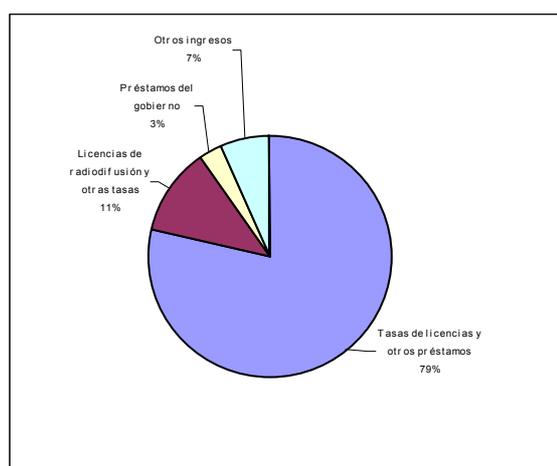
Según la Ley de Telecomunicaciones de 1996, la BTA tiene que pasar por una auditoría anual realizada por una empresa independiente. Además, los informes financieros se presentan no sólo al Ministro sino, también, al Auditor General, que tiene el derecho de indicar al gobierno si existe la necesidad de inspeccionar la contabilidad de la BTA. El Auditor General no ha tenido nunca que hacer esta recomendación, pues la BTA siempre ha recibido un certificado conforme de los auditores.

La BTA recibió del gobierno 4,2 millones BWP¹⁶ durante su primer año de existencia para comenzar a funcionar. Desde entonces, ha sido totalmente autosuficiente, salvo un préstamo de 2,2 millones BWP otorgado en 2001 para financiar la primera fase del proyecto de planificación del espectro. La asignación del gobierno se sumó a la de 4 millones BWP concedida por los gobiernos de Botswana y Suecia para financiar los gastos de dos consultores suecos durante la fase inicial de las operaciones. Esta

financiación equitativa del Gobierno de Botswana y de la SIDA continuó en 2000.

El total de beneficios e ingresos del ejercicio fiscal de 2001, que terminó el 31 de marzo, fue de más de 33 000 000 BWP (unos 5,6 millones USD). La BTA tuvo un superávit de explotación algo superior a 20 millones BWP en ese periodo, y un pequeño componente de ese superávit se atribuyó a los intereses de los ingresos y las ganancias obtenidas por las tasas de cambio de los fondos de inversión comprados en USD. Los ingresos obtenidos por las tasas de licencia de los servicios y sistemas pasaron de unos 13 millones BWP a unos 27 millones BWP en 2000/2001.

Figura 5 – Presupuesto de la BTA para 2001–2002



Nota – Los préstamos del gobierno son una contribución al proyecto de planificación del espectro.

Fuente: BTA.

El noventa por ciento del presupuesto anual de la BTA se sufraga directamente mediante las tasas de reglamentación. Un setenta y nueve por ciento se financia mediante las tasas de licencia de los servicios y sistemas. El once por ciento proviene de las tasas de licencia de radio-difusión, según la cantidad de transmisores. Los operadores pagan una tasa de licencia equivalente al cinco por ciento de su volumen de comercio anual y una tasa de licencia de radio-difusión diferente correspondiente al espectro. Ambos operadores móviles se quejan de que estas tasas son muy altas en comparación con otros países. Uno de ellos señaló que, si bien

parecían razonables cuando el parque de abonados era pequeño, a partir de 2001 tiene que pagar casi 1 millón BWP por mes.

La BTA opina que sus tasas son comparables a las que se aplican en otros países del África, en particular Sudáfrica, que también cobra el 5% del volumen de comercio neto. La BTA también piensa utilizar el superávit para financiar un programa de servicio universal e inversiones a largo plazo. Y revisará su estructura de precios de las licencias de radiodifusión teniendo en cuenta los resultados de un estudio reciente sobre la gestión del espectro.

La BTA atribuye su gran superávit a varios factores. Primero, las condiciones del mercado, que siguen siendo favorables para los tres operadores principales (BTC, Vista y Mascom), han generado tasas que aumentan, pues son un porcentaje del volumen de comercio neto del operador. Segundo, la BTA no pudo ejecutar algunos proyectos el año pasado por falta de personal. Esta carencia se debe a que la BTA no tenía suficientes oficinas hasta que se mudó al nuevo edificio de la sede. Ahora que ha construido ese edificio, la BTA está tratando de contratar más recursos humanos para ejecutar sus proyectos. Tercero, la autoridad viene aplicando medidas para reducir los costos.

El nuevo edificio de la BTA está casi terminado. El proyecto de construcción costó 20 millones BWP (unos 3,5 millones USD), que la BTA sufraga con su tesorería. La construcción comenzó en julio de 1999 y la mudanza se hizo el 25 de agosto de 2000. La BTA le alquila la mitad del edificio al gobierno; posee cinco casas que alquila a personas del sector privado y 23 terrenos, en uno de los cuales se construirá la residencia del Presidente Ejecutivo. Los restantes 22 los ofrecerá a la venta a su personal para fomentar la propiedad inmobiliaria. Los que no comprenden sus empleados, los ofrecerá a la venta o alquiler del público. Puesto que no se trata de una actividad reglamentaria, el plan de vivienda de la BTA necesitó la aprobación del Ministerio competente.

5 Estructura orgánica de la BTA

5.1 La Junta de la BTA

Los cinco miembros de la Junta de la BTA fueron designados el 20 de diciembre de 1996 conforme a la Ley de Telecomunicaciones de 1996.



Miembros de la Junta de la BTA (de izquierda a derecha): Sra. I.O. Sennanyana, Sr. R.C. Eaton, Sr. C.M. Lekaukau, Sra. M.T. Sekgororoane, Sra. N.M. Molefi.

Recuadro 3: Reglamentación eficaz: necesidad de liderazgo firme. Perfil del Presidente Ejecutivo de la Autoridad de Reglamentación de las Telecomunicaciones de Botswana (BTA)



El Presidente Ejecutivo de la BTA, Sr. Cuthbert Motshe Lekaukau, fue nombrado letrado de los Tribunales de Botswana después de obtener el diploma de *Bachelor of Arts* en derecho por la Universidad de Botswana, Lesotho y Swazilandia junto con la Universidad de Edimburgo en 1973, y el de *Master of Arts* en derecho por la Universidad de Columbia de la ciudad de Nueva York en 1976.

Fue ascendiendo en el sector público, desde el puesto de asesor jurídico de la Fiscalía General hasta su nombramiento al puesto de Secretario permanente en 1984. Se ha desempeñado como Secretario permanente en tres Ministerios diferentes durante 12 años: Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Comunicaciones (MOPTC), el entonces Ministerio de Asuntos de Minería, Energía y Agua, y el Ministerio de Agricultura.

El Presidente lo trasladó de este último cargo al MOPTC como Presidente Ejecutivo de la BTA el 9 de diciembre de 1996. El Sr. Lekaukau se jubiló de la administración pública a principios de 1997 y aceptó un contrato de la BTA de una duración de 5 años, que termina en marzo de 2002. Al ser designado, se le otorgó la posibilidad de renovar su cargo hasta 2004, fecha en que cumplirá 60 años, a fin de preservar sus derechos. La edad obligatoria de jubilación para los funcionarios de la administración es 60 años.

El Sr. Lekaukau pasó a ser miembro fundador de la Junta de la BTC el 1 de abril de 1980, y siguió en ese cargo hasta 1984, cuando se convirtió en presidente de la Junta de la BTC durante cinco años, de 1984 a 1989. Ha intervenido en otras paraestatales y fue responsable de la creación de la BTC, *Air Botswana Corporation*, *Botswana Railways Corporation* y *Botswana Postal Services*. También fue presidente fundador de *Air Botswana* y de *Botswana Railways*. Asimismo, ha sido presidente y miembro de la junta de muchas empresas públicas y privadas en las que interviene el gobierno, incluidas las mineras *Debswana Diamond Mining Company*, *De Beers Centenary A.G.*, *Soda Ash Botswana* (llamada ahora *Botswana Ash (PTY) Ltd.*), *BCL Ltd.* y *Botswana Diamond Valuing Company*.

El Sr. Lekaukau es muy respetado en Botswana; siempre dice lo que piensa y cumple lo que promete. Su prestigio ha contribuido a que se tome en serio a la BTA, tanto dentro como fuera del país. Ha sido el segundo presidente de la Asociación de Reguladores de Telecomunicaciones del África Meridional (TRASA); es el actual vicepresidente del Consejo de la Organización de Telecomunicaciones de la Commonwealth (CTO) y tiene o ha tenido muchos puestos importantes en la UIT, por ejemplo presidente del Simposio Mundial para Organismos Reguladores del Sector de Desarrollo de las Telecomunicaciones, presidente del Primer Foro de Reguladores Africanos y vicepresidente del Grupo Asesor de Desarrollo de las Telecomunicaciones (GADT).

Un empresario del sector de las telecomunicaciones de Botswana dijo que «para oponerse al Sr. Lekaukau hay que estar bien preparado». Muchos atribuyen el éxito de la BTA a la firme dirección del Sr. Lekaukau y a su voluntad de luchar por ella.

5.1.1 Designación, destitución e inhabilitación relativas al puesto

El Ministro de Obras Públicas, Transporte y Comunicación designó a los cinco miembros de la Junta. La Ley de Telecomunicaciones de 1996 estipula que el Ministro designe:

- una persona nombrada por el Ministerio de Comercio;
- una persona que represente a la «comunidad de empresarios»; y
- una persona nombrada por el Ministerio de Finanzas;
- una persona que represente a «los usuarios finales de los servicios de telecomunicaciones».

La Junta de la BTA no cuenta con ningún representante del Ministerio competente. Además, el Ministro designa a la persona que será el Presidente Ejecutivo de la Autoridad, que también se desempeñará como presidente de la Junta. Según la Ley, el Presidente Ejecutivo debe «tener la experiencia y formación profesional que prescriba o apruebe el Ministro», y debe demostrar que «es competente para desempeñar las funciones de la Autoridad».

El Sr. Cuthbert Moshe Lekaukau fue nombrado presidente de la Junta de la BTA el 9 de diciembre de 1996, en virtud de su rica experiencia administrativa en Botswana. En su calidad de abogado intervino en la elaboración de la Ley de la BTC de 1980, y por esa época también preparaba los documentos de la Fiscalía General. También ha formado parte del directorio de otras paraestatales, como *Air Botswana* y la BTC, y ha escalado puestos en el gobierno, pues cuando fue elegido presidente de la BTA era Secretario permanente.

La Ley de Telecomunicaciones también estipula las condiciones de destitución e inhabilitación de los miembros de la Junta. Por ejemplo, la sección 6(g) estipula que un miembro de la Junta será inhabilitado si «se convierte en titular de una licencia o adquiere cualquier interés en una licencia o en el titular de [una] licencia concedida conforme a esta Ley.» Todo miembro que infrinja esta regla puede ser destituido por el Ministro.

Actualmente, tres de los cinco miembros de la Junta son mujeres. Todos los miembros de la Junta de la BTA fueron elegidos por su fama profesional en Botswana; ninguno solicitó el puesto o tuvo que pasar por una entrevista. Salvo el Presidente Ejecutivo, todos se desempeñan a tiempo parcial. Los miembros fueron elegidos al mismo tiempo, pero los contratos se hicieron con fechas escalonadas, de forma que no expiraran todos al mismo tiempo: a una mitad se le dio contratos de tres años, y a la otra, de cuatro. Algunos miembros han sido reelegidos y están cumpliendo su segundo contrato. Ningún miembro ha sido destituido de su puesto.

5.1.2 Remuneración

Los miembros de la Junta no trabajan a tiempo completo, y reciben un estipendio por asistir a

las reuniones y dietas de viaje y alojamiento según corresponda. Si bien el estipendio lo fija el gobierno, se carga al presupuesto de la BTA.

5.1.3 Funciones de la Junta y del Presidente Ejecutivo

La Junta supervisa a la BTA y aprueba decisiones relacionadas con la política y la reglamentación, pero no toma decisiones sobre la gerencia cotidiana de la BTA. Por ejemplo, fue la Junta quien, con la ayuda de expertos extranjeros y el asesoramiento de los altos cargos de la BTA, concedió las dos licencias GSM (ver 7.1). Igualmente, el documento sobre la primera consulta pública de la BTA se sometió a la Junta para aprobación antes de publicarlo (ver 6.1). Además, la Junta aprueba el presupuesto anual de la BTA y cualquier otro gasto importante que no esté incluido en él. También proporciona orientaciones a la BTA, por ejemplo sobre la formación profesional del personal y el régimen de pensiones. Si bien incumbe a la Junta tomar estas decisiones, se tiene muy en cuenta la experiencia del personal de la BTA antes de la decisión final.

La legislación autoriza a la Junta a delegar cualesquiera de sus facultades o funciones en el jefe ejecutivo (o Presidente Ejecutivo) o en cualquier otro funcionario de la Autoridad. Igualmente, el Presidente Ejecutivo puede delegar sus facultades en cualquier alto cargo de la Autoridad. Conforme a estas disposiciones de la Ley de 1996, la Junta ha delegado algunas facultades en el Presidente Ejecutivo, quien toma ciertas decisiones y las comunica luego a la Junta en las reuniones. Por ejemplo, fue él quien tomó la decisión sobre la interconexión en 1998 e informó de ello a la Junta tiempo después (ver 6.2), aunque en su momento estimó que era importante que esa decisión contara con el apoyo pleno de la Junta. Se trata de decisiones que el Presidente Ejecutivo toma en base a su juicio e instinto político. No hay ninguna regla que rija cuáles son las decisiones que debe tomar la Junta y cuáles son las que puede tomar el Presidente Ejecutivo por sí mismo, y estas últimas son, por consiguiente, decisiones informadas que toma el Presidente Ejecutivo haciendo uso de su responsabilidad colectiva.

5.1.4 Las reuniones de la Junta

La Ley estipula las reglas que rigen las reuniones de la Junta, la votación y el quórum. Aunque los procedimientos de votación se describen en la Ley, la Junta no ha tenido oportunidad de votar sobre ninguna decisión. Los miembros de la Junta prefieren lograr el consenso sobre todas las decisiones, pues estiman que así se ahorran problemas con las decisiones y pueden justificarlas en caso necesario.

La Junta se reúne al menos una vez por trimestre. Según la Ley de 1996, para obtener el quórum se necesita la presencia de tres miembros; se han realizado reuniones a las que asistieron tres miembros, pero nunca menos. Por ejemplo, los cinco miembros asistieron a la reunión en la que se concedieron las licencias GSM. Además, a veces se ha tenido en cuenta las opiniones presentadas por escrito de los miembros que no hayan podido asistir; se trata de un procedimiento que alienta al Presidente Ejecutivo. Las reuniones no están abiertas al público; los miembros de la Junta reciben las actas.

El Presidente Ejecutivo entrega a los miembros la documentación pertinente con la suficiente antelación para estudiarla. Los Directores y el Asesor General de la BTA pueden asistir a las reuniones en cualquier momento. Cuando se tratan asuntos específicos, se puede invitar a otros cuadros del personal. Los funcionarios de la BTA proporcionan explicaciones a la Junta, especialmente sobre las cuestiones técnicas. Además, el Asesor General proporciona la secretaría de la Junta. Cuando se discuten temas delicados, se solicita a los cargos de la BTA que abandonen la sala.

5.1.5 Reglas sobre conflictos de intereses

Según la sección 12 de la Ley de Telecomunicaciones de 1996, todo miembro de la Junta que tenga algún interés en los asuntos que se tratan debe declararlo a toda la Junta. Ésta decide, entonces, si puede participar o no en las discusiones o la votación. Si bien los miembros de la Junta han declarado ciertos intereses, nunca se les ha pedido que abandonen la sala. Por ejemplo, durante el análisis de las ofertas presentadas para las licencias GSM, los miembros tuvieron que aclarar si tenían parientes en los cinco consorcios que postularon. En la lista corta de candidatos quedaron tres de los cinco consorcios. Algunos miembros de la Junta tenían hermanos que eran accionarios de los dos consorcios que no fueron incluidos en la lista corta y manifestaron conocer sus intereses financieros, de los que no tenían intención de aprovecharse, de forma que no hubo razón para excluirlos de la reunión.

5.2 La plantilla

El Presidente Ejecutivo fue elegido para dirigir la BTA en diciembre de 1996. Su primera prioridad fue contratar el personal de la nueva Autoridad de reglamentación. El gobierno ya había publicado las vacantes de puesto para la BTA, pero el Presidente Ejecutivo las anuló hasta tanto pudiera elaborar el Reglamento del Personal y fijar la escala de salarios y las disposiciones sobre atención médica y otros asuntos. El mismo asesor sueco que lo ayudara a elaborar la política y legislación sobre las telecomunicaciones fue su asesor en la BTA de 1996 a 1998. Además, el Sr. Lekaukau visitó la Oficina de Telecomunicaciones (OFTEL) del Reino Unido

Recuadro 4 : Declaración de intereses que deben hacer los miembros de la Junta

El artículo 12 de la Ley de Telecomunicaciones dice así:

- 1) Cuando en una reunión de la Junta un miembro sabe o descubre que se va a discutir un asunto que lo beneficia directa o indirectamente, debe declararlo de inmediato y la Junta, si lo considera oportuno, puede pedirle que se abstenga de participar en la discusión.
- 2) Todo miembro de la Junta que no cumpla la disposición de la subsección 1) será culpado de infracción, y se le puede aplicar una multa de no menos de 10 000 BWP pero no más de 30 000 BWP.

y la Autoridad de reglamentación de Suecia, y utilizó el informe anual de la primera entidad como modelo de la estructura de la BTA.

