



UNIÓN INTERNACIONAL DE TELECOMUNICACIONES OFICINA DE DESARROLLO DE LAS TELECOMUNICACIONES

**CONFERENCIA MUNDIAL DE DESARROLLO DE LAS
TELECOMUNICACIONES (CMDT-98)**

**Documento 137-S
27 de marzo de 1998
Original: francés**

La Valetta, Malta, 23 de marzo - 1 de abril de 1998

Para acción

COMISIÓN

Líbano

REPERCUSIONES ECONÓMICAS, FINANCIERAS Y SOCIALES DE LA LIBERALIZACIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO

Algunas consideraciones sobre la liberalización y la privatización

Son numerosos los países en desarrollo que han aceptado todas las obligaciones resultantes de los acuerdos sobre telecomunicaciones que han firmado como Miembros de la Organización Mundial del Comercio.

Hay también otros países en desarrollo que, aun sin ser Miembros de la OMC, están totalmente dispuestos a acometer las reformas estructurales que consideran indispensables para adquirir su parte legítima de los importantes ingresos que han de generarse en el plano mundial por el desarrollo de las actividades del sector.

Se trata para todos los países de decisiones políticas difíciles y audaces, habida cuenta de las consecuencias extremadamente graves que estas reestructuraciones ejercen en el empleo y el estatuto del personal afectado y en la estabilidad de los ingresos de los operadores públicos nacionales, que constituyen la fuente principal de financiación a disposición de esas administraciones para mantener a un nivel aceptable la inversión destinada al desarrollo de nuevas redes o al mantenimiento de las redes existentes.

Incumbe, sin duda, a las administraciones de los países en desarrollo unirse al movimiento de baja generalizada de las tarifas, de apertura a los nuevos servicios, de ampliación de las redes existentes para que la población rural tenga un acceso mínimo a los servicios actuales o a los nuevos, de privatización parcial o total de los servicios de telecomunicación mediante la creación de sociedades mixtas en las que participen el operador público y operadores o fabricantes de países desarrollados, sin olvidar en ciertos casos la concesión de monopolios de hecho por periodos que pueden llegar hasta uno o dos decenios.

Al tratar de incorporarse a la tendencia mundial actual que encuentra su reflejo en los acuerdos de la OMC, los operadores nacionales se han visto obligados a conciliar los imperativos de eficacia económica con su misión primaria de servicio público. Por su propia naturaleza, sólo los operadores públicos nacionales pueden tomar en consideración estos imperativos.

En ciertos países, estas tentativas de adaptación/reestructuración se efectúan a un ritmo tal que la privatización de las telecomunicaciones es ya un hecho, al paso que en otros grandes países europeos la privatización tropieza con vivas resistencias y sólo será posible a través de la construcción europea y de las obligaciones jurídicas que dicha construcción impone a los Estados signatarios.

En otros términos, se está pidiendo a ciertos países en desarrollo que realicen en pocos años (del orden de cinco a diez) lo que los Estados a la vanguardia del desarrollo han tardado 50 años -incluso todavía ciertos países europeos no lo han llevado a cabo- todo lo cual con medios financieros extremadamente reducidos.

Estos esfuerzos no deben hacer a las poblaciones sentirse a merced de la cruda lógica del mercado, en el sentido de que la única posibilidad de acceso a los servicios es la que les ofrece su poder adquisitivo.

Ha habido también que tener en cuenta las particularidades sociales y culturales de estas poblaciones y en particular la idea que tienen de la función del Estado y del ciudadano.

Por supuesto, el éxito de los operadores públicos nacionales en este contexto es desigual. Sin embargo, para bastantes de ellos, el éxito es indiscutible e incluso impresionante en lo que concierne a la cobertura nacional, a la reducción de tarifas y a la modernización de las redes, como ha sido el caso de países en desarrollo como Líbano, Arabia Saudita, Qatar, Emiratos Árabes Unidos, Senegal, Sudáfrica, Colombia, México, Viet Nam y otros muchos.

La tasa de crecimiento marginal de la cobertura nacional de telefonía fija o móvil es muy superior en muchos países en desarrollo a la de la mayoría de los países desarrollados.

Este importantísimo crecimiento no se ha traducido en una disminución de la eficacia de la comercialización, del servicio a la clientela o de la gestión financiera o del mantenimiento técnico, sino todo lo contrario. Ni tampoco en una difuminación de la idea que tienen las administraciones de su función en los foros o conferencias internacionales y, en particular, las que se celebran bajo la égida de la UIT.

Queda, pues, claro que en todos los países en desarrollo donde el poder político ha sostenido sin coacciones específicas la reestructuración de las telecomunicaciones bajo la sombra del operador público nacional, éste ha llevado a feliz término su misión de modernización, incluso cuando entrañaba una privatización o, dicho de otra manera, una reducción o la desaparición pura y simple de sus prerrogativas.

