

# La privatización de las telecomunicaciones en Colombia

## El rol de las empresas públicas en el nuevo marco institucional

María Elena Giraldo Palacio\*

En Colombia, aún existen empresas públicas de telecomunicaciones, las cuales compiten con las grandes transnacionales que han ingresado al país, como resultado de las políticas de privatización y liberalización aplicadas en este sector, desde hace más de dos décadas. Las nuevas reglas brindan claras ventajas para los actores privados, que han logrado dominancia, y presionan a las empresas públicas a generar capacidades que les permitan adecuarse a las condiciones del nuevo entorno tecnológico e institucional. ETB y la UNE, empresas seleccionadas para el estudio realizado, han adoptado un comportamiento competitivo a la par de seguir cumpliendo su función social, lo cual las impulsa a generar mejores prácticas de gestión, para brindar sus servicios, ahora a nivel nacional. Pero las cuantiosas inversiones que demanda la constante evolución tecnológica, presionan para generar alianzas público-privadas, mediante mecanismos de capitalización y fusión, los cuales ponen en riesgo la continuidad en el cumplimiento de su rol como instrumentos de política pública de tecnologías de la información y la comunicación (TIC).

*Palabras clave:* gestión pública, telecomunicaciones, privatización, empresas públicas.

*The Privatization of Telecommunications in Colombia: The role of Public Companies in the New Institutional Framework*

In Colombia even exist telecommunication public enterprises, which compete with global companies that arrived to the country as a consequence of privatization and liberalization policies, applied more than two decades ago. The new operation rules give clear advantages to private actors, who have gotten dominance, and make the state companies to get abilities to be able to adjust themselves to new technological and institu-

---

\*María Elena Giraldo Palacio es colombiana, doctorante en Ciencias Políticas y Sociales, con orientación en Administración Pública (UNAM). San Daniele Comboni 11, 43810, Tizayuca, Hidalgo, Tel: 55 67 07 61 90. Correo-e: megiraldop@gmail.com

Artículo recibido el 29 de julio de 2013 y aceptado para su publicación el 6 de enero de 2015.

tional conditions. ETB and UNE, public companies chosen as study object, have taken in a competitive behavior, at the same time that they continue making their social function; this motivates them to get better management practices, in order to give services, nowadays nationwide. But the great investments that demand the permanent technology evolution, force to make public-private alliances, by capitalization and fusion methods, which put the continuity of their roll as tools of ICT public policy at risk.

*Keywords:* public management, telecommunications, privatization, public companies.

## INTRODUCCIÓN

**E**n Colombia, la prestación de servicios públicos, incluyendo las telecomunicaciones, correspondía tradicionalmente a un modelo descentralizado. Bajo tal esquema, se confirió a los municipios la responsabilidad de proveer estos servicios, otorgando autonomía para la creación de empresas públicas dedicadas a brindarlos, las cuales durante mucho tiempo operaron como monopolios públicos municipales que proveían servicios de telefonía local, en tanto que el monopolio público nacional, Telecom, prestaba los de llamadas nacionales e internacionales. Se configuró así un esquema particular de telecomunicaciones, en el cual había presencia de un sinnúmero de compañías estatales, creadas en las principales ciudades del país, mientras que en poblaciones más pequeñas y en zonas apartadas, el servicio de telefonía lo brindaba Telecom.

Producto de la aplicación de las políticas de privatización y liberalización promovidas como parte de las fórmulas neoliberales, desde finales de la década de 1980, el gobierno colombiano abrió la compuerta para el ingreso de nuevas compañías operadoras, especialmente privadas y de carácter transnacional, que entraron a competir con las empresas estatales en igualdad de condiciones, y a disputarse el mercado en los municipio en los cuales éstas habían venido prestando los servicios. En consecuencia, se generó un ambiente mixto de operación, en el que intervienen agentes públicos y privados, los cuales mantienen diferentes intereses respecto a los servicios que brindan a la ciudadanía y modifican el rol que había desempeñado el Estado, con relación a la provisión de comunicaciones a la población, especialmente en los sectores más vulnerables.