Los primeros tres miembros de la plantilla de la BTA fueron contratados recién a mediados de 1997. También se contrató a un consultor sueco de la Autoridad de reglamentación de Suecia por un año para prestar asesoramiento técnico. En octubre de 1997 se los envió a un curso de formación en reglamentación de las telecomunicaciones de la City University de Londres. Los tres funcionarios originales trabajaron en estrecha relación y se consultaron sobre todos los asuntos. Su primera prioridad fue otorgar las licencias a los operadores GSM.

Se contrataron otros funcionarios en octubre de 1998, una vez concedidas las licencias a los dos operadores móviles, y la Autoridad de reglamentación centró su atención en las licencias para los operadores de las emisoras de radio comerciales. En 1999, la plantilla aumentó hasta unas 25 ó 30 personas.

Miembros fundadores de la BTA



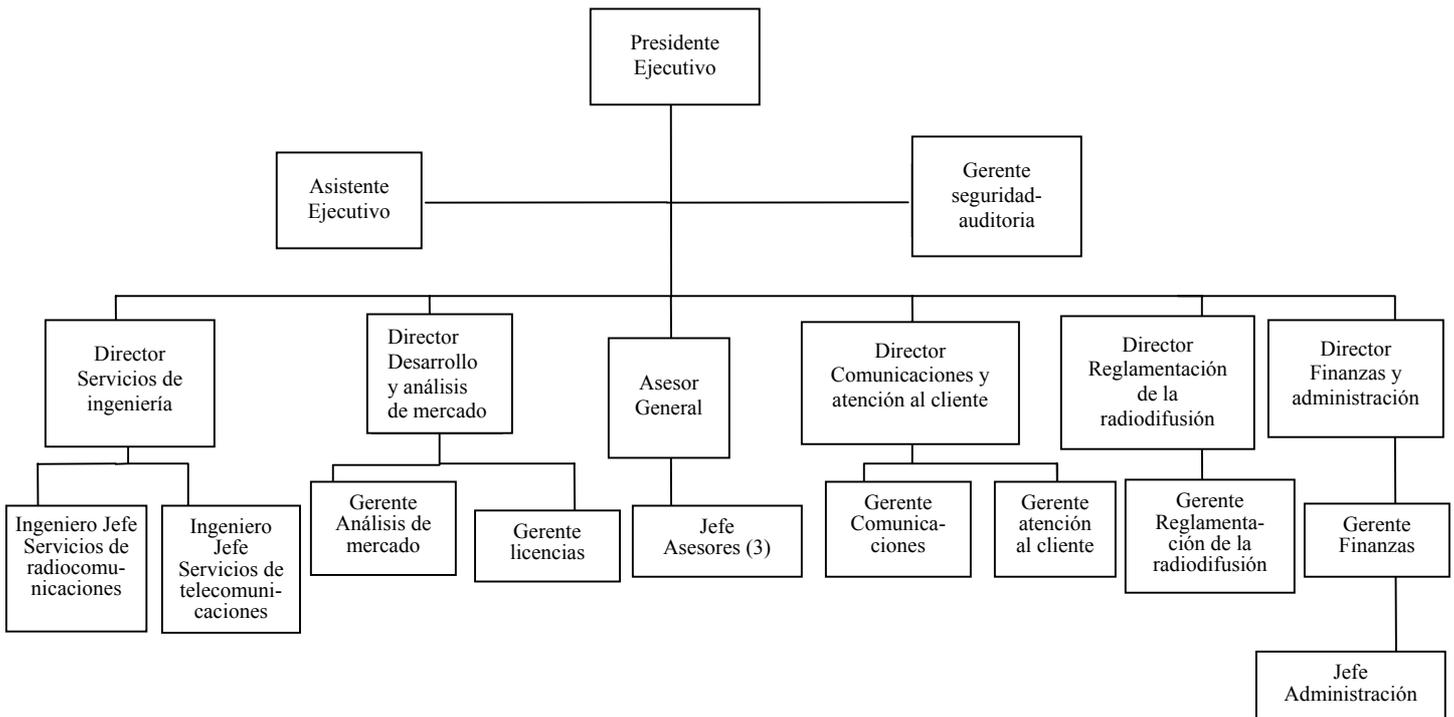
Contratados en el orden siguiente: Presidente Ejecutivo de la BTA, Sr. C. M Lekaukau (izquierda), Sra. A.M. Ncaagae (sentada) y D.Z Baakanyang (derecha). Los dos últimos fueron contratados como apoyo administrativo del Presidente Ejecutivo.

Foto tomada el 17 de mayo de 1999, durante la primera celebración del Día Mundial de las Telecomunicaciones.

Fuente: BTA.

Figura 6 – Organigrama de la BTA

**AUTORIDAD DE TELECOMUNICACIONES DE BOTSWANA
ESTRUCTURA FUNCIONAL**



En 1997, el objetivo de la BTA era conseguir una plantilla de entre 20 y 25 personas, incluidas las de categoría profesional y de servicios generales. Los asesores suecos habían recomendado que la BTA no se excediera en la plantilla y tercerizara la mayoría de las funciones. Pero pronto resultó obvio que se necesitaba más personal, y la BTA contrató a la empresa NERA para que estudiara su estructura. La conclusión de la NERA fue que la BTA no podría cumplir las disposiciones de la Ley de Telecomunicaciones de 1996 si no aumentaba la plantilla hasta unas 50 ó 60 personas y recomendó volver a organizar la estructura. La consultora elaboró la descripción de todos los puestos.

Cuando se realizó este estudio de caso, la BTA estaba por emprender una nueva campaña de contratación. Puesto que no había espacio de oficinas para ese nuevo personal, la contratación se suspendió hasta que la BTA se mudara a su nueva sede. Como parte de la campaña, la BTA tenía previsto contratar un director de finanzas y administración, puesto que había permanecido vacante desde su creación en 2000. Durante el intervalo, el director de comunicaciones y atención al cliente había asumido las funciones de administración además de las suyas. El gerente de finanzas se encarga de los asuntos financieros conforme al asesoramiento de los consultores externos. Igualmente, el actual director de los servicios de ingeniería pasó a un puesto de categoría superior y dejó el suyo vacante. Esta promoción fue otorgada inmediatamente después de la renuncia del antiguo director, el único profesional que se ha alejado de la BTA. En el mismo tenor, el departamento de desarrollo y análisis de mercado tiene previsto contratar a dos altos funcionarios de análisis de mercado.

5.2.1 Perfil de la plantilla

A julio de 2001, la BTA contaba con una plantilla de 52 personas, incluidas las de categoría profesional y no profesional. Dos puestos de la categoría profesional estaban vacantes y seis personas seguían cursos de formación en el extranjero. La BTA tiene 41 funcionarios de categoría profesional y 11 de servicios generales. Hay catorce mujeres que ocupan puestos de categoría profesional, o sea un tercio de la plantilla de esa categoría. Se trata de dos gerentas del grupo de desarrollo y

análisis de mercado, dos abogadas de la Oficina del Asesor General y la gerenta de atención al cliente. Las mujeres ocupan seis de los diez puestos administrativos. En total, 24 de los 52 miembros de la plantilla (o sea 46%) son mujeres. La BTA tiene una plantilla joven: la edad de los directores es de 38-54 años, y el resto del personal es mucho más joven.

5.2.2 Organización de la plantilla

Actualmente, la plantilla de la BTA se divide en seis grupos principales, con un Director a la cabeza y un Asesor General encargado de los asuntos jurídicos. Esos grupos son:

- servicios de ingeniería;
- desarrollo y análisis de mercado;
- reglamentación de la radiodifusión;
- comunicaciones y atención al cliente; y
- finanzas y administración¹⁷
- servicios jurídicos

Cada uno de estos grupos se divide a su vez en unidades dirigidas por un gerente. Por ejemplo, el grupo de servicios de ingeniería tiene un gerente de servicios de telecomunicaciones y un gerente de servicios de radiocomunicaciones. La Oficina del Asesor General está dirigida por un abogado y en ella trabajan otros tres abogados. Visto que el Presidente Ejecutivo actual es abogado, casi el 10% de la plantilla de la BTA está compuesto por abogados (ver figura 4, Organigrama de la BTA). En palabras del Presidente Ejecutivo, «la reglamentación consiste en equilibrar los platillos de la balanza de la Justicia y, por lo tanto, los abogados son candidatos ideales para los puestos de reglamentación.»

Algunos grupos tienen cuadros de menor categoría profesional. Por ejemplo, el grupo de servicios de ingeniería tiene dos ingenieros de categoría superior, dos ingenieros y cuatro técnicos en telecomunicaciones. En el grupo de servicios de radiodifusión hay un director, un gerente de reglamentación de la radiodifusión y un asistente de reglamentación de la radiodifusión. El grupo de comunicaciones y atención al cliente cuenta actualmente con un gerente de comunicaciones, una gerenta de atención al

cliente de reciente contratación, un funcionario de comunicaciones (tecnología de la información) y dos asistentes de comunicaciones y atención al cliente.

La categoría de servicios generales consiste en operadores de central telefónica, secretarios, chóferes y mensajeros, y el personal de limpieza y de seguridad.

Las funciones de la Unidad de reglamentación de la radiodifusión se describen en 3.7. La Unidad de finanzas y administración se ocupa de elaborar el presupuesto de la BTA, como se indica en 4.3. A continuación, se describe la labor de: Servicios de ingeniería, Desarrollo y análisis de mercado, Comunicaciones y atención al cliente y la Oficina del Asesor General.

5.2.2.1 Grupo de comunicaciones y atención al cliente

El Grupo de comunicaciones y atención al cliente se creó en abril de 2000. Su misión es hacer que los consumidores conozcan y entiendan sus derechos en un mercado competitivo, solucionar las quejas, velar por la calidad de servicio y cuidar la imagen empresarial de la BTA, tanto dentro como fuera de Botswana.

La BTA recién está empezando a ocuparse de que los consumidores conozcan sus derechos. A la fecha de elaboración de este informe, la BTA acababa de contratar al personal que debía encargarse de esta tarea. Está preparando folletos para informar a los consumidores sobre sus derechos, y ha publicado avisos en los diarios locales para reforzar su imagen.

Porque todavía no cuenta con el personal necesario para solucionar las quejas, la BTA pide a los consumidores que se dirijan a otras instancias antes de someterlas al ente. Una vez recibida la queja, la BTA recoge información del consumidor y escribe al proveedor de servicio para proporcionarle asesoramiento al respecto y pedirle que resuelva el problema. Los funcionarios de la BTA también se reúnen con el proveedor de servicio. Se le envía al consumidor copia de toda la correspondencia mantenida con el proveedor de servicio. La BTA tuvo que ocuparse de subsanar las quejas que ocasionó el nuevo sistema de facturación de la BTC (ver 3.8). Si bien la BTC prometió a los consumidores que en su momento reembolsaría las diferencias de facturación, la BTA insistió en

que la BTC acompañara el reembolso con una explicación de lo sucedido.

La BTA incluye partidas en su presupuesto destinadas a sufragar los viajes de sus cuadros por todo el país para reunirse con los consumidores y hacerles conocer sus derechos. La nueva gerenta de atención al cliente tiene previsto lanzar proyectos para trabajar con los grupos que tienen problemas específicos, como las mujeres, las personas con deficiencias auditivas y las que sufren otras minusvalías físicas. En reconocimiento de las necesidades de estas últimas, la nueva sede de la BTA tiene una rampa para silla de ruedas y baños adaptados, de forma que todas las personas puedan acceder al edificio y utilizar las instalaciones.

5.2.2.2 Grupo de desarrollo y análisis de mercado

La misión del Grupo de desarrollo y análisis de mercado es fomentar el desarrollo de los servicios de telecomunicaciones de Botswana mediante licencias y proporcionar asesoramiento sobre cuestiones de política. El Grupo cuenta con un gerente de análisis de mercado y uno de licencias. El Departamento de licencias recibe las solicitudes y proporciona recomendaciones a la Junta y al Presidente Ejecutivo. En 7 se describe con detalle las actividades de concesión de licencias de la BTA. El Grupo envía, según proceda, el asesoramiento sobre política al Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Comunicaciones. Y se ocupa de estudiar y analizar las tendencias de, entre otras, la tarificación y la interconexión; recibe trimestralmente de la BTC, Vista y Mascom la información sobre abonados, precios y planes comerciales. También debe resolver los conflictos entre operadores. Las quejas de los usuarios finales se envían al Departamento de atención al cliente. El Grupo se compone de cuatro funcionarios de categoría profesional y está previsto contratar a dos más.

5.2.2.3 Grupo de servicios de ingeniería

El Grupo de servicios de ingeniería se encarga de las radiocomunicaciones, incluido la gestión del espectro, la aprobación de los certificados de conformidad para los equipos y la observancia de las normas de telecomunicaciones. La BTA todavía no ha realizado ningún ejercicio de comprobación de la calidad de servicio o las

interferencias debido a la escasez de personal y equipamiento, pero comenzará a controlar las frecuencias radioeléctricas una vez que compre el equipamiento mediante el concurso que se describe a continuación.

a) Certificados de conformidad

El mandato de la BTA para otorgar certificados de conformidad de los equipos figura en la Ley de Telecomunicaciones de 1996 y en el Reglamento de Telecomunicaciones de 1997. Según la Ley, el objetivo de las actividades relativas a la conformidad de los equipos es proteger la red pública. Se requiere un certificado de conformidad para los equipos de conmutación, VSAT y terminales de línea fija. Los terminales móviles están excluidos pues la Ley no incluye las redes móviles. La BTA propondrá una modificación de la ley para incluir la conformidad en las redes móviles. La BTA tampoco exige la conformidad para el equipamiento de red de los operadores titulares de licencia. Visto que el objetivo de las actividades de conformidad de la BTA es proteger la red pública, se estima que los operadores no se animarán a dañarla.

El certificado de conformidad se cobra una sola vez y cuesta alrededor de 1 000 BWP (unos 175 USD). Puesto que Botswana no tiene instalaciones de prueba, acepta el equipamiento aprobado por cualquier Administración de la Región 1 de la UIT (Europa y África). En 1998-1999, la BTA concedió certificados de conformidad a 56 tipos de terminal diferentes.

b) Calidad de servicio

Las licencias de los operadores tienen requisitos de calidad de servicio (QoS), pero no están bien definidos ni se cumplen debidamente. La QoS tampoco está incluida en el Reglamento de las Telecomunicaciones de 1997. La BTA propondrá la codificación de la calidad de servicio, de forma que sea una obligación de servicio estatutaria o reglamentaria que los proveedores de servicio tengan que cumplir. La BTA también señaló que no tiene directrices sobre la calidad de servicio ni equipo para comprobarla.

Un operador recomendó que la BTA tomara más medidas para comprobar la calidad de servicio y se ofreció a instalar los mecanismos de prueba,

por estimar que podría usar esos datos ventajosamente en la comercialización, ya que tendría pruebas de que ofrece una calidad de servicio mejor.

c) Numeración

Las funciones de numeración de la BTA se estipulan en la Ley de Telecomunicaciones. La BTA estableció un nuevo plan de numeración para reemplazar, sistemática pero gradualmente, el plan de numeración de seis cifras vigente por uno de siete cifras. En julio de 2001, el primer poblado aplicó el plan de siete cifras. La BTA tiene previsto aplicar la modificación del plan de numeración durante dos años para darse tiempo a resolver cualquier problema o error que se presente, y ha publicado un calendario de cambios hasta marzo de 2002. Gaborone será la última ciudad en la que se aplicará el nuevo plan.

La BTC, el operador dominante, atribuye los números de telefonía fija a sus abonados, mientras que la BTA los atribuye a los abonados móviles. Los números móviles empiezan por «7» y tienen ocho cifras.

d) Gestión de la planificación de frecuencias

Las funciones de gestión de la planificación de frecuencias se estipulan en la Ley de Telecomunicaciones de 1996. La BTA organizó un concurso para elaborar el Plan de frecuencias en noviembre de 1999, que ganó Intech AS de Noruega. Los consultores de Intech comenzaron a trabajar en el proyecto un año después. La BTA publicó un comunicado de prensa y avisos en los diarios para solicitar comentarios sobre el Plan nacional de frecuencias y lo notificó a los usuarios principales, a todos los operadores, a las emisoras de radio y a otras partes interesadas. Los consultores de Intech realizaron entrevistas con los accionarios, recogieron datos en Botswana y efectuaron visitas a la Autoridad independiente de las comunicaciones de Sudáfrica (*Independent Communications Authority of South Africa*, ICASA) para asistir en la elaboración del Plan de frecuencias radioeléctricas de Botswana. Se había previsto terminar el informe final para cuando se elaborara este estudio de caso, pero antes de darlo por finalizado se lo enviaría a los accionarios para recabar sus comentarios.

La BTA también está preparando un concurso para un sistema automatizado de gestión de frecuencias a fin de supervisar las interferencias de las emisiones que, una vez terminado, le permitirá comprar el equipamiento necesario para realizar las comprobaciones en todo el país. Ahora bien, la BTA es consciente de que necesitará más personal para llevar a cabo estas tareas.