Los fracasos de ciertos operadores públicos nacionales en este ámbito se explican prácticamente en todos los casos por su situación de partida difícil, así como por los bloqueos políticos artificiales con que tropezaron.

Al hablar de privatización de los operadores públicos nacionales de las telecomunicaciones en los países en desarrollo, conviene trazar una distinción entre "privatización estratégica" y "privatización-sanción".

La primera forma de privatización viene a reforzar las capacidades financieras y la flexibilidad del operador público nacional, cuya situación es ya satisfactoria. En numerosos países en desarrollo, ésta es en realidad la situación. Estas privatizaciones facilitan los acuerdos y las alianzas con los operadores de vocación mundial. Asimismo refuerzan la transparencia en la gestión de los recursos financieros y humanos, ya que el Estado no es el accionista todopoderoso, cuyas decisiones se imponen a todos.

De todas formas, estas privatizaciones estratégicas deben efectuarse con todas las precauciones necesarias y a un ritmo apropiado. Así ha sucedido en Europa con France Télécom o Swisscom, y

nadie verá en estos países en el ritmo adoptado para la privatización del operador público un indicio de ineficacia o de mala fe por parte del propio operador.

A juicio de la delegación del Líbano, para poner en práctica con éxito una reforma que afecta a la vida diaria de toda la población de un país, hay que tener en cuenta las opiniones y percepciones de la opinión pública sobre dicha reforma.

Incumbe a la administración interesada acometer la privatización, y el operador público nacional debe realizarla con el apoyo de su administración tratando de sacar el máximo partido del capital social y de ofrecer al personal encargado de velar por su desarrollo la posibilidad de penetrar en el capital de la nueva entidad.

El segundo tipo de privatización alude a una situación fuertemente degradada de las finanzas y de la gestión del operador público. En este caso, la privatización se concibe como una especie de mal menor y tiene por consiguiente algo de "sanción".

Felizmente, son pocos los países en desarrollo en que la situación tiene este perfil. Sin embargo, la idea que curiosamente predomina en los países desarrollados, en los foros internacionales o en los bufetes de expertos y consultores, es que las telecomunicaciones en los países en desarrollo se caracterizan por este tipo de situación, lo cual es falso.

En otras palabras, no es razonable reprochar a los operadores públicos de los países en desarrollo una pretendida incapacidad para renovar las telecomunicaciones en sus países ni denegarles el derecho a perseverar en su misión.

Las recomendaciones repetidas hasta la saciedad en favor de la privatización total de las telecomunicaciones en estos países se sitúan en el ámbito del dogma ideológico y ocultan con frecuencia codicias mercantilistas.

Es cierto que ninguna administración tratará de negar la naturaleza progresista y beneficiosa de la liberalización de las telecomunicaciones en el plano mundial. Ni tampoco ninguna quiere quedarse rezagada en la articulación de las reformas estructurales en el plano nacional.

A fin de realizar con éxito estas reformas, Líbano propone una metodología que tiene el mérito de ser aplicable a la casi totalidad de las situaciones que se dan en los países en desarrollo.

Propuestas y Recomendaciones

La metodología aplicable para efectuar la liberalización de las telecomunicaciones de los países en desarrollo impone ciertas etapas intermedias antes de llegar a un objetivo final.

Dichas etapas están representadas en el diagrama adjunto en el anexo 1 al presente documento y, como puede observarse, reflejan las preocupaciones esenciales manifestadas por la mayoría de las administraciones de los países en desarrollo.

- Se recomienda la liberalización de los servicios de telecomunicaciones por la promesa de crecimiento económico y porque se perfila como vital en el plano de la integración socioeconómica de las diversas capas de la población.
- Las modalidades de proceder a esta liberalización (asociación o privatización), así como el plazo de la misma, son aspectos de la incumbencia exclusiva de las autoridades políticas de cada país, con independencia de que sea o no signatario de acuerdos internacionales de liberalización del comercio (por ejemplo, OMC).
- La decisión de acometer las reformas necesarias para la liberalización debería ser la consecuencia de estudios serios orientados a determinar las modalidades más eficaces en cada caso concreto y con objeto de evaluar las diferentes repercusiones de dicha reforma

sobre la población, el empleo, los ingresos, etc. Los preferidos estudios deberían tener una financiación adaptada, de acuerdo y con el concurso del operador público del país de que se trate, con objeto de no llegar a conclusiones erróneas o de embarcarse en decisiones perjudiciales a plazo.

La administración del Líbano invita a la Conferencia a tener plenamente en cuenta las reflexiones que anteceden.