En este escenario, se difumina el papel que había cumplido el Estado en materia de desarrollo de las TIC, en un país en el cual aún persiste un rezago considerable en este campo, entre otras razones, por la falta de cobertura universal de telefonía e internet (fijo y móvil), si se considera que, según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), en Colombia, para el año 2010, solamente 37.8 por ciento de los hogares poseía telefonía fija, 26.1 por ciento tenía computadora y 19.3 por ciento conexión a Internet. En los estratos socioeconómicos colombianos, se observa que mientras los más altos (6 y 5) tienen una penetración de Internet de 83 por ciento, en los de clase media (4 y 3) ésta llega a 56 por ciento y 26 por ciento; en tanto que en los de clase baja (2 y 1), tan sólo alcanza 8 por ciento y 2 por ciento, respectivamente (DANE, 2011).

Es de resaltar que en las ciudades de mayor tamaño, como Bogotá, Medellín y Cali, los gobiernos locales han mantenido la operación de sus empresas públicas, generando sinergias para el desarrollo de programas de TIC en el plano municipal. Estas compañías han incursionado en los nuevos servicios que provee la tecnología actual, como son Internet de banda ancha y, más recientemente, los servicios móviles de telefonía y datos, buscando mantener su operación en este singular entorno de competencia, producto de los arreglos institucionales establecidos para el sector.

En este artículo se presentan los resultados de una investigación realizada en tal contexto, cuyo objetivo fue determinar si a través de un conjunto de prácticas de gestión pública, ajustadas a la realidad colombiana, las empresas públicas de telecomunicaciones pueden lograr eficiencia, calidad y cobertura en los servicios públicos que ofrecen, con el fin de participar en forma articulada en la implementación de las políticas definidas por el gobierno, permitiendo así el cumplimiento de los fines estatales respecto a la provisión de los medios de acceso a la información y al conocimiento. Con relación al campo disciplinario de la administración pública, la finalidad es analizar cómo las prácticas de la nueva gestión pública y particularmente las políticas de privatización, han modificado la forma en que operan las empresas paraestatales que aún subsisten, con el fin de actualizar las teorías sobre las empresas públicas, desarrolladas durante el establecimiento del Estado de Bienestar.

Por lo anterior, se plantearon las siguientes preguntas de investigación: ¿cuáles son las características de la gestión pública que les permite a las compañías estatales continuar operando en un ambiente de privatización y liberalización, manteniendo su carácter público?, y ¿qué similitudes y diferencias existen en las prácticas incorporadas por ETB y UNE, como principales empresas públicas de telecomunicaciones del país, de origen municipal? La hipótesis establecida, y que se fue modificando durante el proceso de investigación, consistía en que en el actual entorno, las empresas públicas incorporan prácticas de gestión privada, las cuales les permiten continuar operando, mantener su legitimidad, desarrollar capacidades de innovación administrativa y tecnológica, y ser viables financieramente, apoyadas por los gobiernos locales. Mientras que la compañía UNE se enfoca a expandir su operación por el territorio colombiano, ETB busca proteger su mercado en el Distrito Capital, incrementando la inversión en su actualización tecnológica.

La investigación fue de corte cualitativo, y se realizó mediante un estudio de caso comparado, acudiendo principalmente a la realización de entrevistas, como se explica en la sección respectiva. Así pues, el artículo se distribuye en seis secciones. En la primera se realiza una discusión de la gestión pública emprendida por las empresas del sector paraestatal. En la segunda se presenta el marco conceptual de la privatización y de la liberalización y la regulación como categorías conexas, enfocándolas al sector de las telecomunicaciones. En la tercera se analiza el contexto de privatización de esta industria en Colombia. En la cuarta se describe la metodología utilizada para la investigación. En la quinta se muestran los hallazgos resultantes del estudio de caso realizado. Y en la última se exponen las principales conclusiones de este trabajo.