Durante los primeros seis meses que siguieron a la creación de la BTA, la BTC siguió ocupándose de la gestión de frecuencias. La BTA enviaba a la BTC las solicitudes relativas a la atribución de frecuencias, quien se las devolvía a la BTA a efectos de verificación. Pasados esos seis meses, la BTA asumió la responsabilidad de la atribución de frecuencias, de conformidad con la Ley de Telecomunicaciones. La BTC se mostró reticente a entregar esta facultad, puesto que mientras era ella quien se encargaba de esta tarea había podido adquirir frecuencias adicionales para uso propio. La BTC utilizaba un sistema simple de tarjetas para inscribir las atribuciones, pero la BTA ha creado una base de datos a ese efecto.

5.2.2.4 La Oficina del Asesor General

La Oficina del Asesor General tiene tres tareas principales. Es el asesor jurídico de la organización y, por tanto, le indica a la Junta si sus actuaciones se conforman a Ley de Telecomunicaciones y el Reglamento de las Telecomunicaciones, y también vela por que se cumplan las disposiciones relativas a la contratación y las compras. El Asesor General también proporciona la secretaría a la Junta, organiza todas las reuniones de ésta, asiste a ellas y prepara las actas. Pero la mayoría de los trabajos del Asesor General consisten en las funciones de reglamentación, o sea la preparación de las licencias, la solución de diferencias y cualquier decisión que tome la Autoridad. Al tiempo que la Oficina del Asesor General trabaja en estrecha relación con otros departamentos en lo que atañe a las funciones reglamentarias, es ella la que elabora todos los borradores de los textos jurídicos.

Algunas de las decisiones que toma la BTA, como las licencias que otorga a los proveedores de servicio o el Reglamento de las Telecomunicaciones de 1997, se deben publicar en el Boletín Oficial.

5.2.3 Reglamento del Personal

Todos los funcionarios de la BTA son empleados del sector público y están sujetos a las Condiciones de servicio, un documento de 52 páginas que recoge las reglas que rigen el nombramiento, la promoción, la escala de salarios, el horario de trabajo, las vacaciones, las dietas de viaje y alojamiento del personal, y un código de conducta que sienta las bases y los procedimientos relativos a los asuntos disciplinarios. Conforme a dicho instrumento, el personal de la BTA «debe comportarse siempre de forma de preservar el buen nombre de la Autoridad y su neutralidad política, su credibilidad y su independencia.» (Condiciones de servicio de la BTA, 13.1). Ningún otro reglamento de la administración pública es aplicable al personal de la BTA, pero están los principios del derecho común que garantizan a los empleados de la administración la protección en los asuntos de responsabilidad civil y penal en los que puedan incurrir en el ejercicio de sus actividades profesionales.

Todo el personal de las categorías profesional y de servicios generales se consideran «permanentes y pensionables», lo que significa que gozan de contratos por tiempo indefinido. En cuanto a los servicios de apoyo, por ejemplo los chóferes y el personal de limpieza, tienen contratos por periodos fijos.

El Código de conducta, estipulado en las Condiciones de servicio (ver recuadro 5) prescribe que los empleados traten toda la información obtenida en el ejercicio de su cargo en la BTA con carácter confidencial, obligación que persiste aunque se alejen de ella. Además, deben firmar una declaración de secreto.

Conforme a estas reglas, la Autoridad mantiene una estricta vigilancia en su nuevo edificio. Nadie puede entrar sin pasar por un dispositivo electrónico que abre la puerta. Las reuniones con personas del sector privado se hacen en salas de conferencia especiales, alejadas de las oficinas en las que se guardan los documentos de carácter delicado.

Los empleados no pueden aceptar regalos de las personas con las que mantienen un trato oficial, y en el caso de que se los ofrezcan, deben informar de inmediato al Presidente Ejecutivo.

Recuadro 5: Condiciones de servicio de la BTA

Los derechos y obligaciones de la Autoridad de telecomunicaciones y su plantilla se estipulan en las Condiciones de servicio, que entraron en vigor en 1997. Se trata de las cuestiones relativas al nombramiento, periodo de prueba, promoción, salarios, supervisión del desempeño, horario de trabajo, licencias, transporte, viajes y dietas, vivienda, código de conducta, política y procedimientos relativos a la disciplina, procedimiento de solución de quejas, cesación del empleo, pensión y otros subsidios y emolumentos.

El código de conducta especifica el comportamiento que la Autoridad exige de sus empleados en diversas situaciones, que van desde las actividades generales hasta las políticas. A continuación se ofrece algunos ejemplos de estas reglas.

En el plano general, el artículo 13.1.1 dice que «la Autoridad es un ente público, y espera que su personal se comporte siempre de forma de preservar su buen nombre, su neutralidad política, su credibilidad y su independencia.»

En cuanto al secreto, el artículo 13.4.1 estipula que «toda la información que se obtiene mientras se trabaja para la Autoridad tiene carácter confidencial, y los empleados mantendrán el más estricto secreto al respecto. Los empleados, ya sea durante el desempeño de su puesto en la BTA o una vez que lo hayan abandonado, no están autorizados a comunicar, o a permitir que se comunique a ninguna persona que no esté autorizada cualquier información de la que dispongan por ser empleados de la Autoridad, a menos que la dirección de la misma o un Tribunal, los autoricen a ello.»

El artículo 13.6.1 trata de los borrados y los registros informáticos: «Ningún empleado modificará o efectuará borrados en los libros, documentos o registros informáticos o cualquier otro medio de registro permanente, o documentos de trabajo de la Autoridad, a menos que esté facultado para hacerlo. La Autoridad podrá tomar medidas disciplinarias contra cualquier empleado que haya efectuado modificaciones o borrados si, en opinión de la misma, esas modificaciones o borrados inducen a error, se hayan efectuado o no con carácter intencional.»

En cuanto a los comunicados de prensa, las entrevistas y las publicaciones, el artículo 13.8.1 estipula que «salvo si ha sido autorizado por el Presidente Ejecutivo, ningún empleado de la Autoridad puede dar un comunicado de prensa o participar en debates o discusiones públicas en los que se hable de las actividades de la Autoridad o se pretenda que las opiniones expresadas sobre cualquier asunto son las de la Autoridad.»

Las reglas aplicables a las visitas figuran en el artículo 13.9: «Los empleados no pueden recibir visitas de carácter personal en las instalaciones de la Autoridad, y si las reciben, les dedicarán el menor tiempo posible.»

La cuestión de los regalos se trata en el artículo 13.13: «Los empleados de la Autoridad no aceptarán o solicitarán regalos u otros emolumentos u hospitalidad de ninguna persona con la que tengan una relación oficial, ya sea con respecto a servicios prestados o a cambio de los servicios que se vaya a prestar. Toda oferta de regalo o situación parecida se comunicará de inmediato al Presidente Ejecutivo.»

El artículo 13.13.2 dice: «Ocasionalmente, se puede regalar al personal algún producto de la estación, pero en el caso de que el regalo plantee algún conflicto de interés personal o interfiera con las obligaciones de la Autoridad, sólo se podrá aceptar si es de poca importancia y si se lo comunica al Presidente Ejecutivo.»

El artículo 13.13.2 estipula que «Está prohibido aceptar dinero, y en el caso de que se ofrezca un regalo de esa índole, se informará al Jefe del Departamento.»

Se tiene la impresión de que toda la plantilla toma estas reglas muy en serio, por lo que la Autoridad ha ganado en respeto y credibilidad. Por ejemplo, los dos primeros funcionarios de la BTA provenían directamente de la BTC, y algunos analistas y agentes del mercado estimaron que no era un buen precedente que se contratara a funcionarios de la Corporación de Telecomunicaciones para esos puestos, pero el reglamento y otras directivas de la BTA impiden el trato injusto de cualquier empresa nueva o el favoritismo que beneficie al operador dominante. Por una parte, las Condiciones de

servicio, que se aplican con rigor, proporcionan directrices claras a los empleados; por otra, los primeros empleados de la Autoridad pudieron establecer buenas relaciones de trabajo con sus antiguos colegas en el cursillo de formación profesional en reglamentación, de una duración de 10 semanas, al que asistieron poco tiempo después de su nuevo contrato. La BTA exige que toda comunicación entre sus empleados y los operadores se haga por escrito, y a veces los borradores deben ser aprobados y firmados por el Presidente Ejecutivo.

5.2.4 Salarios

La escala de salarios de la BTA se considera más atractiva que la del gobierno y quizás sea competitiva con respecto a la de algunas empresas del sector privado. Si bien la BTA no posee información sobre los salarios que ganan los empleados de las empresas del sector privado, la enorme cantidad de solicitudes que ha recibido de esos empleados hace pensar que la BTA ofrece mejores salarios y otros emolumentos. Además, ningún empleado de la BTA ha solicitado empleo a los operadores, cosa que le ha sucedido a las Autoridades de reglamentación de otros países.

La BTA ofrece beneficios interesantes a sus empleados, por ejemplo un plan de asistencia médica, del que la BTA sufraga el 80% de la cuota de afiliación, con cobertura ilimitada de los gastos, y un seguro de vida. El gobierno sufraga sólo el 50% de la cuota de afiliación a su plan de asistencia médica. Los altos cuadros reciben bonos de gasolina por un monto de hasta 15% de su salario, bonos de teléfono de 450 BWP mensuales (79 USD) y ayudas a la vivienda. Además, como parte de su política de propiedad inmobiliaria, la BTA ha comprado 22 terrenos que sus altos cuadros pueden comprar para construir su residencia.

5.2.5 Contratación

La Junta de la BTA debe aprobar toda solicitud de creación de puestos adicionales. Pero el Presidente Ejecutivo tiene flexibilidad para modificar de tiempo en tiempo las asignaciones de personal en función de las exigencias operativas, siempre y cuando la plantilla no exceda el techo aprobado. Una vez que la Junta de la BTA aprueba la creación de un nuevo puesto, se coloca avisos en los diarios locales y se crea un comité de altos funcionarios encargado de realizar las entrevistas y formular recomendaciones al Presidente Ejecutivo, que toma la decisión final. El Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Comunicaciones no interviene en las decisiones sobre contratación o salarios. El proceso de contratación dura unos dos meses. Hasta la fecha, la BTA sólo ha contratado a botswaneses, a excepción de una secretaria que tiene un permiso de residencia permanente. La plantilla de la BTA proviene de varias fuentes, como la BTC, el MOPTC, otros sectores del gobierno y otras paraestatales, como Botswana Railways y la Universidad de

Botswana, y universitarios de reciente graduación.

5.2.6 Formación profesional

La BTA dedica enormes recursos a la formación profesional. Según el informe anual de 2001 de la BTA, «La formación profesional se ha convertido en la actividad más importante de la Autoridad. Una buena parte de los empleados tiene que reciclarse en el campo de la reglamentación de la telecomunicaciones [en constante cambio y renovación] mediante la asistencia a cursos impartidos sobre este tema.»

Si bien la BTA cuenta ahora con una plantilla profesional muy calificada, ninguno de los empleados entró a la BTA con las aptitudes que posee hoy. La BTA estima que el requisito profesional mínimo es un diploma de *master*, y patrocina programas de formación profesional para que sus empleados lo obtengan. La BTA tiene un compromiso firme de capacitación en el extranjero porque estima que las instituciones extranjeras proporcionan la formación profesional que necesita su personal.

Se ha enviado a casi todos los altos cuadros al extranjero para que obtengan el título de *master* y todos los directores tienen ese diploma. Cuando se realizó este estudio de caso, 6 de los 52 empleados de la BTA estaban estudiando en el extranjero (en los Estados Unidos o el Reino Unido) en un programa de *master*. En 2000, 5 funcionarios estaban matriculados en cursos de *master*. Por ejemplo, una empleada obtuvo el master en política y reglamentación de las telecomunicaciones en la Universidad de Westminster (Reino Unido). Además, la BTA envía a otros miembros de su plantilla a estudiar en instituciones locales o regionales. Durante la investigación realizada en el terreno para este estudio de caso, varios contadores de la BTA tenían una licencia temporal para participar en diversos cursos de contabilidad, y otros 5 empleados tomaron cursos de formación profesional en reglamentación en el Link Center de la Universidad de Witwatersrand (Sudáfrica).

Los empleados de la BTA que tomen cursos para obtener una titulación superior pagados por la Autoridad tienen que seguir trabajando en ella durante un periodo igual al de la duración de esos cursos.

A fin de aumentar los conocimientos de los miembros de la Junta de la BTA, el Presidente Ejecutivo los invita a participar en conferencias regionales e internacionales para que se mantengan al día de los cambios que se producen en el sector de las telecomunicaciones. Por ejemplo, varios miembros de la Junta de la BTA asistieron al Simposio Mundial para Reguladores organizado por el Sector de Desarrollo de la UIT en noviembre de 2000.

5.2.7 Desplazamiento del personal

A diferencia de la mayoría de las Autoridades de reglamentación del mundo y de otras entidades oficiales de Botswana, la BTA no ha sufrido muchos desplazamientos de su personal. Desde su creación en 1996, sólo dos funcionarios, un profesional y un asistente, se han alejado de la institución, situación que la BTA atribuye a sus salarios y otros emolumentos atractivos en comparación con otras entidades públicas o empresas locales del sector privado. Además, esta tasa baja de desplazamiento se puede explicar en parte por la alta tasa de desempleo de Botswana. Asimismo, ningún empleado de la BTA ha renunciado a su cargo para irse al extranjero.

5.2.8 Tercerización

La BTA contrata a consultores externos cuando su personal carece de los conocimientos y experiencia necesarios. Además de los dos consultores suecos que trabajaron intensamente con la BTA en sus primeros años, la Autoridad contrató a otros consultores para dirigir los concursos de las dos licencias GSM realizados en 1998 y para otros proyectos. Unas veces, los consultores trabajan en las oficinas del personal de la BTA; otras, éste trabaja en las oficinas de los consultores. La BTA ha manifestado que piensa continuar sus prácticas de tercerización para que su plantilla se mantenga a un nivel razonable.

6 Facultades generales de reglamentación

6.1 Disposiciones de reglamentación y consultas públicas

La Ley de Telecomunicaciones de 1996 otorga a la BTA la facultad de tomar disposiciones rela-

tivas a la reglamentación. Según la sección 26, «La Autoridad puede elaborar reglamentos relacionados con cualquier cuestión prescrita o establecida en esta Ley, o con la administración de la Autoridad». Además, la sección 18 de la Ley estipula que la BTA debe publicar los principios de fijación de precios aplicables a la tarificación; la sección 21 autoriza a la BTA a establecer reglamentos relativos a la conformidad del equipamiento, y la sección 43 estipula que incumbe a la BTA elaborar los reglamentos relativos al uso de las bandas de frecuencias.

La Junta de la BTA promulgó el Reglamento de las Telecomunicaciones de 1997 en junio de ese año, o sea seis meses después de la creación de la Autoridad. Ese instrumento regula diversas cuestiones, como numeración, sistemas de acceso, equipamiento de radiocomunicaciones y de pruebas, y conformidad de los terminales. Para este proceso de elaboración de los reglamentos pertinentes no se realizó ninguna consulta pública, pues la Ley no la exige. La BTA tenía plazos muy cortos para elaborar los reglamentos que rigen los aspectos técnicos, y decidió que una consulta pública le haría perder mucho tiempo. Además, el escaso personal que tenía entonces estaba abocado por entero a preparar los concursos de las licencias GSM, pilar de la reforma del sector de Botswana.

Al contar con más personal mejor calificado, la Autoridad se embarcó en una política de consulta pública. A comienzos de 2000, preparó un documento de consulta titulado «Directrices y principios para fijar los precios de los servicios de telecomunicaciones», que se refiere tanto a los precios de los servicios fijo y móvil ofrecidos al público como a los de la interconexión entre operadores. El documento se distribuyó a la industria y el público general en septiembre de 2000. La BTA ha recibido comentarios de los miembros del sector privado, incluidos los principales operadores y un consumidor. En un principio, la BTA había previsto celebrar la consulta pública a fines de noviembre de 2000 y organizó un seminario en febrero de 2001 para que todas las partes interesadas pudieran formular sus opiniones y comentarios. Pero vista la escasez de las contribuciones del público al proceso de consulta, decidió pasar la audiencia a junio de 2001. Como tampoco hubo respuesta entonces, retrasó la reunión más hacia fin de año. A la fecha de preparación de este estudio de

caso, la BTA estaba tratando de obtener una respuesta de los consumidores, usuarios comerciales, profesores universitarios y otras partes interesadas. La BTA está considerando la posibilidad de invitar a otros entes reguladores y organizaciones como la Organización de Telecomunicaciones de la Commonwealth (CTO) para recabar comentarios. El objetivo de la BTA es elaborar una recomendación que perdure, en vez de preparar directrices que haya que modificar después de un año. Si lo consigue, esta audiencia pública será el primer ejercicio de la BTA sobre reglamentación.

La BTA ha solicitado a la BTC información de costeo para analizar la propuesta de esta última sobre reequilibrio de las tarifas. Esa información no se ha proporcionado, y la BTA ha informado a la BTC que los planes de tarifas no se aprobarán hasta tanto no se reciba.

La BTA está elaborando un Plan nacional de frecuencias radioeléctricas y ha recibido muchas contribuciones públicas, que se describen en 5.2.2.3. Todos los operadores han confirmado que los funcionarios de la BTA están disponibles para cualquier consulta informal (ver 8 sobre la transparencia).