Es particularmente importante que en la Conferencia se tomen decisiones concretas a fin de:

- Adoptar una nueva definición de "operador nacional" que englobe a todos los operadores que desempeñan funciones equivalentes dentro de un mismo país, con independencia de que el capital sea público o privado.
- Reconocer que las inversiones en telecomunicaciones en los países en desarrollo en forma de contratos de asociación con operadores privados no pueden regirse por disposiciones en exceso rigurosas y además con la pretensión de ser aplicables a escala mundial.
- Reconocer que el exceso de disposiciones jurídicas ha de frenar a la larga el desarrollo de estas asociaciones o incluso amenazar su propia existencia.
- Evitar, en la medida de lo posible, las normas globales en materia de "liberalización" o "privatización".
- Orientar, mediante medidas concretas, hacia proyectos de telecomunicaciones que sean realizables en los países en desarrollo, con capital local, regional o internacional, respetando en particular el derecho de cada estado a utilizar el arma fiscal para favorecer estos movimientos de capitales, así como la conclusión de contratos de asociación, conservando total libertad para fijar las condiciones y modalidades.
- Promover el reforzamiento de la capitalización de los operadores nacionales de los países en desarrollo, que normalmente carecen de un mercado financiero que atraiga el ahorro público hacia los valores de los operadores nacionales. Este reforzamiento sólo puede estar basado en fondos propios y, por tanto, debe basarse en una política de tarifas que dé prioridad a la ampliación de la red existente, a la creación de nuevos servicios y a la instauración de tarifas que garanticen la misión del servicio público.
- Adoptar normas que permitan distinguir, entre los nuevos programas, los conducentes a una división de los ingresos de la explotación de sus sistemas, y los que tratan de evitar esta división, dejando a cada administración la libertad de definir las condiciones especiales para favorecer a unos en detrimento de otros.

En un afán por sugerir algunas respuestas a las preocupaciones manifestadas por muchísimas administraciones de los países en desarrollo, el Líbano recomienda a la CMDT-98 que adopte los principios y la metodología expuestos en el presente documento.

- El desarrollo de las telecomunicaciones se inscribe en un movimiento general de mundialización de la economía y de liberalización del comercio, particularmente de bienes y servicios.
- Los estudios realizados en los países con características económicas diferentes revelan indiscutiblemente que el Sector de las telecomunicaciones refleja más fielmente que ningún otro, por los criterios que haya adoptado, el grado de desarrollo del país.
- La liberalización mundial de las telecomunicaciones puede aumentar la disparidad económica entre países ricos y países pobres, lo cual debe evitarse a toda costa.
- Esta liberalización puede incluso engendrar un nuevo tipo de discriminación ente los países llamados ricos y pobres en información.

- Al sostener activamente sus actividades de telecomunicaciones, los países en desarrollo pueden crear directamente importantes riquezas, acelerar la integración social y cultural de sus poblaciones y reforzar el crecimiento económico de todos los sectores.
- La especificidad de las telecomunicaciones obedece a la generalidad de su utilización, de manera que son más un instrumento de civilización que una mercancía; también debe tenerse en cuenta la función que desempeña la UIT y sus Sectores, particularmente la BDT.
- En todos los países, y por tanto, en los países en desarrollo, deben abordarse sin demora las reformas estructurales y adaptarse las legislaciones a fin de liberalizar las telecomunicaciones y eliminar progresivamente las numerosas trabas de todo orden que las acechan.
- La llamada "privatización" constituye, en esta óptica, un medio y no un fin.
- La participación del sector privado en las telecomunicaciones debe propiciarse por todos los medios posibles: el estado saldrá beneficiado en el plano de la creación de riqueza y en el de la buena gestión de los recursos financieros y humanos. Un estado moderno no tiene la misión de comerciar directamente con equipo o con servicios, salvo los administrativos, ni tampoco tiene porque conceder al personal de empresas expuestas a la competencia internacional un estatuto especial oneroso para las finanzas públicas.
- Corresponde por tanto a cada administración en función de sus deseos y de sus propias realidades, elegir los medios para realizar eficazmente la "liberalización" de las telecomunicaciones nacionales, en la inteligencia de que ello no exige imperativamente proceder previa y masivamente a la privatización del sector.
- Ni tampoco la "privatización" puede ser el fruto de presiones internacionales ni traducirse en una depreciación de los activos de las sociedades públicas. La privatización debe verse caso por caso.
- En muchos países desarrollados y en otros muchos en desarrollo, el operador nacional, aun siendo público, cumple eficazmente las funciones que le incumben.
- Las liberalizaciones mejor concebidas en los países desarrollados y en desarrollo son las que podrían calificarse de "liberalización casera" de las telecomunicaciones, en el sentido de que el operador público nacional tiene muy en cuenta las especificidades de cada país.
- Así pues, no puede considerarse que la "liberalización" sea ineficaz sólo porque no vaya acompañada de la "privatización" del operador público nacional.
- La máxima participación posible del sector privado en las telecomunicaciones no ha de entrañar el abandono de las misiones de servicio público, funciones que no corresponden ni al interés ni a la voluntad del sector privado.
- Fuera de los foros y de las reuniones internacionales donde participe, cada administración debe hacer un esfuerzo de comunicación y de transparencia máxima en lo que concierne a sus decisiones estratégicas sobre las telecomunicaciones.
- Cada administración debe conservar el derecho a determinar qué nuevo programa podrá penetrar en su mercado nacional y en qué condiciones.
- Cada administración tiene derecho a favorecer por los medios que estime apropiados y, en particular, mediante una fiscalidad apropiada, los programas que a su juicio sean idóneos para aumentar sus ingresos.
- La misión fundamental de la gestión de las telecomunicaciones es ofrecer a toda la población un acceso mínimo a los servicios, a velar por el respeto de las normas técnicas y de tarificación de manera que se reduzcan los costes de acceso y se garantice la competencia, se