#### EMPRESAS PARAESTATALES: ¿GESTIÓN PÚBLICA O PRIVADA?

Los estilos de gestión con los cuales se llevan a cabo las actividades en las organizaciones públicas han tenido una larga evolución durante el desarrollo mismo del gobierno. A pesar de que las instituciones “progresistas” estu-

vieron fuertemente arraigadas en el sector público de muchos países durante un largo periodo, los cambios económicos, políticos, sociales y tecnológicos que se generaron en el mundo, desde finales de la década de 1970, dieron origen a una nueva forma de concebir la gestión en el ámbito público, a la que luego se denominó nueva gestión pública (NGP), más enfocada en aspectos como el empoderamiento de altos directivos, cumplimiento de metas organizacionales, descentralización de agencias del gobierno y privatización de empresas públicas.

Estas últimas, como elementos que forman parte del aparato gubernamental, han ejercido una gestión mucho más matizada por las prácticas del sector privado. No obstante, tales organizaciones han modificado sus estilos de gestión en la medida en que se transitó del modelo de bienestar (en el cual esas compañías asumían la responsabilidad de la prestación de los servicios públicos, con frecuencia, bajo la figura de monopolio estatal) a un modelo neoliberal, que redujo el tamaño del Estado, entregando, en muchos casos, estas funciones sociales al sector privado y, en otros, dirigiendo a estas empresas hacia un modelo de competencia. Esta primera sección se divide en dos apartados: en el primero se discute la categoría de la gestión pública y sus principales dimensiones y, en el segundo, se intenta situar esta función en el ámbito de las empresas estatales.

#### ¿QUÉ SE ENTIENDE POR GESTIÓN PÚBLICA?

El término gestión pública ha figurado más como una práctica profesional en el quehacer de las entidades públicas que como un campo de estudio y reflexión, el cual presenta varias debilidades para una construcción conceptual coherente y aceptada por la comunidad académica. Parte de la discusión se ha basado en el hecho de considerarse que la “gestión” debe ser tratada de manera general, tanto en el ámbito público como en el privado, por lo cual es conveniente distinguir los aspectos que la caracterizan en ambas esferas.

Hoy en día, el término gestión se utiliza en el sector público y en el privado para referirse a la realización de tareas que incorporan aspectos como

la eficiencia y la efectividad, la planeación y control de presupuestos, el estudio de las necesidades de los clientes o consumidores y el manejo de recursos humanos, técnicos e informáticos, entre muchos otros. Ahora bien, el término gestión pública se incorporó al español a partir de la voz americana *public management*, la cual ha sido traducida más comúnmente como “gerencia pública” (Gunn, 1996), en tanto que otros encuentran su procedencia en el término francés *gestion publique* (Guerrero, 2001).

La gestión pública comenzó a tomar fuerza en la década de 1970, como resultado de la necesidad de promover una mejor gestión en el sector gubernamental, que renovara los tradicionales conceptos de la administración pública, los cuales dejaron de aportar las respuestas requeridas en el nuevo contexto de acción política, pues se transitaba de un modelo de Estado de Bienestar, al de un Estado Regulador, el cual debía redimensionar su tamaño e incrementar la eficiencia de sus organizaciones (Cabrerro, 1998).

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

Por tanto, la gestión pública debe considerarse como parte de las funciones del gestor público, entendiendo que los “clientes finales” de la actividad pública no son los “individuos”, sino los ciudadanos y sus representantes en el gobierno, quienes en última instancia definen lo que vale la pena producir, es decir, lo que genera un “valor público”, siendo éste el principal producto de la gestión pública (Moore, 1998). Así, la principal diferencia entre los gestores públicos y los privados es que los primeros median entre el Estado y los ciudadanos, como participantes de los procesos de decisiones

públicas, en tanto que los segundos toman sus decisiones atendiendo las señales del mercado y las estrategias internas de la compañía, con un esquema gerencial más cerrado y vertical.

Otra diferencia radica en que los problemas críticos de la gestión pública son tratados en un plano interorganizacional, en tanto que los del sector privado se tratan en una organización individual (Metcalfe, 1996). Por ende, la gestión pública tiene algunos elementos comunes con la privada; sin embargo, su campo de acción se extiende al entorno de la organización, lo cual hace que sea mucho más compleja su función y desarrollo. Tanto Metcalfe (1996) como Lynn (1998), sostienen que los principales problemas de la gestión pública están determinados por “la lógica de la acción colectiva” (Olson, 1985). En este sentido, la situación que debe resolverse radica en cómo lograr que se genere una acción colectiva para la producción de bienes públicos; en otras palabras, cómo conseguir la cooperación entre las organizaciones para lograr un buen resultado en la gestión, es decir, el cumplimiento de las políticas públicas.