6.2 Arbitraje y solución de diferencias

El artículo 19 de la Ley de 1996 autoriza a la BTA a solucionar «todo conflicto que pueda surgir entre los titulares de licencia, entre estos y los proveedores de servicio o los miembros del público general.» Además, el artículo 47 faculta a la BTA a solucionar cualquier diferencia que se plantee entre operadores. La BTA tiene un papel activo en la solución de conflictos. La Autoridad resolvió la primera diferencia que se planteó en el país sobre interconexión después de otorgar las licencias a los dos operadores GSM. Según la Ley de Telecomunicaciones, un operador debe, antes de conseguir la licencia, obtener del operador de red titular de una licencia, la autorización para la interconexión. En su oferta, cada operador GSM había incluido una propuesta de tasas de interconexión, y la BTC presentó una contrapropuesta. Al solucionar el conflicto el 14 de febrero de 1999, la BTA redujo las tasas propuestas por la BTC en 10% para satisfacer las demandas de la BTC y de los operadores móviles por igual, y estipuló que las tasas de interconexión deben cumplir los

siguientes requisitos: basarse en los costos y ser objetivas y transparentes.

Los operadores vienen funcionando con las tasas de interconexión fijadas por la BTA desde febrero de 1999. Durante la investigación realizada para elaborar este estudio de caso, los operadores trataron de negociar nuevas condiciones para la interconexión. En junio de 2001, la BTA recibió una carta de la BTC y Mascom en la que se planteaba una diferencia. Según la BTA, en dicha carta no se exponían las cuestiones acerca de las cuales las partes diferían, ni se determinaban los asuntos sobre los que se pedía al regulador que regulara. La BTA, conforme a sus principios de reglamentar sólo sobre las prioridades de reglamentación clave, estimó que era prematuro encargarse de solucionar ese conflicto y propuso a los operadores que entablaran una nueva negociación. La Autoridad estima que los empresarios deben concertar sus propios acuerdos, y que las casas matrices de los operadores móviles comprenden bien los principios de objetividad y transparencia por su experiencia en otros países. Puesto que los operadores han solicitado de consuno a la BTA que tenga una función más activa en la última diferencia sobre la interconexión, es posible que se intensifique la presión que se viene ejerciendo sobre la BTA para que intervenga.

La BTA también tiene que solucionar los conflictos que se plantean entre la BTC y los ISP que necesitan arrendar capacidad para prestar servicios a sus clientes. Cuando un ISP solicitó a la BTC el arriendo de una línea para proporcionar servicios Internet, ésta se negó a otorgárselo, al tiempo que la filial ISP de la BTC le ofreció el servicio al cliente. En otro caso, la BTC ofreció arrendar una línea a un ISP a condición de que éste no la ofreciera a la reventa. La BTA tomó dos decisiones en 2000 conforme a la sección 19 de la Ley de Telecomunicaciones de 1996 por las que la BTC tiene que ofrecer capacidad de línea a los ISP. La Autoridad publicó esas decisiones en los principales diarios del país.

La BTC interpuso un recurso de apelación de esa resolución ante el Tribunal Supremo de Justicia, pero manifestó que tenía intención de anularlo, y en febrero de 2001 firmó acuerdos de servicio con el ISP. Es obvio que la BTC no está satisfecha con la decisión, pero la BTA ha tratado de hacerle comprender que tiene que

considerarse como una empresa mayorista y tratar de aumentar esos servicios en vez de competir con otros ISP que ofrecen servicios al por menor. La decisión sobre el arriendo de capacidad significa que ahora los ISP pueden construir su propia infraestructura y proporcionar conexiones y redes a sus abonados. La BTC explicó que las restricciones impuestas tenían por objetivo proteger su negocio, pues creyó que perdería clientes si la BTA autorizaba a los ISP a ofrecer servicios vocales.

6.3 Observancia de la ley

Según la Ley de 1996, las decisiones de la BTA entran en vigor no bien se toman y permanecen en vigor hasta que una apelación obligue a suspenderlas. En la práctica, la BTA se ha mostrado muy flexible; por ejemplo, no insistió en que la BTC cumpliera la decisión sobre arriendo de capacidad para los ISP durante la apelación, y los ISP tampoco pidieron a la BTA que hiciera cumplir la decisión.

La Ley de Telecomunicaciones no tiene ninguna disposición clara que autorice a la BTA a imponer multas por infracciones de índole estrictamente reglamentaria, como las tarifas. Si hoy día un operador deseara cambiar las tarifas sin la autorización de la BTA, lo único que ésta puede hacer es incoar un juicio penal. La BTA está tratando de convencer al gobierno de que necesita la facultad de imponer multas.

Pero en cierta manera la BTA se ha arrogado la facultad de imponer multas, ya que en el pliego de condiciones de las licencias estipula penas financieras. Por ejemplo, las licencias GSM tienen multas si el proveedor de servicio no cumple con las obligaciones comerciales de la red. No obstante, la BTA está tratando de que se modifique la Ley de Telecomunicaciones de forma que quede bien claro que está facultada para imponer multas.

Hasta la fecha, la BTA no ha tratado nunca de imponer multas a los operadores y prefiere solucionar las diferencias mediante la conciliación u otros medios, por estimar que el nuevo régimen liberalizado de dispensas da mejores resultados, es decir que prefiere una reglamentación de incentivos a una reglamentación punitiva.

La sección 36 de la Ley autoriza a la BTA a suspender, revocar o imponer condiciones adicionales a los titulares de licencia en caso de infracción, pero hasta el momento nunca ha utilizado esta facultad. No se ha producido ninguna infracción que exija este tipo de sanción, y la BTA sabe que es muy difícil suspender una licencia. Si tuviera que invocar las disposiciones de la sección 36, tendría que enviar una notificación por escrito al titular de la licencia y otorgarle 14 días en cualquier momento para que corrija la situación o demuestre por qué la BTA no debería tomar una medida que vulnere la ley. Cualquier cambio que se efectúe en las condiciones de la licencia después de la audiencia se tiene que publicar en el Boletín Oficial y en dos periódicos de distribución nacional. Si bien la BTA ha tenido que escribir a un titular de licencia pidiéndole que subsane una infracción, éste ha cumplido lo indicado.

Así como otorga facultades limitadas para imponer multas, la Ley de Telecomunicaciones sólo autoriza a la BTA a supervisar la competencia, pero no a obligarla. Si, conforme a la ley, la BTA estima que se están realizando actividades anticompetitivas, debe remitirlas a la Fiscalía General. Actualmente, no hay en el país una autoridad de competencia.

Porque carece de la facultad de exigir la competencia, la BTA se sirve de otras disposiciones de la ley para castigar las infracciones relativas a las reglas de competencia. Por ejemplo, si la BTA tuviera la facultad de hacer cumplir las disposiciones sobre la competencia que figuran en la Ley de Telecomunicaciones, podría haber zanjado el caso del arriendo de capacidad para los ISP en base a las reglas sobre la competencia. Pero como no la tiene, tuvo que basarse en el principio de que la BTC tiene que proporcionar los servicios a quienquiera que los necesite.

En general, los principios de reglamentación de la BTA tienden a proteger y estimular a los agentes del mercado. Porque estima que quienes tienen ideas anticuadas no pueden cambiar en un santiamén, trata de persuadir a los operadores a que cooperen en vez de alienarlos mediante multas. Por ejemplo, cuando el monopolio no envió la información sobre costeo para justificar las nuevas tarifas propuestas, un alto cargo de la

BTA explicó a la BTC que, si no la enviaba, la BTA se vería forzada a tomar una decisión, al tiempo que aseguró al operador que ninguna información confidencial se filtraría a los competidores.

6.4 Inmunidad de la BTA

Por ser una paraestatal, la BTA puede ser parte demandante o parte demandada, y de hecho esta situación ya se ha producido. Como ya se ha dicho, la BTC interpuso un recurso de apelación ante el Tribunal Supremo de Justicia relativo a la decisión de la BTA sobre el arriendo de capacidad, y también ha amenazado con apelar la decisión de la BTA sobre las licencias GSM. Para resolver estos casos, la BTA contrata a abogados externos. Ahora bien, en las condiciones de la licencia la BTA estipula que, en el caso de que tenga que recurrir a la justicia para hacerlas cumplir, esos gastos los sufragará el infractor.

7 Licencias

La BTA es uno de los escasos entes reguladores a los que se le ha dado libertad casi completa para decidir cuáles son los servicios que precisan una licencia, cuántas licencias se otorgarán para cada servicio y a cuáles operadores se concederá la licencia. En muchos países, el ente puede realizar el proceso de licencias, pero sólo después de que el Ministerio u otro órgano gubernamental haya tomado las decisiones clave con respecto al número de licencias que se ofrecerán o el tipo de servicio que exigirá una licencia. Todos los operadores estiman que la BTA ha gozado de una autonomía casi completa en cada uno de los concursos de licencia. Esta facultad con respecto a las licencias que posee la BTA ha desplazado las decisiones sobre licencias de la arena política.

Las decisiones sobre licencias que toma la BTA se basan en la Ley y la política de telecomunicaciones, que estipulan el marco para introducir la competencia en Botswana. La política de telecomunicaciones no recomienda un régimen de competencia perfecta ya que, si bien la alienta, mantiene un cierto nivel de prudencia para proteger los intereses del monopolio dominante, la BTC. Las prácticas de licencias de la BTA reflejan la voluntad política inherente en la política.

Según la sección 40 de la Ley de Telecomunicaciones, la BTA tiene que solicitar la aprobación del Ministerio para conceder una licencia sólo cuando se trata de una licencia exclusiva. La política que anima la sección 40 fuerza a la BTA a favorecer la competencia y es coherente con el mandato de la Autoridad de fomentarla. En el caso de que la BTA quisiera limitarla mediante la concesión de una licencia exclusiva, tendría que convencer al Ministro de que sus razones para hacerlo están plenamente justificadas.

La BTA ha adoptado un enfoque muy pragmático para conceder las licencias. Puesto que la primera prioridad del país fue conceder licencias a los operadores móviles, la BTA se embarcó en este proceso inmediatamente después de contratar y formar al escaso personal con el que contaba al inicio, y le otorgó el carácter de prioridad absoluta o casi podría decirse, exclusiva. Las licencias para las emisoras de radio comerciales fue su segunda prioridad. Por esa época ya operaban en Botswana algunos ISP, y la BTA los dejó seguir funcionando sin licencia hasta el momento en que tuviera personal suficiente para tramitarlas. Conforme a su doctrina de reglamentación flexible, la BTA ha decidido no sujetar ciertos servicios a licencia sino autorizarlos mediante un simple formulario. Un ejemplo de esta práctica es la autorización otorgada a la Cruz Roja para sus servicios de radiocomunicaciones, que no precisan una licencia.

7.1 Los concursos de licencia GSM

La BTA anunció los concursos de licencia para dos servicios móviles celulares en los periódicos nacionales y extranjeros. Cada concurso consistía en la prestación de servicios de telecomunicaciones móviles en amplias zonas del país con tecnología GSM a cargo de un consorcio de empresas locales e internacionales. Cada licencia tenía los mismos derechos de cobertura en las zonas de mayor densidad de población y derechos diferentes, pero complementarios, para las zonas menos pobladas. Para conseguir la cobertura más amplia en beneficio de los usuarios finales, se invitó a cada consorcio interesado a definir otras zonas en su oferta.

Veinte empresas pagaron 1 000 BWP (unos 175 USD) por el pliego de bases, que contenía

descripciones detalladas de las zonas de cobertura, planes de numeración, las frecuencias que se atribuirían y la ubicación de los centros de conmutación, y precisaba que la BTA elaboraría la estructura tarifaria después de estudiar las propuestas de los ofertantes. En el pliego también figuraban las condiciones, incluida una tasa única de 1 millón BWP, una tasa anual de radiocomunicaciones de 300 000 BWP, una tasa anual equivalente al 5% del volumen de comercio neto y el compromiso de la BTA de no otorgar ninguna licencia de telefonía móvil en el país durante cinco años.

La llamada a concurso también contenía una lista de criterios con un índice de ponderación, que servirían para elegir al ganador. El criterio más importante fue la cobertura, a la que se le atribuyó 45 de los 100 puntos estipulados. La lista de criterios fue:

- cobertura (45 puntos);
- experiencia general (10 puntos);
- experiencia fuera del país de origen (5 puntos);
- nivel de propiedad de botswaneses (15 puntos);
- ritmo de comercialización (10 puntos), y
- creatividad, incluida la propiedad estratégica, la política de empleo local, la formación profesional, la transferencia de tecnología y la innovación en los servicios (15 puntos).

En la llamada a concurso también se indicaba que:

La evaluación de las ofertas se basará esencialmente en la cobertura total que propongan los ofertantes y los recursos que utilizarán para proporcionarla, así como en la viabilidad de sus planes comerciales (llamada a concurso, sección 3).

Cada consorcio debía contar con socios botswaneses y proporcionar las garantías financieras apropiadas. Sus miembros tenían que facilitar una declaración, completa y verificable, de la experiencia internacional y la capacidad de recursos, entre estos últimos una base de al menos 50 mil abonados móviles.

La BTA organizó una reunión aclaratoria el 12 de junio de 1997 para responder a las

preguntas de las empresas que habían comprado el pliego. Dichas preguntas se debían enviar a la BTA por escrito, y ésta proporcionaría una respuesta en la reunión, sin identificar la fuente. Una vez presentada la oferta, las partes no debían comunicarse con la BTA, a menos que ésta lo solicitara.

Cinco consorcios presentaron ofertas el 7 de agosto de 1997, y al 31 de julio de 1997 habían pagado una tasa de concurso no reembolsable de 20 000 BWP (3 500 USD). La BTA abrió los sobres ese mismo día, proceso que los ofertantes estaban autorizados a presenciar. La BTA no invitó al público a participar en ninguna de las dos reuniones, pero está considerando la posibilidad de hacerlo en las próximas.

A continuación, la BTA evaluó las propuestas en base a los criterios estipulados. Para ello, contrató a la firma Smith System Engineering (Reino Unido) y a consultores de CIRS (Sudáfrica) que, a su vez, utilizaron la experiencia de sus propias empresas y la externa proporcionada por GERS Project Management and Engineering Services (Sudáfrica), que debían asistir en la evaluación y confeccionar la lista corta de posibles candidatos a las licencias. La BTA no publicó los resultados de su evaluación, pero identificó a los tres consorcios que podrían integrar la lista corta, a los que se invitó a una reunión celebrada en Pretoria, en las instalaciones de CIRS, para negociar las condiciones de las licencias. La BTA, sus consultores y los miembros del bufete de abogados Webber Wenzel Bowens se reunieron con cada consorcio por separado, y luego volvieron a llamarlos para esclarecer algunas cuestiones planteadas en las reuniones con los otros consorcios. Tras estas reuniones, la BTA concedió dos licencias GSM: una a Mascom y la otra, a Vista. El proceso duró unos nueve meses, desde la llamada a concurso hasta la concesión de las licencias.

La BTA organizó una rueda de prensa para informar sobre las licencias GSM.

La BTC no estuvo de acuerdo con los resultados de los concursos y se dirigió a las más altas instancias del gobierno para tratar de anularlos. El Ministro de Obras Públicas, Transporte y Comunicaciones aconsejó a la BTC que se remitiera a la BTA porque no tenía intención de

interferir en la decisión de la Autoridad, y le recomendó que si no estaba satisfecha, llevara el caso ante el Tribunal Supremo de Justicia.

El Sr. Lekaukau había sido socio comercial de algunos inversores de una de las empresas que tenía un pequeño paquete accionario en el consorcio que ganó la licencia otorgada a Vista. De hecho, sus antiguos socios crearon una nueva empresa, en la que no participaba el Ministro, tiempo antes de que se iniciara el proceso de concursos.¹⁸ Una vez anunciados los ganadores, la prensa publicó artículos tendenciosos en los que se le atribuía intereses financieros en Vista. La BTA organizó una rueda de prensa en la que el Sr. Lekaukau explicó sus tratos comerciales con los inversores y señaló que la evaluación de las ofertas había estado a cargo del personal de la BTA y de consultores externos. El Sr. Lekaukau había recibido información sobre la evaluación realizada por su personal y los consultores en una reunión de la Junta en la que participó. Ésta, a su vez, publicó un artículo en los diarios para aclarar que el Sr. Lekaukau no tenía interés financiero alguno en ninguno de los consorcios.

La BTC sigue muy interesada en obtener una licencia GSM, pero los titulares actuales gozan de un duopolio hasta 2003. Ha intentado comprar una parte de las acciones de uno de los operadores, pero por el momento las negociaciones han fracasado. No obstante, cree que lo conseguirá después de la privatización.

7.2 Licencias de las emisoras de radio comerciales

Las licencias de las emisoras de radio comerciales eran la segunda prioridad de la BTA. A principios de los años noventa, la BTC era tanto el operador como el regulador, y si bien estaba facultada para conceder licencias a las emisoras de radio comerciales, se había negado a hacerlo. Fue llevada ante la justicia, donde la BTC negó detentar esa facultad, pero el Tribunal dictaminó que sí la tenía. No obstante, la BTC nunca concedió una licencia. Al crearse la BTA había una demanda de licencias para las emisoras de radio comerciales no satisfecha, de forma que la Autoridad se abocó al proceso de otorgarlas con carácter urgente una vez terminado el proceso de licencias GSM.

7.3 Licencias de central internacional de datos y de ISP

A la fecha de elaboración de este informe, la BTA había otorgado seis licencias de central internacional de datos (para servicios de datos con VSAT) mediante solicitudes en vez de concursos. La BTA señaló que nunca había rechazado una solicitud, y que concedería todas las licencias solicitadas siempre y cuando los postulantes cumplieran los criterios financieros de la BTA.