favorezca la investigación, la formación y la integración y se ejerza una tutela eficaz sobre las actividades de reglamentación.

- La BDT debe ofrecer a las administraciones de los países en desarrollo una ayuda logística y financiera, así como competencias que permitan lograr efectivamente el objetivo de liberalización de las telecomunicaciones.
- Las misiones de evaluación, estudio y los informes de los consultores deben beneficiar de manera más substancial a los países en desarrollo.
- Los operadores privados de proyección mundial deben participar financieramente en todos los países en desarrollo en la realización eficaz de esta transición hacia una liberalización total de las telecomunicaciones en estos países, contribuyendo a la creación de un fondo privado para el desarrollo de las telecomunicaciones (FPDT), administrado bajo el control de la BDT y bajo la autoridad jurídica de la UIT.
- A fin de evitar toda discriminación a este respecto, convendría que la BDT establezca un elenco oficial de estos operadores, exigiendo que por su parte se suscriban al FPDT, mediante una cuenta especial establecida para recibir las sumas correspondientes a estas suscripciones.
- La BDT deberá establecer un informe oficial y regular sobre el estado de las suscripciones al FPDT.
- La BDT creará una Comisión especial para asignar estos fondos a las administraciones de los países en desarrollo que se comprometan sincera y decididamente a la liberalización de las telecomunicaciones.
- Todo operador de vocación mundial que se niegue a suscribir dicho fondo podría verse sancionado, por ejemplo con la suspensión en las actividades de la UIT y por el cierre de los mercados de los países en desarrollo a todas las sociedades o filiales del mismo grupo.
- La creación de este fondo constituye una de las medidas aptas para realizar concretamente la participación financiera de los operadores privados con vocación mundial en el desarrollo de un mercado, del que serán los principales beneficiarios.

Líbano desea que estas esenciales cuestiones sean examinadas con la máxima atención por la Conferencia y pide que se establezca a tal efecto una Comisión o Subcomisión que se encargue especialmente de los asuntos referentes a las repercusiones económicas y financieras de la liberalización y del desarrollo de las telecomunicaciones.

Dicha Comisión o Subcomisión se ocupará de las nuevas políticas de tarificación y de las estrategias de apertura de los mercados nuevos y de sus consecuencias, trazándose como objetivo la definición de las soluciones óptimas a tal efecto.

El órgano contemplado se interesará así mismo por los mecanismos de financiación de los proyectos de telecomunicaciones en los países en desarrollo y en especial por los engendrados por las nuevas tecnologías de la telefonía móvil (GMPCS con Globalstar, Iridium, ICO, etc. ...), de los sistemas de banda ancha (Télédesic, Skybridge, Celestri), y la telefonía rural.

También ha de abordar proyectos de asociación entre los operadores de los países en desarrollo, sean privados o públicos, con operadores de vocación mundial o regional, estudiando la forma de una participación concreta de las instituciones financieras y reguladores internacionales en la preparación y realización de esos proyectos, así como la aportación de los países desarrollados para favorecer la buena marcha de este proceso.

Convendría que al término de las deliberaciones de esta Comisión o Subcomisión, la Conferencia adopte una o varias resoluciones que reflejen las preocupaciones que anteceden y que son

compartidas por la abrumadora mayoría de las administraciones de los países en desarrollo que participan en la CMDT-98.

Etapas del proceso de liberalización

Leyenda de la figura:

- | | | | |
|----|---|----|--|
| 1. | Administración pública | 4. | Introducción del sector privado en actividades puntuales |
| | Monopolio | 5. | Autoridad reguladora autónoma e independiente |
| 2. | Autonomía | 6. | Operadores privados o semiprivados |
| | Entidad pública que opera según las normas del sector privado | | Competencia |
| 3. | Necesidad de una autoridad reguladora nacional | 7. | Capitalización y sana gestión financiera |