El marco teórico del estudio realizado tomó como base la definición de gestión pública propuesta por Metcalfe (1996) y Hughes (1996), según la cual, esta categoría se despliega en tres dimensiones: *a)* la gestión estratégica, la cual corresponde al desarrollo y puesta en marcha de planes que, reconociendo tanto las oportunidades y amenazas (factores externos), como las fortalezas y debilidades (factores internos), permiten la realización de estrategias para el cumplimiento de los objetivos de la organización; *b)* la gestión macro, asociada al funcionamiento global de la organización pública, esto es, sus relaciones con el entorno y la compleja red de entidades y actores sociales que intervienen en sus funciones (unidades externas, otras organizaciones y la ciudadanía), y *c)* la gestión micro, dirigida al funcionamiento de los elementos internos de la entidad (organización y métodos, recursos financieros y técnicos, clientes, y auditoría y control).

La gestión pública estratégica debe vincularse a la práctica del poder político, distinguiendo tres niveles de actuación: el estratégico, el táctico y el operativo (Arellano, 2004). Este último resulta ser el más similar al desarrollado por la empresa privada, en tanto que el primero, es en donde radi-

can más diferencias, toda vez que los objetivos estratégicos de las organizaciones estatales apuntan a la elaboración de políticas públicas y, por tanto, corresponden a un acuerdo con las autoridades políticas externas (Bozeman, 1998). En suma, lo que diferencia en esta dimensión al ámbito público del privado es que en el primero los criterios para el ofrecimiento de servicios no pueden basarse en la maximización de beneficios, sino que deben responder a los objetivos políticos establecidos, los cuales muchas veces se contraponen a los criterios utilitaristas de la empresa privada (Stewart y Ranson, 1996).

En el siguiente apartado, se presentan algunas consideraciones sobre la gestión pública en el caso de las empresas paraestatales.

#### GESTIÓN PÚBLICA DE LAS EMPRESAS PARAESTATALES

La empresa pública, a diferencia de otras entidades gubernamentales, se caracteriza por ser la organización que cubre la dimensión empresarial y la dimensión pública de manera simultánea, siendo generadora de servicios públicos (tangibles o intangibles) que satisfacen necesidades de naturaleza individual, en beneficio de la colectividad en general (Menegazzi 1970, citado por Ruiz, 1980). Hoy día, ésta se considera una organización mercantil que pertenece al Estado, y entre sus principales objetivos están la provisión de servicios públicos y de seguridad social, incentivar la producción de un país y generar empleo.

No obstante, mediante las tendencias de desregulación y liberalización económica, varias de estas características se han desdibujado y un gran número de compañías públicas han entrado a jugar en condiciones de competencia con otras empresas del sector privado, que también proveen a la comunidad los bienes o servicios generados por las primeras.<sup>1</sup> En sectores en los cuales los servicios se brindan en este escenario, las empresas privadas preferirán suministrarlos a las clases sociales más altas, en las que

<sup>1</sup> Corcuera (1996) ha clasificado las empresas públicas en: *a)* empresas que ya operan en mercados competitivos, *b)* empresas sometidas a régimen tarifario y reglamentación de los servicios ofrecidos, *c)* empresas que operan en modalidad de monopolio, natural o legal y *d)* empresas que cumplen la función de transferencia de servicios en sectores económicos específicos.

los usuarios cuentan con mayor capacidad de pago, dejando a las públicas la tarea del suministro en las más bajas, en las cuales hay más limitaciones en la infraestructura disponible y menor rentabilidad, toda vez que deben subsidiarse ciertos costos, para que sea viable la prestación del servicio (Arias, 2012).