Un titular de este tipo de licencia dijo que el proceso de solicitud no había sido fácil, ya que tuvo que entrevistarse varias veces con los funcionarios de la BTA para explicar y analizar sus planes comercial y técnico. Pero aparte de esta queja, reconoció que el proceso había sido relativamente corto, 3 meses, y que las tasas de reglamentación no habían sido excesivas. Una licencia de central internacional de datos tiene una tasa única de 10 000 BWP, a la que se suma una tasa de reglamentación anual de 3 000 BWP. A diferencia de los operadores de telecomunicaciones, los operadores VSAT no tienen que pagar un porcentaje de su volumen de comercio neto. Un titular añadió que un dispositivo VSAT cuesta 800 000 BWP (unos 136 000 USD).

Cuando la BTA se creó en 1996, habían varios ISP que operaban en Botswana. Algunos solicitaron la autorización de la BTA, quien los dejó seguir funcionando sin licencia hasta 1998. Una vez terminados los concursos de GSM, la BTA otorgó una licencia a todos los ISP que venían funcionando. Al igual que la licencia de central internacional de datos, la licencia de ISP se otorga mediante una solicitud.

Un ISP señaló que se habría presentado a una licencia de central internacional de datos de haber sabido que la BTA aceptaba las solicitudes. Se quejó de que la BTA hubiera indicado informalmente a las empresas interesadas en prestar servicios de central internacional de datos que enviaran una solicitud en vez de haber anunciado que concedería esas licencias a quienes presentaran una solicitud. Si bien la BTA no anunció públicamente que pondría esas licencias a disposición, sí publicó un comunicado de prensa después de conceder la primera licencia de central internacional de datos. Quienquiera que leyera los diarios locales se habría enterado de que las licencias estaban

disponibles. Visto que su personal es reducido, la BTA estima que los agentes productivos tienen la obligación de mantenerse informados sobre lo que pasa en el mercado.

Además, este tipo de queja encontrará solución en cuanto la BTA cree su sitio Web. A la fecha de elaboración de este informe, el funcionario de comunicaciones TI había creado un sitio Web y sólo hacía falta la aprobación del Presidente Ejecutivo para lanzarlo. En el sitio se ofrecerá el texto de la Ley de Telecomunicaciones de 1996, el del Reglamento de las Telecomunicaciones de 1997, avisos sobre los tipos de licencia que otorga la BTA y el procedimiento de solicitud, una lista de todas las licencias concedidas por la BTA, comunicados de prensa e información importante sobre la reglamentación de las telecomunicaciones en Botswana. Mientras tanto, y de conformidad con la sección 41 de la Ley de Telecomunicaciones, la BTA lleva un registro de licencias. Cualquiera puede visitar la sede de la BTA, pagar una entrada de 3 BWP (unos 35 centavos USD) y consultarlo para enterarse de las empresas que han obtenido una licencia, y los tipos de licencia otorgados y su fecha de adjudicación.

Conforme a su enfoque pragmático, la BTA piensa que los agentes del mercado no pueden pretender que la BTA anuncie que va a realizar actuaciones para las que no está facultada. En vez de burlarse del proceso, la BTA prefiere dedicarse a realizar las tareas para las que está bien capacitada, pues de lo contrario, corre el riesgo de que se la tilde de incompetente e irrelevante.

8 Transparencia

La transparencia es uno de los medios para garantizar que el proceso de reglamentación es justo. En la práctica, el principio de transparencia significa que las decisiones se toman abiertas y objetivamente, de forma que los reguladores pueden explicar las razones que las fundamentan y dar cuenta de sus actuaciones. La transparencia no sólo ayuda al público y a la industria regulada, sino que también ayuda a los reguladores, pues les permite obtener información y consultar a todos los accionarios, con lo que se consigue un cierto consenso político para las decisiones. También permite que los reguladores justifiquen sus actuaciones en base a

la información que se les proporciona y ofrecer razones contundentes para demostrar que sirven al interés público. La transparencia permite a los reguladores defenderse de las acusaciones que pretendan que han tomado decisiones arbitrarias y a puertas cerradas para obtener beneficios propios o para determinadas empresas.

8.1 Evolución de la transparencia en Botswana

Desde su creación en 1996, el nivel de la transparencia proporcionada por la BTA está directamente relacionado con el nivel de su personal. Hasta hace muy poco, la BTA se ha visto forzada a centrar sus esfuerzos en las prioridades del país: conceder licencias a los operadores para fomentar la prestación de servicios de telecomunicaciones y velar por los intereses de los consumidores. No hay duda de que la transparencia aumenta en la medida en que la BTA cuenta con más personal para la toma de decisiones y la ejecución de procesos cada vez más transparentes. Sólo en época muy reciente la BTA ha tenido personal suficiente para organizar las audiencias públicas, preparar los comunicados de prensa o publicar otros avisos.

También se reconoce cada vez más el valor de los procesos transparentes, especialmente los de consulta pública. Como ha señalado un miembro de la Junta, un botswanés siempre está al tanto de lo que hacen los demás; el país es pequeño y la transparencia, inevitable. La BTA ha decidido que prefiere que el público se entere de sus actuaciones por la información que ella proporciona directamente y no por fuentes ajenas. Además, la transparencia estimula una buena relación de trabajo entre la BTA y los operadores.

No obstante, no hay reglas que rijan los procesos de debido cumplimiento en la toma de decisiones, las actividades de los grupos de presión, las consultas públicas, los contactos *ex parte* o la publicación de las decisiones. Si bien la BTA está tomando medidas importantes para que las partes interesadas puedan manifestar sus opiniones sobre los asuntos pendientes, las reuniones en las que se toman decisiones no están abiertas al público ni a los titulares de licencias.

Algunos operadores han indicado interés en que se les dé la oportunidad de formular comentarios

sobre los concursos de licencias, pero antes de aceptar esa propuesta la BTA debe considerar los posibles retrasos que conlleva. Aunque todavía no puedan participar en esos procesos, los operadores han felicitado a la BTA por la transparencia de los concursos de licencia GSM, incluso la BTC, aunque no consiguiera ninguna licencia. También se la felicitó por haber celebrado una rueda de prensa para anunciar los ganadores de las licencias GSM. Es probable que los próximos concursos de licencia sean aún más abiertos, y que se permita al público participar en las reuniones aclaratorias y de apertura de los pliegos y también en la reunión de la Junta en la que se adjudican las licencias.

8.2 Disponibilidad

Una de las maneras de analizar la transparencia es examinar hasta qué punto el personal del ente regulador está dispuesto a recibir las opiniones y solicitudes de quien sea, se trate de empresarios, operadores, grupos industriales o el gran público.

A este respecto, la BTA ha recibido una calificación alta. Un operador señaló que la BTA tiene una política de «puertas abiertas» para el sector privado, opinión que comparten otros operadores. Los miembros del sector privado saben que pueden dirigirse a cualquier funcionario de la BTA, y que éstos siempre han mostrado interés en conocer las nuevas tecnologías. La BTA también invita a los agentes del mercado a participar en las discusiones sobre diversos asuntos. Un ISP indicó que el personal de la BTA suele mantenerse en contacto por correo electrónico. De hecho, como es un país tan pequeño, algunas personas del sector privado han trabajado en ocasiones anteriores con los cuadros de la BTA, ya sea en el gobierno o en la BTC, por lo que se conocen. A los competidores se les permite mantener entrevistas privadas con los funcionarios de la BTA sin informar a los demás, práctica que se deberá revisar en la medida en que más agentes entren en el mercado.

Cuando la BTA invita a los empresarios a venir a su sede, las reuniones se realizan en salas especiales, alejadas de las oficinas, cuyo acceso está bajo estricto control, ya que allí se almacena información confidencial. Así, los objetivos de transparencia de la BTA no implican la vulneración de la confidencialidad.

8.3 Audiencias públicas y comentarios

Los miembros del sector privado manifestaron su satisfacción porque se les permitió formular comentarios sobre el Plan nacional de frecuencias y el documento consultivo sobre los principios de fijación de precios, asuntos todavía pendientes. Pero algunos titulares de licencia se han quejado de que la BTA no haya organizado aún una audiencia pública ni permita los comentarios del público sobre sus decisiones relativas a las licencias. Además, algunos operadores han criticado a la BTA por no haberles informado con la antelación suficiente sobre los nuevos concursos de licencia. Muchos operadores se mostraron contrariados porque se enteraron de las licencias de ISP y de central internacional de datos por los avisos colocados en los diarios. La BTA también retrasó la fecha de la primera audiencia pública que iba a realizar sobre el documento consultivo acerca de la política de fijación de precios porque la sociedad civil no había mostrado suficiente interés, decisión que fue criticada por el operador dominante. Si bien la BTC ha manifestado que ese atraso tiene repercusiones negativas en sus negocios, la BTA le ha explicado que el calendario de aprobación de las nuevas tarifas propuestas por el monopolio depende de que éste proporcione la información solicitada (ver 6.1).

Si bien la Autoridad debe publicar el nombre de los ganadores de los concursos de licencia en el Boletín Oficial, no tiene obligación de publicar todas sus decisiones como, por ejemplo, la primera que tomó con respecto a la interconexión. No obstante, con la intención de informar al público sobre el conflicto, la BTA decidió publicar sus decisiones sobre el arriendo de capacidad en los principales diarios de Botswana, incluso las razones que las justificaron, cosa que fue muy bien recibida por los operadores. Gracias a esta práctica, todos los agentes del mercado, y no sólo las partes que intervienen en el conflicto, conocen la decisión de la BTA y los principios que la sustentan, y pueden así tomar las medidas necesarias para cumplirla. La publicación de las decisiones sobre reglamentación permite a todos los agentes saber si se respetan sus derechos.

Durante dos años, la BTA sólo contó con un abogado, además del Presidente Ejecutivo, para preparar las decisiones sobre reglamentación y

asesorar sobre su publicación. Ahora que la BTA ha contratado más abogados puede dar a conocer mejor sus decisiones. Igualmente, hoy día tiene el personal necesario para organizar una consulta pública sobre la fijación de precios y el Plan nacional de frecuencias radioeléctricas. Hasta que pudo contratar el personal adecuado, la BTA no quiso comprometerse a abrir sus procesos por miedo a que su credibilidad se viera afectada si no cumplía ese compromiso.

En la medida en que aumenta su personal, también aumenta la cantidad de comunicados de prensa que hace la BTA.

Muchos operadores estiman que el sitio web que lanzará la BTA servirá para intensificar la transparencia. La BTA lo usará para anunciar los concursos de licencia y los criterios de evaluación. Mientras tanto, los anuncios se colocan en los principales diarios del país.

Por el momento, las cartas en las que los competidores presentan sus quejas no se publican, a pesar de que no hay ninguna disposición que impida su publicación. Quizás la BTA decida publicarlas una vez eliminado el texto que contenga información comercial de carácter confidencial.

La BTA goza de facultades bastante amplias para solicitar a los competidores que proporcionen información conforme a la sección 22 de la Ley. Por ejemplo, la BTA le pidió a la BTC y a su filial ISP que enviaran sus libros de contabilidad para comprobar que las dos empresas mantienen cuentas separadas conforme a la Ley. Las empresas tienen derecho a indicar que ciertas informaciones que proporcionan a la Autoridad son de carácter confidencial, en cuyo caso la BTA determina si le otorgará o no esa categoría. Hasta la fecha, la BTA sólo ha dado a conocer la información de mercado relativa al parque de abonados, las tarifas y los planes comerciales.

9 Relaciones entre la BTA y el MOPTC

Si bien la BTA protege celosamente su independencia, el Presidente Ejecutivo y el Ministro de Obras Públicas, Transporte y Comunicaciones (MOPTC) mantienen relaciones cordiales y se consultan con frecuencia. Ambos trabajan de consuno en la elaboración de

políticas y otros asuntos. El Presidente Ejecutivo solicita entrevistas con el Ministro a menudo para informarle sobre las actividades de la Autoridad y analizar la situación del sector TIC. Por ejemplo, cuando se realizó la investigación para este estudio de caso, los dos se habían reunido para analizar los medios para llevar adelante un programa relativo al servicio universal y la necesidad de elaborar una política de TIC completa para Botswana. El Ministro le pidió a la BTA que elaborara un documento de trabajo sobre una política de TIC, que podría servir para recomendar una línea de política al gobierno.

Aunque el MOPTC cuenta con un enorme personal, no tiene expertos que presten asesoramiento sobre las políticas de telecomunicaciones o de TIC. Por consiguiente, el Ministro utiliza la experiencia y el asesoramiento de la BTA sobre las cuestiones de orden local, nacional e internacional relativas a esos ámbitos. También le ha solicitado a la BTA que actúe en su nombre y en el del país en los foros internacionales en los que se debate esos asuntos. Por ejemplo, la BTA representa a Botswana en las reuniones de la UIT y del Consejo de la Organización de Telecomunicaciones de la Commonwealth (CTO). A su regreso de esas reuniones, el Presidente Ejecutivo de la BTA presenta un informe al Ministro, y de tiempo en tiempo, también hace un informe sobre los esfuerzos de liberalización en Botswana para que el gobierno siga el ritmo de ejecución de esas actividades.

10 El papel del Ministerio

El Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Comunicaciones toma las decisiones sobre política de las telecomunicaciones. Por ejemplo, tanto la Política de telecomunicaciones de 1995 como la Ley de Telecomunicaciones de 1996 se elaboraron en el Ministerio. Hoy día, además de trabajar en una revisión de la política de TIC en estrecha colaboración con la BTA, el MOPTC se encuentra abocado a la elaboración de una política de servicio universal para el país. Hasta tanto se defina esa política, la BTA también está preparando un programa nacional de servicio universal con cargo al superávit de su presupuesto (ver 10.1).

El Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Comunicaciones (MOPTC) es un Ministerio enorme que, sin tener en cuenta las cinco paraestatales que administra¹⁹, tiene unos 9 800 empleados. Se ocupa del transporte (construcción y mantenimiento de la red vial, de la aviación civil y de la red ferroviaria), las obras públicas, la meteorología y las telecomunicaciones. El MOPTC surgió de las provisiones de la Constitución elaborada cuando el país obtuvo la independencia; presenta informes directamente al Presidente de la Nación.

10.1 Servicio universal

Hoy día, el Ministerio se encarga de gran parte de la ejecución de la iniciativa de servicio universal del país, que depende de los subsidios anuales que recibe la BTC. A principios de los años noventa, la BTC tenía que proporcionar por lo menos de tres a siete líneas a los poblados de 250-500 habitantes, destinadas a una cabina pública, el jefe del poblado y su administración, la escuela y, si las hubiera, la clínica y la escuela secundaria. El gobierno coincidió con la BTC en que los poblados de este tamaño no eran comercialmente viables y decidió pagar un subsidio para que la BTC proporcionara infraestructura a esas pequeñas zonas rurales. La BTC debe mantener la infraestructura una vez instalada.

La BTC presenta una lista de los poblados con una proyección de los ingresos que obtendrá. El MOPTC prepara un memorando de proyecto que somete al Ministerio de Finanzas, que decide cuáles proyectos financiará. Así, los ingresos de la BTC se reinvierten en la prestación de servicios de telecomunicaciones para los botswaneses. Porque Botswana tiene una industria minera que rinde ingresos para el gobierno, no ha tratado a la BTC como si fuera una «gallina de los huevos de oro».

La Junta de la BTA decidió establecer un fondo de servicio universal para prestar servicios a los abonados que no los pueden pagar. La BTA ha contratado a una consultora (Price Waterhouse Coopers Botswana) para conseguir asesoramiento sobre la elaboración de un programa de servicio universal. El Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Comunicaciones también estima que la BTA debe financiar un programa de servicio universal con cargo al superávit del presupuesto. Mientras tanto, el Ministro considera que los operadores móviles participan en la

prestación de servicios en cada vez más comunidades. Ambos operadores GSM han rebasado los requisitos de cobertura de las licencias.

10.2 Consultas con el sector privado

El MOPTC también mantiene consultas con el sector privado, y ha organizado un foro consultivo permanente para todos los agentes de telecomunicaciones de Botswana. El Presidente de la Nación también dirige un Consejo consultivo de alto nivel, compuesto por todos los ministros del gobierno, que se reúne con el sector privado dos veces al año para analizar los asuntos relativos a todos los sectores del mercado. Por intermedio de este foro, los miembros del sector privado pueden hacer llegar sus preocupaciones al MOPTC. Cuando no se consigue solucionar los problemas, se los puede someter al Consejo de alto nivel del Presidente. Por ejemplo, el foro intervino para solucionar al menos una parte del conflicto que planteó la negativa de la BTC de ofrecer capacidad en arriendo a los ISP. Pero en última instancia fue la BTA quien tomó la decisión de ordenar a la BTC que proporcionara esa capacidad después de que los ISP le sometieran el conflicto formalmente. Cuando la BTC se quejó ante el Ministro, éste le informó de que la decisión de la BTA se ajustaba a la política de liberalización del país. Tiempo después, la BTC presentó un recurso de apelación ante el Tribunal Supremo de Justicia, pero hizo saber después que lo retiraría (ver 6.2).

10.3 Apelación

Las decisiones de la BTA sobre tarificación se pueden apelar directamente ante el MOPTC, si bien nunca se ha interpuesto ese recurso. Todas las demás decisiones de la BTA se pueden apelar ante el Tribunal Supremo de Justicia.

10.4 Privatización de la BTC

El MOPTC también tendrá una función importante cuando el gobierno decida emprender la privatización de la BTC. En 2000, el Ministerio de Finanzas y Planificación del Desarrollo promulgó una Política de privatización para Botswana, en la que se estipulaba la privatización de varias paraestatales, incluidas la BTC y Air Botswana. Desde entonces, todos

los esfuerzos de privatización han quedado suspendidos hasta la creación de la Autoridad de privatización, pero varios altos funcionarios del gobierno han hecho saber que la privatización se llevará a cabo.

Durante la semana del 9 de julio de 2001, el Presidente dijo que apoyaba la privatización de la BTC. En fecha anterior, el Ministro de Finanzas había anunciado que la BTC sería una de las candidatas a la privatización, y el Ministro de Obras Públicas, Transporte y Comunicaciones informó al Parlamento de que la privatización de la BTC seguiría a la de Air Botswana. Pero para privatizar la aerolínea de bandera, el gobierno tendría que modificar la Ley de Air Botswana y crear un ente nacional, el Organismo de evaluación de la privatización de las paraestatales (*Public Enterprise and Evaluation Privatization Agency*, PEEPA). Tiempo después de terminada la investigación para este informe, se nombró a la Junta y el Presidente Ejecutivo del PEEPA, lo que hace la privatización de la BTC más inminente. Mientras tanto, la BTC se ha manifestado a favor de la privatización y ha comenzado a estudiar las diversas opciones. A la fecha de elaboración de este informe, la BTC dijo que se inclinaba por la asociación estratégica.

La BTA está preparando el contrato de un consultor que proporcionaría asesoramiento para la introducción de un segundo operador de telefonía fija. Según la Ley de Telecomunicaciones de 1996, la Autoridad tiene plenas facultades para conceder esa licencia. Pero antes de hacerlo, la BTA quiere estar segura de que ha tenido debidamente en cuenta todas las repercusiones que puede tener la existencia de un segundo operador, especialmente en cuanto al reequilibrio de las tarifas.

El Ministro prevé que el monopolio que detenta la BTC sobre los servicios de telefonía fija durará todavía un tiempo, y se muestra preocupado ante la posibilidad de que el segundo operador elija a los clientes más lucrativos en vez de prestar servicios en las zonas rurales poco o nada abastecidas. Y opina que un «premio», por ejemplo un periodo de exclusividad, podría garantizar la consecución de los objetivos de servicio universal, especialmente en un país de población tan distribuida como Botswana.

10.5 Relaciones del Ministro con la BTC

En el pasado, el Secretario permanente del Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Comunicaciones era también el presidente de la Junta de la BTC. Ahora, si bien el Secretario permanente interino del MOPTC es miembro de la Junta de la BTC, el presidente de ésta no proviene del MOPTC.

11 Independencia estructural de la BTA

La BTA es estructuralmente independiente del MOPTC, tanto en su estructura como en sus finanzas. La BTA se creó como ente independiente del operador dominante y del MOPTC, y así funciona. Tiene sus oficinas en un edificio de reciente construcción que ha financiado por entero y del que es propietaria. Además, la BTA prepara, aprueba y sufraga su presupuesto y toma todas las decisiones relativas a la contratación de su personal (ver 4.3).

También parece que no se ejercen influencias políticas sobre la BTA. No hay requisitos ni prácticas que estipulen que la BTA debe someter el borrador de sus decisiones a la aprobación del Ministro antes de promulgarlas. Si bien el Ministro nombra a los miembros de la Junta de la BTA y, en los casos justificados, puede destituirlos (lo que significa que los miembros le deben una cierta fidelidad), no hay pruebas de que el Ministro haya tratado nunca de influir en las decisiones de la Junta. Por ejemplo, en la entrevista mantenida para elaborar este informe, el Ministro confirmó que no interviene en las decisiones de la BTA relativas a las licencias. De hecho, si bien el Ministro administra la BTC, no ejerció presión alguna cuando la BTA otorgó las licencias GSM a dos nuevos agentes, aunque la BTC le hizo llegar su queja por haberla dejado fuera de ese segmento del mercado, nuevo y de vital importancia. Y tampoco modificó la decisión cuando el consorcio del monopolio hizo llegar su queja a las más altas instancias del gobierno o cuando la prensa publicó los tendenciosos artículos sobre el Presidente Ejecutivo de la BTA.

En el mismo tenor, cuando se le preguntó si Botswana preveía otorgar licencias a operadores de móviles de tercera generación o autorizar a

operadores de red VoIP, el Ministro respondió que sólo la BTA podía tomar esas decisiones. Tanto el Ministro como los miembros del sector privado confirmaron la declaración de la BTA en el sentido de que es ella, y ella sola, quien toma sus decisiones y formula reglamentaciones. Por otra parte, aunque los operadores tienen el derecho otorgado por la Ley de Telecomunicaciones de 1996 de apelar las decisiones sobre tarifas de la BTA ante el Ministro, nunca lo han aplicado. El operador dominante analizó informalmente con el Ministro esas decisiones de la BTA, pero ambos decidieron no tomar ninguna medida.

12 Planes futuros para la estructura institucional

La política de privatización estipula la creación de una ley nacional de la competencia y de una Autoridad de reglamentación de carácter multi-sectorial para supervisar todos los monopolios privatizados. Esto hace pensar que la viabilidad a largo plazo de la BTA está en peligro. Pero como ya se ha dicho, todo el proceso de privatización está paralizado. Botswana tampoco tiene una ley de competencia, aunque el Ministerio de Comercio, Industria, Flora y Fauna salvajes y Turismo está elaborando una, y tampoco ha tomado ninguna medida para crear una autoridad de reglamentación multisectorial.

El Ministro de Obras Públicas, Transporte y Comunicaciones se inclina por un ente multi-sectorial que regularía todos los medios de transporte, o sea la aviación, el ferrocarril, las carreteras, las telecomunicaciones y el correo. El Presidente Ejecutivo de la BTA se opone enérgicamente a que se incluya el ente en cualquier tipo de Autoridad de reglamentación y ha dicho que está dispuesto a defender su opinión, pues estima que la entidad viene trabajando bien y no es cuestión de que sus logros se diluyan al mezclarse con otras temáticas, como no sean los servicios postales, a los que considera un servicio relacionado con las comunicaciones. También considera que los sectores específicos que tienen una posición similar deberían ser regulados por una autoridad que tenga experiencia en ese sector, y que los órganos reguladores multi-sectoriales son ineficaces.

Tanto el Ministro como el Presidente Ejecutivo de la BTA piensan, además, que la BTA y la Junta Nacional de Radiodifusión recientemente

creada se deberían fusionar, y que el día llegará en que Botswana siga la tendencia internacional hacia autoridades de reglamentación «convergentes», que se ocupen de las telecomunicaciones, las tecnologías de la información y la radiodifusión.

Por otra parte, dos Ministerios tienen competencias que se superponen en lo que respecta a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC): la Oficina de Informática del Gobierno (encargada de llevar todos los asuntos informatizados, como los datos recogidos para la nómina del gobierno) y el Centro de tecnología de Botswana (encargado de la investigación) están adscritos al Ministerio de Finanzas. Es interesante recordar que el Ministro del MOPTC, Sr. David Mangang, ubicó esos dos órganos en el Ministerio de Finanzas cuando trabajaba en ese Ministerio, y que está elaborando una propuesta para que todas las responsabilidades sobre las tecnologías de la información y la comunicación se agrupen en el MOPTC.

Algunas paraestatales han solicitado la creación de un Comité de TIC en el que participen el Centro de tecnología de Botswana, la Oficina de informática del gobierno y la BTA. Además, la Comunidad del Desarrollo del África Meridional (*Southern Africa Development Community*, SADC), una organización que reúne a 14 países de esa región y de la que Botswana es miembro, está ejerciendo presión sobre Botswana para que adopte una política de tecnologías de la información y la comunicación completa. Los Ministros de comunicaciones de la SADC aprobaron una «Directiva de política» sobre las tecnologías de la información y la comunicación en noviembre de 2000. El MOPTC y la BTA están abocados a la elaboración de un marco de política nacional sobre las TIC.

13 Modificaciones propuestas a la Ley de Telecomunicaciones y su Reglamento

La BTA está revisando la Ley de Telecomunicaciones y su Reglamento teniendo en cuenta las experiencias obtenidas hasta la fecha y las tendencias regionales; ha propuesto varias modificaciones, algunas de las cuales ya se han mencionado.

Además, la BTA ha propuesto que la Ley de Telecomunicaciones prescriba claramente 1) qué operadores tiene una obligación de ofrecer interconexión y 2) las competencias de la BTA para decidir quién tiene una obligación de interconexión. Por el momento, la BTA determina sobre esos asuntos en el marco de sus amplias competencias para fomentar la competencia, pero si la Ley se modificara de forma que quede explícito quién tiene la obligación de interconexión, se allanarían los problemas que plantea este tema para la adjudicación de licencias. El ordenamiento jurídico actual estipula que los posibles operadores consigan la autorización para realizar la interconexión de otro operador antes de obtener la licencia. Sólo entonces puede el nuevo agente productivo solicitar una licencia. En el caso de que la obligación de interconexión se definiera explícitamente en la Ley, este procedimiento sería innecesario.

En el mismo tenor, la Ley autoriza a la BTA a regular las tarifas de los servicios locales, nacionales y móviles, pero no las de las líneas susceptibles de ser arrendadas. La BTA está tratando de aclarar este asunto para que no queden dudas de que la BTA está facultada para regular sobre las condiciones de las líneas arrendadas, vitales para los ISP. Si bien tiene amplias facultades para fomentar la competencia, quiere conseguir la potestad específica para regular sobre las tarifas de todos los servicios.

Como ya se ha indicado, la Ley no tiene una disposición sobre la obligación de servicio universal. La BTA fomenta el servicio universal y el acceso en las condiciones de las licencias, a través del requerimiento de que los operadores atiendan las zonas con pocos servicios y ofrezcan servicios comunitarios. La modificación de la Ley que propone la BTA propende a que el servicio universal sea una de sus responsabilidades específicas.

14 Mejores prácticas y desafíos

La experiencia de Botswana ofrece varias mejores prácticas o mejores casos de gestión estatal, que pueden servir de modelo para otros países, y de desafíos a los que el país quizás quiera enfrentarse en el futuro.

14.1 Prácticas

Nacionales:

- la consulta pública que precedió el programa de reforma del sector;
- la cronología de la reforma del sector: elaborar primero una política de telecomunicaciones, luego derivar directamente de ella la Ley de Telecomunicaciones al amparo de la que se crea una Autoridad de reglamentación, y después otorgar títulos habilitantes;
- conceder a la BTA plenas facultades para otorgar licencias y no tomar ninguna medida que interfiera con sus decisiones al respecto; y
- elaborar un programa de servicio universal y acceso.

BTA:

- adhesión a procesos jurídicos firmes para implementar su mandato;
- plenas competencias para decidir qué servicios necesitan una licencia, cuántas licencias se otorgarán y a qué operadores;
- total independencia financiera con respecto al gobierno, lo que garantiza que sus resoluciones sobre regulación no dependen de las presiones financieras;
- una estructura orgánica que responde a las condiciones del mercado;
- plenas facultades para contratar al personal y establecer el régimen de salarios y otros emolumentos;
- contratación del personal conforme a la evolución de sus necesidades;
- apoyo incondicional a la formación profesional de su personal;
- la dirección carismática de su Presidente Ejecutivo, que le ha permitido actuar con coraje, confianza y eficiencia;
- determinación de prioridades claras, que se llevan a la práctica;
- una doctrina de funcionamiento que se basa en la decisión de realizar sólo las tareas para las que tiene las capacidades y los recursos; y
- la flexibilidad para añadir responsabilidades adicionales en la medida en que aumentan sus capacidades.

14.2 Desafíos

Nacionales:

- desarrollar una política completa y un marco reglamentario para las TIC;
- tomar una decisión sobre el futuro de la BTA, que dirima si deberá asumir plenas responsabilidades en cuanto a la radio-difusión o si se la incluirá en un órgano de reglamentación multisectorial;
- privatizar la BTC; y
- mejorar la difusión de la Internet y desarrollar contenido local.

BTA:

- mejorar el nivel de transparencia conforme a sus recursos humanos, incluido:
 - establecer normas que rijan todos los aspectos de la toma de decisión, incluido el funcionamiento de los grupos de presión, la consulta pública, los contactos *ex parte* y la publicación de las decisiones;
 - organizar audiencias públicas;
 - autorizar al público a que participe en las reuniones de toma de decisión;
 - mejorar las consultas públicas, por ejemplo aceptar comentarios sobre la adjudicación de licencias y alentar a los consumidores y otros miembros de la sociedad civil a realizar aportes; y
 - crear un sitio web para intensificar la transparencia.
- evaluar si incumbe a la Autoridad de reglamentación proteger a los consumidores contra las posibles deficiencias de calidad de servicio del VoIP o si permitirá que los consumidores elijan por sí mismos;
- desarrollar un programa de servicio universal para un mercado competitivo;
- concluir el proceso de reequilibrado de tarifas;
- establecer directrices para la calidad de servicio, los procedimientos de aplicación de las normas y de supervisión;
- asignar los recursos humanos y de equipamiento necesarios para supervisar la calidad de servicio;
- acabar el Plan nacional de atribución de frecuencias;

- implementar el objetivo de fomentar los derechos y conocimientos de los consumidores;
- convencer al gobierno de que haga todos los cambios en el ordenamiento jurídico de Botswana que ha propuesto la BTA y que se describen en este documento; y
- dirigir los caminos de la industria en el futuro.

14.3 Conclusiones

Botswana ha logrado el éxito en varios casos de gestión pública que constituyen mejores prácticas. Si bien algunas de las mejores prácticas, como la ejecución del proceso de reforma del sector, la estructura orgánica de la BTA adecuada y las decisiones iniciales sobre el nivel de concurrencia que se autorizaría en el país pueden ser útiles para los pequeños países que tienen recursos bastante limitados y niveles bajos de penetración telefónica, la experiencia de Botswana también ofrece varios modelos para todo el mundo. Uno de ellos es la autonomía considerable de la BTA, como lo demuestra el hecho de que implementa su mandato sin intervención del gobierno. Otro podría ser su casi completa competencia para otorgar los títulos habilitantes a los operadores y el hecho de que se autofinancia. Y también cabe mencionar sus buenos modelos de procesos jurídicos firmes para ejercer su mandato de reglamentación.

Botswana ha desarrollado un entorno de regulación ajustado a sus circunstancias especiales y conforme a las prioridades que estableciera cuando emprendió el programa de reforma del sector. La primera prioridad del país fue mejorar el nivel y la calidad de los servicios básicos de telecomunicaciones ofrecidos al público, y sus esfuerzos al respecto han conseguido un éxito fenomenal. Hoy día, más de 10% de la población tiene acceso a la telefonía fija, y 16% está abonada a los servicios de un operador de servicio móvil celular. Este objetivo se ha conseguido mediante el apoyo incondicional a la reforma del sector prestado por los altos funcionarios del gobierno y las competencias otorgadas a un ente regulador eficiente y autónomo para que desarrolle un marco de reglamentación que fomente la competencia y la innovación.

Botswana podría haber dado marcha atrás desde que tomara las primeras decisiones sobre la reforma del sector en 1996, pero nunca lo ha hecho: la mirada del país está indefectiblemente puesta en el futuro.

Sin duda alguna, el futuro está plagado de obstáculos y desafíos. El primero y más importante es el de posicionar a Botswana en el entorno TIC. Todavía no se han tomado las decisiones clave sobre el acceso a Internet, la implementación del VoIP, y la futura estructura y la continuidad de la propia BTA. Pero si el país mantiene los mismos niveles de determinación, capacitación y compromiso que aplicó en las primeras etapas de la reforma del sector, podrá eliminar estas barreras y asegurar así su posición en el futuro.

15 La TRASA

La Asociación de Reguladores de Telecomunicaciones del África Meridional (TRASA) es un grupo de autoridades de reglamentación de las telecomunicaciones nacionales de 14 países de la región de la Comunidad del Desarrollo del África Meridional (SADC).²⁰ La organización se inauguró el 15 de septiembre de 1997, cuando los reguladores de la región se reunieron en Dar-es-Salaam (Tanzanía). Cinco países acordaron formalmente la creación de la TRASA y se adhirieron a su constitución. Según ese instrumento, la organización debía empezar a funcionar cuando seis países que tuvieran una autoridad de reglamentación lo firmaran. Esta disposición se cumplió cuando Namibia firmó la constitución el 22 de abril de 1998. Los miembros fundadores son: Botswana, Mozambique, Namibia, Sudáfrica, Tanzania y Zambia.

15.1 Creación de la TRASA

La creación de la TRASA obedeció a varios factores concurrentes. El primero y más Estados Miembro de la Comunidad del Desarrollo del importante fue la voluntad política de los África Meridional (SADC) de crear una zona de comercio regional que proporcionara un entorno más estable y atractivo para los posibles inversores de la región.