En las empresas paraestatales, como instrumentos del aparato gubernamental, la gestión estratégica es la base para dirigir la generación de servicios públicos, a fin de cumplir con las prioridades definidas en la agenda política. En el marco de este artículo se considera que la gestión adelantada por las compañías paraestatales se sitúa en el ámbito público y, por tanto, se entenderá su gestión pública como las acciones adelantadas por los funcionarios de estas empresas, quienes tienen responsabilidad en la toma de decisiones, en relación con la prestación de los servicios públicos que les corresponde brindar a la sociedad. Estas acciones incluyen aquellas llevadas a cabo en la dimensión estratégica, mediante la cual logran la producción de los servicios dirigidos a la población en los niveles estratégico, táctico y operativo; la dimensión macro, que incluye las redes con el gobierno nacional, gobierno y concejo locales, con las entidades de regulación, de vigilancia y control, y con otras empresas públicas y privadas, y la dimensión micro, que permite armonizar su organización, normas y procesos, la gestión financiera, su personal, los recursos técnicos y tecnológicos, y los clientes y mercado.

En el siguiente apartado se analiza la política de la privatización, enfocada al sector de las telecomunicaciones, como contexto en el cual se desenvuelve el estudio de caso realizado.

#### LA POLÍTICA DE LA PRIVATIZACIÓN: EL CASO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Desde finales de la década de 1970, el modelo de Estado de Bienestar keynesiano que durante décadas había contribuido al desarrollo de las naciones, inició su declive y las naciones experimentaron un fenómeno denominado “crisis de gobernabilidad”, el cual fue atribuido tanto a factores

coyunturales como a factores estructurales.<sup>2</sup> Ello puso en evidencia que las nuevas sociedades eran más difíciles de gobernar que las de tiempos pasados y que, por ende, se requería implementar reformas gubernamentales que dieran respuesta a las nuevas necesidades emergentes en una realidad permeada por la globalización, a fin de preparar a las naciones para enfrentar los desafíos del nuevo orden mundial.

Como solución a la crisis evidenciada, se promovieron “recetas” impulsadas por organismos financieros internacionales; entre ellos sobresalen el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), los cuales se orientaron principalmente hacia la reducción del tamaño del Estado, la simplificación de las instituciones públicas y especialmente, las privatizaciones de los sectores económicos a cargo del Estado,<sup>3</sup> las cuales se enmarcaron en la administración pública, dentro del conjunto de reformas de la nueva gestión pública. Así, las privatizaciones fueron medidas de corto plazo, tomadas por los gobiernos para atender en forma inmediata la crisis más visibles de la gobernabilidad.

En esta sección se discute la categoría de la privatización, para luego analizar el caso específico de la privatización en el sector de las telecomunicaciones.

#### ¿QUÉ SE ENTIENDE POR PRIVATIZACIÓN?

El concepto privatización ha sido definido por los académicos a partir de las diferentes modalidades empleadas para emprender esta tarea. Si bien una definición simplista de la privatización correspondería a “la transferen-

<sup>2</sup> Entre los “factores coyunturales” se encuentran las sobrecargas de las demandas sociales, el déficit fiscal, la desarticulación entre la economía y la administración pública y la falta de apoyo político, debido a una pérdida de credibilidad en las instituciones democráticas. Entre los “factores estructurales” están el malogro del orden y la estabilidad social, la falta de aptitud política de aprendizaje y la brecha, cada vez mayor, entre el crecimiento organizativo y la incapacidad de las entidades públicas para generar innovación, tanto en recursos gerenciales como en su gestión interna (Guerrero, 1995).

<sup>3</sup> Estas fórmulas se concretaron en el denominado “Consenso de Washington” que incluía “disciplina fiscal, reforma fiscal e impositiva, reorientación del gasto público hacia la educación y la salud, liberalización comercial, privatización, desregulación, apertura de las inversiones directas extranjeras y defensa de la propiedad privada” (Williamson, 1990, citado por Gascó, 2004, 2).

cia permanente de producción y servicios previamente desempeñados por burocracias de servicios públicos hacia firmas privadas u otras formas no públicas de organización, así como a grupos privados” (Dunleavy, 1986, citado Guerrero 1995, 226), la privatización como un fenómeno mucho más amplio y complejo, abarca el conjunto de técnicas para reducir la intervención del Estado en la vida económica y, en consecuencia, entraña motivaciones ideológicas, económicas y políticas.