La SADC, que antes se llamaba Conferencia para la Coordinación del Desarrollo en el África Meridional (*Southern African Development Co-*

ordination Conference, SADCC), se creó en 1980 por iniciativa del primer Presidente de Botswana, Sir Seretse Khama, para luchar contra el régimen de *apartheid* de Sudáfrica. Quizás sea esta la razón por la que Botswana presidiera la SADC desde 1980 hasta 1996. Los miembros de la SADC se dieron cuenta de que, si bien sus países eran pequeños y por separado no conseguirían atraer el capital necesario para desarrollar la región, unidos podrían crear un mercado lo suficientemente grande como para atraer las inversiones públicas y privadas. Además de esta voluntad política regional, varios líderes fuertes apoyaron la creación de la asociación.

El instrumento jurídico básico de la SADCC²¹ fue la Declaración de Lusaka de 1 de abril de 1980, que estipulaba que las prioridades más importantes eran el transporte y las comunicaciones. En ella se dice:

«Sin el establecimiento de los sistemas adecuados de transporte y comunicaciones, no podremos cooperar en otras áreas. Por consiguiente, creamos la Comisión de Transporte y Comunicaciones del África Meridional para la coordinación de los sistemas existentes y la planificación y financiación de las facilidades adicionales.»

La Comisión de Transporte y Comunicaciones del África Meridional (*Southern Africa Transport and Communications Commission*, SATCC) se estableció en julio de 1981. Desde entonces, la SADC ha creado varias comisiones diferentes para desarrollar otros sectores del mercado, como el agua y la electricidad. Cada comisión ha establecido una unidad técnica (*Technical Unit*, TU) compuesta por expertos técnicos de la región. La SATCC-TU se encarga de, entre otras cosas, supervisar la observancia de las obligaciones relativas al transporte y las comunicaciones que dictamine la SATCC.

En 1996, la USAID estableció el Programa regional de reestructuración de las telecomunicaciones (*Regional Telecommunication Restructuring Program*, RTRP). En un principio, el objetivo del RTRP fue asistir a los países de la región SADC en la privatización de las entidades públicas de telecomunicaciones. Pero pronto se hizo patente que el objetivo se facilitaría si los países creaban políticas y leyes de telecomunicaciones que incluyeran la creación de un ente regulador. El RTRP contrató a la

Recuadro 6: ¿Qué es la TRASA?

Visión: Ser un modelo de asociación reglamentaria, mediante la elaboración y la implementación de políticas y reglamentaciones armonizadas, para conseguir el servicio universal y el desarrollo sostenible de las comunicaciones en un entorno propicio a las inversiones.

Misión: Por creer que las telecomunicaciones son un derecho humano básico y con la intención de aplicarlo, la TRASA se considera un catalizador para los reguladores y los responsables de políticas de la región, pues ofrecerá políticas y reglamentaciones modelo armonizadas y bien establecidas para conseguir el desarrollo sostenible y atractivo de la industria de las telecomunicaciones desde el punto de vista económico. La TRASA será el portavoz de todos sus miembros en los asuntos relativos al desarrollo y el fomento de la región.

Finalidades y objetivos estipulados en la constitución:

- coordinar los asuntos de reglamentación e intercambiar ideas, opiniones y experiencias sobre todos los aspectos de la reglamentación del sector de las telecomunicaciones en toda la región del África Meridional;
- fomentar la instalación y el funcionamiento de redes y servicios de telecomunicaciones eficientes, adecuados y rentables en la región del África Meridional, que satisfagan las necesidades de los abonados al tiempo que sean económicamente sostenibles,
- facilitar un nivel uniforme de comprensión de las cuestiones reglamentación; y
- utilizar al máximo los recursos escasos en áreas específicas de las telecomunicaciones.

Establecimiento: 1998.

Base jurídica: constitución de la TRASA.

Composición: miembros reguladores (11) y observadores (3) de los 14 países de la SADC.

Derecho de voto: los países que hayan establecido un ente regulador de las telecomunicaciones.

Órgano de gobierno: Asamblea General anual.

Órganos de trabajo: 5 Comités, cada uno compuesto por un convocante y un convocante adjunto, representantes de dos países y encargados de elaborar directrices.

Secretaría ejecutiva: 3 miembros (presidente, vicepresidente y tesorero) además del personal de secretaría.

Secretaría: sede actual en Botswana, 3 empleados a tiempo parcial.

Contribuciones de los miembros: 7 500 USD anuales (objetivo para 2005: 10 000 USD).

Financiación: contribuciones de los miembros y préstamos internacionales (UIT, programa RAPID de la USAID).

Métodos de trabajo: Plan de Acción 1999-2001, Plan Estratégico 2000-2005 y programas.



firma Price Waterhouse (que ahora se llama Price Waterhouse Coopers) para que administrara el proyecto RTRP bajo la dirección del Sr. Brian Goulden, antiguo funcionario de British Telecom.

Inicialmente, los miembros del organismo de Administraciones de Telecomunicaciones del África Meridional (*Southern African Telecommunications Administrations*, SATA), una asociación compuesta por 11 operadores públicos de telecomunicaciones, se reunieron para analizar las cuestiones de reglamentación. Price Waterhouse propuso que se ampliaran las

deliberaciones para incluir a otros países, como Tanzania y Zambia, que habían establecido un ente regulador independiente del operador dominante. La SATCC-TU propuso, a su vez, que se incorporaran los entes reguladores a las discusiones para garantizar que los que serían regulados, los operadores, no intervendrían directamente en la creación de las autoridades de reglamentación. En la 16ª Conferencia de la SATA de 1996, los miembros recomendaron el establecimiento de un foro diferente para los reguladores del África Meridional. La separación entre los reguladores y la SATA se concretizó en 1997.

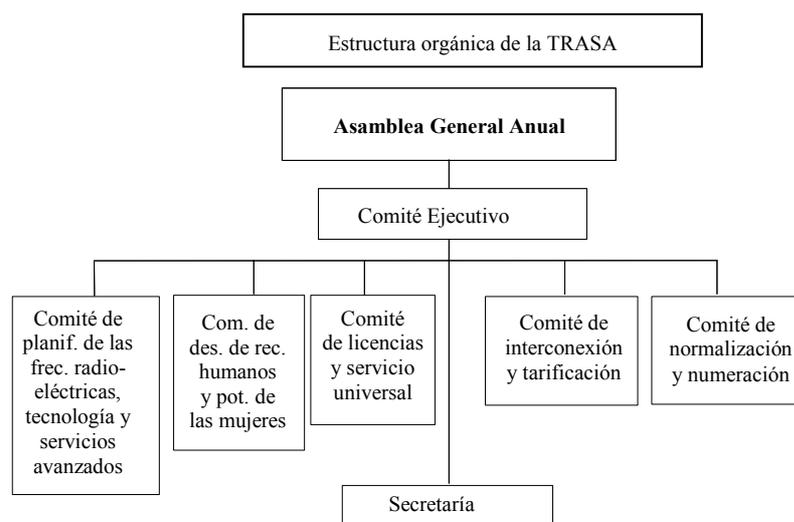
También en 1996, la SADC aprobó el Protocolo de transporte, comunicaciones y meteorología, del que la TRASA derivó su mandato. El objetivo del Protocolo es desarrollar redes nacionales de telecomunicaciones para el suministro de telecomunicaciones fiables, eficaces y asequibles, y crear conectividad y armonización regionales en apoyo del desarrollo social y económico. El Protocolo impulsó la idea de elaborar una política y legislación regionales para las telecomunicaciones. Además, apoyó el principio de instituciones regionales, como la asociación regional de reguladores.

Al mismo tiempo, algunos altos funcionarios de las autoridades de reglamentación de la región, entre ellos el Sr. Lekaukau de la Autoridad de Telecomunicaciones de Botswana (BTA), trataron de llevar adelante la creación de una asociación regional de autoridades de reglamentación. Llegado el momento, los miembros de la SADC aprobaron el establecimiento de una asociación diferente de la SATA, y utilizaron la constitución de la *National Association of Regulatory Utilities Commissioners* (NARUC) de los Estados Unidos para elaborar la constitución de la asociación de entes reguladores del

África Meridional. También decidieron que se denominaría Asociación de Reguladores de Telecomunicaciones del África Meridional (TRASA). La TRASA fue inaugurada oficialmente en septiembre de 1997.

En julio de 1997, durante un simposio ministerial de la SATCC, siete países solicitaron la asistencia del RTRP para elaborar los modelos de política y ley de telecomunicaciones. El RTRP, por intermedio de Price Waterhouse, contrató a la firma Latham & Watkins de Washington D.C.(EE.UU.) para que los elaborara. Una vez establecida la TRASA en septiembre de 1997, los miembros de la SATCC siguieron trabajando para elaborar esos instrumentos en reuniones de reflexión y cursillos presididos por el Sr. Lekaukau, en los que utilizaron los documentos preparados por Latham & Watkins, los adaptaron y revisaron. La UIT, que participó en esas reuniones y cursillos, también aportó contribuciones que ayudaron a concluir los modelos de política y de ley. Un Comité de Ministros de telecomunicaciones de la SADC aprobó las Políticas de telecomunicaciones y la Ley modelo de telecomunicaciones de la SADC en junio de 1998.

Figura 7 – Estructura orgánica de la TRASA



La finalidad de la política y la ley modelo es servir de catalizador para la armonización regional del marco reglamentario de las telecomunicaciones, conforme al objetivo de la SADC de crear un mercado regional que proporcione un entorno estable y atractivo para los posibles inversores. Los Estados Miembro de la SADC fundaron la TRASA como órgano derivado y facilitador de este proceso. La SADC quiere convertirse en una región de comercio armonizada y sin barreras, al igual que la Unión Europea.

La TRASA prosigue su labor para armonizar las políticas de telecomunicaciones y las mejores prácticas de la región. Se ocupa de la coordinación y transmisión de las recomendaciones a los órganos de toma de decisiones de la SADC, especialmente la SATCC. Organiza cursillos y reuniones en las que se intercambian informalmente las mejores prácticas. También impulsa el desarrollo de reglamentaciones y directrices modelo. Mediante programas comunes de formación profesional, facilita la creación de capacidad para sus miembros. Algunos de sus logros se mencionan en 15.3.

15.2 Estructura, financiación y servicios de apoyo administrativo de la TRASA

Según la constitución de la TRASA, la Asamblea General es el órgano supremo de la organización. La constitución se modificó en septiembre de 2001 para crear un Comité Ejecutivo compuesto por un presidente, dos vicepresidentes y un representante del país que acoge la Secretaría de la TRASA como miembro *ex officio* y tesorero. Los primeros tres miembros se eligen entre los diferentes Estados Miembro de la SADC y la designación se hace por un año y hasta un máximo de dos mandatos consecutivos. Este límite no se aplica al representante del país que acoge la Secretaría. En este instrumento también se dispone la creación de otros comités para tratar las cuestiones específicas que atañen a la asociación.

Hoy día, la TRASA tiene 5 comités que se dedican a: licencias y servicio universal; interconexión y tarificación (incluida la competencia), normalización y numeración; desarrollo de recursos humanos y potenciación de las mujeres; y planificación de las frecuencias

radioeléctricas, radiocomunicaciones y servicios avanzados. Cada uno se encarga de elaborar directrices de reglamentación que deben aprobar los miembros de la TRASA y su dirección está a cargo de los países que actúan como convocante o convocante adjunto.

Es habitual que el país que acoge la Asamblea General sea su presidente para el periodo siguiente; la Asamblea General refrenda al presidente. Zambia, que acogió a la Asamblea General en septiembre de 2001, fue elegido presidente para el periodo siguiente, con Lesotho y Tanzania como vicepresidentes y Botswana (que acoge a la Secretaría) como tesorero.

Según la Constitución de la TRASA, las nuevas Autoridades de reglamentación de la región SADC se convierten en miembros de la asociación una vez que la Asamblea General de la TRASA aprueba su solicitud. Los Ministerios que no hayan establecido aún el ente regulador autónomo participan en calidad de observador, es decir que tienen los mismos derechos y obligaciones que los demás miembros, pero no pueden votar.

La SATCC-TU se desempeñó como secretaria de la TRASA durante casi cuatro años. El RTRP proporcionó toda la financiación desde 1996 hasta noviembre de 1998. Después, los miembros de la TRASA comenzaron a contribuir a la financiación de las actividades de la TRASA junto con el RTRP. A partir de 1998, cada miembro de la TRASA aportó 5 000 USD por año. En 2001, la cuota de miembro aumentó a 7 500 USD, y se incrementará en 2 500 USD anualmente hasta alcanzar 15 000 USD en 2005.

La UIT financió el cargo de administrador del programa de la TRASA, el jefe de la secretaria, desde octubre de 1999 hasta septiembre de 2000, y también administró las becas para los cursillos de la asociación. Además de participar en las reuniones de la TRASA, la UIT incluye a la asociación en muchas de sus actividades de la región África.

La TRASA sigue también trabajando estrechamente con el programa RAPID (Actividad regional para fomentar la integración mediante el diálogo y la implementación de políticas), financiado por la USAID, sucesor del RTRP. La USAID proporcionó los fondos para el funcionamiento de la secretaria de la TRASA desde

octubre de 2000 hasta marzo de 2002. RAPID se ha comprometido a ayudar a la TRASA a preparar varias directrices de reglamentación. Además, la TRASA sigue manteniendo consultas con los operadores por intermedio de la SATA, a la que recaba comentarios sobre los borradores de directrices de reglamentación e invita a participar en algunos de sus seminarios. La TRASA también ha recibido el apoyo de la Comisión Federal de Comunicaciones (*Federal Communications Commission*, FCC) de los Estados Unidos. La FCC ha asistido a varias reuniones y seminarios importantes de la TRASA y ofrece expertos a la asociación. El antiguo presidente de la FCC, Sr. William Kennard, pronunció un discurso en la Asamblea General de Gaborone, 1999, en la que se aprobó el Programa de Acción de la TRASA. La asociación también colabora con la Organización de Telecomunicaciones de la Commonwealth (CTO), que está ayudando a financiar algunos programas a través del préstamo del Departamento para el desarrollo internacional (*Department for International Development*, DFID) (Reino Unido) para paliar las diferencias sociales que ocasionan las tecnologías avanzadas (*digital divide*), *African Connection* y la Unión Africana de Telecomunicaciones (UAT).

Además de considerar las ofertas de préstamos de otras organizaciones, la TRASA está tratando de desarrollar actividades de producción de ingresos a largo plazo, o de planificación de las inversiones. La Asamblea General de la TRASA ha decidido vender sus directrices para contribuir a su financiación.

La BTA está encargada de la secretaría de la TRASA a partir de la primavera de 2001 y proporciona personal durante un año para cubrir los puestos de administrador del programa, asistido por un alto funcionario analista de mercado y un asistente de secretaría/apoyo administrativo de la BTA. Estos funcionarios de la BTA dedican de 60 a 80% de su tiempo a las actividades de la TRASA. La BTA también lleva la contabilidad de la TRASA en su calidad de tesorero. La USAID ha decidido financiar un puesto de economista/analista de economía para asistir al personal de la BTA durante 18 meses. La TRASA, después de un arduo proceso de selección, designó a un botswanés para ese puesto que tendría que coger su cargo en noviembre de 2001.

15.3 Los logros de la TRASA

La TRASA implementa sus objetivos mediante planes y programas de acción. En abril de 1999, aprobó un Programa de Acción para el período 1999-2001. En el programa se estipulan las estrategias, las actuaciones específicas y los sectores prioritarios. Entre otras cosas, el programa fomenta y apoya la creación y puesta en pie de instituciones autónomas de reglamentación en la región SADC y el desarrollo de políticas o directrices de reglamentación.

Cuando se creó la TRASA, sólo 9 de los 14 Estados Miembro de la SADC habían establecido un ente regulador. Hoy día, 11²² de ellos lo ha hecho. La TRASA también está abocada a conseguir que todos los miembros de la SADC armonicen sus políticas y leyes con la Política de telecomunicaciones y la Ley modelo de telecomunicaciones de la SADC, cosa que ya han llevado a cabo ciertos Estados Miembro de la SADC. La TRASA también ha promulgado una serie de directrices modelo. El Programa de Acción prescribe la elaboración de directrices sobre varios temas, como interconexión y tarificación, normalización y numeración, licencias, servicio universal, desarrollo de recursos humanos y planificación de las frecuencias radioeléctricas, tecnología y servicios avanzados.

Los comités de la TRASA, con apoyo de la secretaría, se encargan de preparar las directrices. Cada comité se compone de los representantes de dos países, un convocante y un convocante adjunto. Por ejemplo, Botswana es el convocante y Swazilandia el convocante adjunto del Comité de licencias y servicio universal.

Cada comité debe realizar un estudio sobre su temática, y habitualmente contrata a un consultor para esta tarea. Luego organiza un cursillo en el que los países miembro analizan el borrador de directrices y el consultor se encarga de hacer las revisiones pertinentes. Una vez que la Asamblea General de la TRASA aprueba las directrices, se las somete a los Ministerios de Transporte y Comunicaciones de los países de la SADC para aprobación después de su consideración por el Comité de telecomunicaciones y el Comité de altos funcionarios de la SATCC. La TRASA ha terminado las directrices sobre interconexión y tarificación, que fueron aprobadas por el Consejo de Ministros de la SATCC el 3 de noviembre de 2000 y se convirtieron así en

las directrices y reglamentaciones de la SADC sobre interconexión y tarificación.

La TRASA trabaja ahora en el borrador de directrices sobre licencias y servicio universal, cuya terminación se prevé para diciembre de 2001 a fin de que la Asamblea General las apruebe cuando corresponda. Las directrices de interconexión de la SADC se refieren a la obligación de interconexión, los plazos de las negociaciones, una estructura de precios basados en los costos, servicios desagregados, la condición de no discriminación, la publicación de las condiciones y la intervención del regulador en los conflictos y para aprobar los acuerdos de interconexión.

Las directrices sobre tarificación propenden a conseguir un equilibrio entre los intereses de los operadores y de los consumidores. Tratan asuntos como aprobación por el regulador de los precios de usuario final, transparencia mediante la facturación detallada, estructura de precios no discriminatoria, supervisión del reequilibrio de las tarifas, descuentos para los consumidores en caso de malfuncionamiento o interrupción del servicio y un mecanismo para solucionar los conflictos.

La TRASA también inició los trabajos que condujeron al establecimiento del Plan regional de atribución de frecuencias de la SADC. Este plan trata el uso económico del espectro radioeléctrico, las economías de escala basadas en la integración regional, la disponibilidad de espectro para los nuevos servicios y otros asuntos que trascienden las fronteras.

Por intermedio de la UIT, la TRASA emprendió un estudio de viabilidad relativo a los difusores de televisión y los operadores de telecomunicaciones que comparten la banda 806-862 MHz a fin de utilizar el espectro para los servicios de bucle local inalámbrico y móviles de la región. Con la tecnología digital que se está instalando para la radiodifusión de televisión se espera conseguir un uso más eficaz del espectro que con la tecnología analógica, lo que permitiría

atribuir más espectro a los servicios de telecomunicaciones. El Comité encargado de este estudio todavía está analizando las recomendaciones del informe.

Aún quedan por realizar otras tareas incluidas en el Programa de Acción 1999-2001. En septiembre de 2000, la TRASA aprobó un Plan Comercial Estratégico para el periodo 2000-2005, que incluye un Plan de Acción y metas para su evolución continuada. Además, se ha incorporado a este Plan las tareas del Programa de Acción que quedaron pendientes (ver anexo A, el Plan de Acción según el Plan Comercial Estratégico 2000-2005).

15.4 Futuro y actividades mundiales

La TRASA participa en el Simposio Mundial de la UIT para Reguladores y en el Foro de la UIT para la reglamentación de las telecomunicaciones en África. En el último Foro africano realizado en septiembre de 2001, que también incluyó a los Estados Árabes, se decidió crear la Red Africana de Reguladores de Telecomunicaciones (*African Telecommunication Regulators' Network, ATRN*), con la participación de la TRASA.

Se ha pedido a la TRASA que proporcione su modelo a otras regiones que aspiran a establecer una cooperación similar entre operadores y que dé información al respecto a algunos funcionarios de la región. Específicamente, la TRASA ha participado en los cursillos que condujeron a que la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDEAO) (*Economic Community of West African States, ECOWAS*) creara la Asociación de Reguladores de Telecomunicaciones del África Occidental (*West Africa Telecommunications Regulators Association, WATRA*), y un cursillo semejante organizado por el Mercado Común del África Meridional y Oriental (MECAFMO) (*Common Market for Eastern and Southern Africa, COMESA*).

Anexo A

Plan de Acción de la TRASA según el Plan Comercial Estratégico 2000-2005

Estrategia uno

Fomentar y apoyar el establecimiento oportuno de instituciones de reglamentación autónomas en el resto de los países de la región

Acciones	Subacciones	Calendario	Indicadores de resultado	Responsabilidad
Facilitar la compartición entre los miembros de información, conocimientos y experiencia, asistir cuando proceda en los asuntos técnicos y de implementación	<ul style="list-style-type: none"> – Crear foros de discusión – Facilitar la formación profesional – Establecer redes y bases de datos para que los miembros compartan conocimientos y experiencia – Crear una base de datos con información sobre los adelantos conseguidos por los miembros – Coordinar la difusión de información entre los miembros 	Ya comenzadas, pero deben ser continuadas y reforzadas	<ul style="list-style-type: none"> – Mayor participación de los miembros en las implementaciones de cada uno – Incremento de los países que establecen entes reguladores autónomos y liberalizan su industria de las telecomunicaciones – Todos los catorce países son miembros de la TRASA 	Comité Ejecutivo-Secretaría
Asistir a los gobiernos en cuanto a las funciones de los reguladores y participar en grupos de presión para que los gobiernos aprueben y apliquen las políticas y reglamentaciones	Coordinar la difusión de información a los miembros	Continuadas	<ul style="list-style-type: none"> – Implementación de las políticas en todos los catorce miembros 	

Estrategia dos

Concluir el desarrollo de políticas y reglamentaciones modelo para que se apliquen en la región

Acciones	Subacciones	Calendario	Indicadores de resultado	Responsabilidad
Facilitar la elaboración de normas y reglamentaciones armonizadas	Por intermedio de los comités creados, la TRASA <ul style="list-style-type: none"> – Desarrollará políticas modelo – Facilitará soluciones proactivas para el desarrollo y los problemas de la industria regional de las telecomunicaciones 	Continuadas	Desarrollo de la política inicial, que se terminará en un año <ul style="list-style-type: none"> – Aprobación de las políticas por todos los catorce Estados Miembro – Industria normalizada 	Comité de desarrollo de políticas. Todos los altos funcionarios de los miembros ejercen presión entre ellos para que se aprueben y apliquen las políticas y reglamentaciones

Estrategia tres

Construir la capacidad interna de los miembros de la TRASA mediante la formación profesional y la compartición de conocimientos y experiencias

Acciones	Subacciones	Calendario	Indicadores de resultado	Responsabilidad
Facilitar la compartición entre los miembros de información, conocimientos y experiencia, asistir cuando proceda en los asuntos técnicos y de implementación	<ul style="list-style-type: none"> – Crear foros de discusión – Facilitar la formación profesional – Establecer redes y bases de datos para que los miembros compartan conocimientos y experiencia – Crear una base de datos con información sobre los adelantos conseguidos por los miembros – Coordinar la difusión de información entre los miembros 	Ya comenzadas, pero deben ser continuadas y reforzadas	<ul style="list-style-type: none"> – Mayor participación de los miembros en las implementaciones de cada uno – Incremento de los países que establecen entes reguladores autónomos y liberalizan su industria de las telecomunicaciones – Todos los catorce países son miembros de la TRASA 	Comité Ejecutivo-Secretaría

Estrategia cuatro

Alentar más inversiones en la industria de las telecomunicaciones de toda la región SADC, mediante la implementación correcta de las políticas y reglamentaciones modelo

Acciones	Subacciones	Calendario	Indicadores de resultado	Responsabilidad
Coordinar las cuestiones transfronterizas de regulación de las telecomunicaciones	<ul style="list-style-type: none"> – Elaborar políticas y reglamentaciones modelo adecuadas y aplicables para que los miembros de la región las adopten – Coordinar el desarrollo de todas las normas – Coordinar el desarrollo técnico de los sistemas y las infraestructuras – Coordinar las políticas relativas a estos asuntos 	Continuadas	<ul style="list-style-type: none"> – Reglamentación de la normalización y el entorno de inversiones de la región 	El Comité Ejecutivo de la TRASA asegura la implementación mediante la presión ejercida entre homólogos. La Secretaría coordina la evolución
Implementación del protocolo de la SADC	<ul style="list-style-type: none"> – La Secretaría de la TRASA y los miembros supervisan la aplicación del protocolo – La Secretaría de la TRASA y los miembros participan activamente en grupos de presión para que se aprueben y apliquen las políticas y reglamentaciones adecuadas 	Continuadas	<ul style="list-style-type: none"> – Políticas y reglamentaciones modelo adoptadas – Industria armonizada en toda la región – Incremento de las inversiones en la industria de la región – Mejores normas de infraestructura e instalación en toda la región 	La TRASA, su Comité Ejecutivo y los miembros
Elaboración de una reglamentación eficaz para el desarrollo económico regional	La TRASA se asegurará de que se elaboren políticas y reglamentaciones correctas para fomentar el crecimiento y desarrollo del sector mediante la evaluación de las políticas, su implementación y las repercusiones que tienen en la evolución de la industria	Continuadas	Incremento de las inversiones en el sector de telecomunicaciones de la región	Comité Ejecutivo y Secretaría de la TRASA

Estrategia cuatro (cont.)

Acciones	Subacciones	Calendario	Indicadores de resultado	Responsabilidad
Supervisión de las normas técnicas y de calidad de servicio entre los miembros y en el conjunto de la región	<p>Participación proactiva de la TRASA en la supervisión del desarrollo y la implementación de las normas.</p> <p>La TRASA actuará proactivamente con los miembros para garantizar que las normas de servicio y de calidad de servicio se ajustan a las normas internacionales</p>	Continuadas	Mejores normas de servicio y de prestación en toda la región	Los miembros, la Secretaría y el Comité Ejecutivo de la TRASA
Desarrollo de normas técnicas comunes para conseguir las mayores economías de escala para la industria	<ul style="list-style-type: none"> – Estimular las inversiones y el desarrollo mediante el fomento de la región – Estimular las inversiones mediante la elaboración de políticas y reglamentaciones adecuadas y su implementación correcta – Supervisar las repercusiones de las políticas y las reglamentaciones implementadas – Supervisar los niveles de inversión y desarrollo de la región y sus repercusiones en las telecomunicaciones 	Continuadas	Incremento de las inversiones en el sector de telecomunicaciones de la región	Los miembros, la Secretaría y el Comité Ejecutivo de la TRASA

Estrategia cinco

Establecer la TRASA como organización autofinanciada

Acciones	Subacciones	Calendario	Indicadores de resultado	Responsabilidad
Conseguir que todos los miembros acepten el aumento de la cuota	Asegurarse de que lo aceptan	Quedar concluida a fines de enero de 2001	Aprobación del incremento de la cuota de 2001 a 7 500 USD y de los incrementos anuales subsiguientes	Presidente de la TRASA
Crear un comité o equipo encargado de analizar el material que produce la TRASA con miras a realizar publicaciones regulares para la industria	<ul style="list-style-type: none"> – Evaluar la demanda de esta información entre las organizaciones del sector de las telecomunicaciones – Diseñar el formato revista para las publicaciones – Conseguir avisos publicitarios – Conseguir contribuciones internacionales – Contratar la imprenta – Establecer la red de distribución y comenzar la venta – Conseguir el apoyo de donantes para implementar el plan 	El análisis del proyecto se debe terminar a fines de marzo de 2001. De ser viable, se implementará en junio de 2001	Mayores ingresos por los avisos publicitarios y la venta de las publicaciones	La Secretaría de la TRASA creará el comité y estudiará el proyecto
Buscar el apoyo de donantes para financiar los tres años próximos mientras se realizan los proyectos de recógida de fondos	Presentar el plan comercial a los donantes y obtener su apoyo para la financiación inicial	Concluidas a enero de 2001	Financiación acordada y en el país	Secretaría y Comité Ejecutivo de la TRASA

Estrategia seis

Coordinar las posiciones de sus miembros de forma que sólo tengan una voz en los foros regionales e internacionales, y coordinar y vigilar el desarrollo y la implementación de las políticas de reglamentación

Acciones	Subacciones	Calendario	Indicadores de resultado	Responsa-bilidad
Ser el portavoz de los miembros y establecer una visión común y un plan de acción para la región	<ul style="list-style-type: none"> – Velar por que se elaboren políticas y reglamentaciones correctas para estimular el crecimiento y desarrollo del sector – Supervisar las normas y su aplicación en toda la región – Conocer los desarrollos internacionales que puedan aportar beneficios o ser aplicables al desarrollo de la región y a la armonización de las normas y reglamentaciones 	Establecerlas de inmediato, luego continuadas	Enfoque coordinado de las cuestiones y desarrollo del sector de las telecomunicaciones en la región	Secretaría y Comité Ejecutivo de la TRASA
Coordinar las actividades de los reguladores de la región	<p>La Secretaría de la TRASA coordina la información para los miembros.</p> <p>La TRASA, mediante la presión entre homólogos, se asegura de que todos los miembros se conforman al plan de acción y aprueban los desarrollos</p>	Se establecerán en el plazo de tres meses, luego continuadas	Mayor presión entre homólogos para que todos los miembros consigan los objetivos	Secretaría y Comité Ejecutivo de la TRASA

Anexo B

Lista de las personas entrevistadas

Representantes del Gobierno

Excmo. Sr. D. N. Magang, M.P. Ministro de Obras Públicas, Transporte y Comunicaciones

Sra. K. Skelemani, entonces Secretaria Permanente interina del Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Comunicaciones

Dr. M. A. Mpotokwane, Presidente de la Junta Nacional de Radiodifusión

Sr. M. J. Moatshe, Secretario Permanente interino del Ministerio de Trabajo y del Interior (antiguo Secretario permanente interino del MOPTC)

Representantes de la industria

Sr. B. Goulden, Director, Chemonics (antiguo Jefe de Grupo del proyecto USAID-RTR)

Sra. M. Masire-Mwamba, Administradora de Grupo de la Corporación de Telecomunicaciones de Botswana

Sr. O.E. Nkomo, Director de Asuntos de Reglamentación de la Corporación de Telecomunicaciones de Botswana

Sr. H. Ramirez, Director Ejecutivo, Vista Cellular (Pty) Ltd

M. M. L. Mokone, Director de Comunicaciones y Relaciones Públicas, Mascom Wireless (Pty) Ltd

Sr. L. Mashungwa, Director Técnico, 4Site

Sr. T. Motsumi, Director General, UUNet

Sr. T. Motsoela, Director Ejecutivo, Infotech Consultants (PTY) Ltd (antiguo Director de los Servicios de Ingeniería de la BTA)

Sr. J.M.M. Sekete, Director General, AME Enterprises (PTY) Ltd

Representantes de la Autoridad de Reglamentación de Botswana

Sr. C.M. Lekaukau, Presidente Ejecutivo

Ms. M.T. Sekgororoane, Miembro de la Junta

Ms. N.M. Molefi, Miembro de la Junta

Sr. M. . Tamasiga, Director de Desarrollo y Análisis de Mercado

Sr. T.B. Koontse, Director de Comunicaciones y Atención al Cliente

Sra. M. Dube, Gerenta de Finanzas

Sr. T.S. Mosinyi, Director de los Servicios de Ingeniería

Dr. B. Molatlhegi, Asesor General

Sr. B. Mmusi, Director de Reglamentación de la Radiodifusión

Representantes de la TRASA

Sr. T.M. Mogopa, Administrador del Programa (interino)

Sr. M. Mokgware, Alto Funcionario de Análisis de Mercado, BTA

Notas

- ¹ The World FactBook 2000-Botswana <http://www.odci.gov/cia/publications/factbook/geos/bc.html>. Ver también el Informe sobre Desarrollo Humano 2001 del PNUD en <http://www.undp.org/hdr2001/spanish>
- ² Ídem.
- ³ Country Profile 2001 Botswana, The Economist Intelligence Unit, <http://www.eiu.com>
- ⁴ Statistical Bulletin, Junio 1999 Vol. 24, N° 2.
- ⁵ Country Profile, ídem.
- ⁶ Ver el Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD 2001 en <http://www.undp.org/hdr2001/spanish>
- ⁷ La clasificación «1» es la más alta.
- ⁸ Ver <http://www.undp.org/hdr2001/spanish>
- ⁹ Ídem.
- ¹⁰ Banco Mundial, World Development Indicators 2001.
- ¹¹ El Sr. Moatshe es actualmente Secretario Permanente interino del Ministerio de Trabajo y del Interior.
- ¹² Sr. Claes Rosvall, del Grupo de Gestión de la ISO de Suecia.
- ¹³ La Fiscalía General proporcionará asesoramiento jurídico a la NBB.
- ¹⁴ Hasta la fecha, el Presidente Ejecutivo de la BTA ha sido el representante de la BTA en la NBB. Pero el Sr. Lekaukau le ha sometido por escrito al Ministro de Asuntos Presidenciales y de la Administración Pública la solicitud de que se lo reemplace por el Jefe del Departamento de Reglamentación de la Radiodifusión, Sr. Bishy Mmusi. El Ministro ha confirmado el nombramiento del Sr. Mmusi.
- ¹⁵ Hasta ahora, la Junta nunca se ha negado a aprobar un presupuesto propuesto por el Presidente Ejecutivo.
- ¹⁶ En esa época, la asignación equivalía a alrededor de 1 millón USD.
- ¹⁷ Cuando se elaboró este informe, el puesto de director de finanzas y administración estaba vacante.
- ¹⁸ La información sobre la composición de todas las empresas se consigue por 5 BWP en el Registro de empresas.
- ¹⁹ Las cinco paraestatales que presentan informes al MOPTC son: BTC, BTA, Air Botswana, Botswana Railways y Botswana Post.
- ²⁰ Angola, Botswana, Congo (República Democrática del), Lesotho, Malawi, Mauricio, Mozambique, Namibia, Seychelles, Sudáfrica, Swazilandia, Tanzania, Zambia y Zimbabwe. Al día de hoy, sólo el Congo, Seychelles y Swazilandia no han establecido aún una autoridad de telecomunicaciones.
- ²¹ Con el tiempo, la composición de la SADC ha aumentado, de los nueve miembros que firmaron la Declaración de Lusaka de la SADCC hasta alcanzar 14 Estados Miembro en 1998. Cuando Sudáfrica se reincorporó a la norma mayoritaria, las funciones de la SADCC, la SATCC y la SATCC-TU se ajustaron al cambio.
- ²² Todos los Estados Miembro de la SADC, salvo el Congo (Rep.Dem.del), Seychelles y Swazilandia han establecido autoridades de reglamentación.