En términos generales, la privatización se considera como el traspaso de las actividades del sector público al privado y, por tanto, corresponde al proceso contrario a la nacionalización también denominada por otros autores como *publificación* aplicada por los gobiernos con especial énfasis en el periodo de la posguerra, época en la cual las naciones se desarrollaban bajo el Estado de Bienestar y las políticas públicas se orientaban a retomar ciertas actividades que, en manos del mercado, no habían sido bien administradas, por lo cual no generaban el beneficio esperado para la población. Por eso se afirma que si la *publificación* se justificaba por fallas en el mercado, la privatización se justifica por fallos burocráticos, como la ausencia de incentivos y de responsabilidad, y las interferencias políticas (Corcuera, 1996). De esta manera, se han identificado como fenómenos de la privatización, la desnacionalización, la suspensión de monopolios, la disociación de titularidad y gestión, y las despoblificaciones fácticas (Martín 1988, citado por Corcuera, 1996).<sup>4</sup>

Según las teorías económicas neoliberales, los mercados estarían en la capacidad de asignar los recursos de una manera eficiente, corrigiendo las imperfecciones a las que conlleva la intervención estatal (Garnier, 2004). Por tanto, la privatización tomó fuerza como el único mecanismo encontrado para que el sector privado reemplazara al Estado en la provisión de los servicios, con la justificación de revertir el proteccionismo y la inefficiencia, y frenar el crecimiento de las empresas públicas (Ayala, 1992). Además,

<sup>4</sup> Los mecanismos más utilizados en los procesos de privatización han sido el traspaso de activos del sector público al privado, por medio de su venta (total o parcial), fusión, extinción y liquidación, capitalismo popular (o democratización), transferencia a otros niveles de gobierno (descentralización), subcontratación, y constitución del capital público por acciones, con el objetivo de trasladar a la empresa privada el proceso de toma de decisiones sobre el tipo de bienes a producir, su calidad y costo (Garnier, 2004).

modificó la función pública, para que sólo se ejerciera cuando fuera necesario, en pro del bien común, por lo que en las demás actividades el Estado debía apartarse para dejarle dicha tarea al mercado. Se planteó así que éste debía proveer los bienes públicos, facilitar las transacciones, corregir las externalidades y regular los monopolios que surgen por los rendimientos crecientes, mientras que el mercado se encargaría de asignar bienes privados, cuando las tasas privadas no se desviaran de la tasa social (Przeworski, 1998, citado por Garnier, 2004).

Las privatizaciones se fundamentaron entonces en un cambio de perspectiva de la empresa pública, la cual dejó de ser vista como un instrumento de rentabilidad a causa de su ineeficiencia, y dejó de gozar de privilegios, como la libertad de cargas impositivas (Corcuera, 1996). No obstante, no existe evidencia de que fuera el tipo de propiedad (pública o privada) lo que permitiera incrementar la eficiencia de los servicios públicos (Peters, 1996), que se buscaba con esta política mediante el balance de tres variables: el costo que se carga a la sociedad por producir un determinado bien o servicio, la calidad con que se produce éste y la cobertura con que se llega a la población (Ayala, 1992).

La política privatizadora ha tenido serios cuestionamientos por los riesgos que en la práctica ha conllevado. Entre éstos se encuentran la subvaluación de activos públicos, producto de la dificultad de estimar su valor en el mercado; la concentración de capital en manos de élites empresariales; la desaparición de empresas públicas que contribuyeran a la justicia social; y la reasignación del financiamiento gubernamental por cuenta de entidades prestamistas, es decir, una reincidencia en la generación de déficit fiscal, a causa de un gobierno cada vez más pobre y falto de recursos presupuestales.

El proceso de privatización ha conllevado también al surgimiento de un nuevo Estado, más débil y acotado en sus funciones, en el cual se ha vislumbrado una pérdida del dominio sobre la soberanía, y de los marcos institucionales para atender las capacidades exigidas por una población con demandas fragmentadas y en expansión, las cuales empezaron a resolverse por parte del mercado, en un mundo policéntrico, en el cual el Estado entró a compartir con nuevos actores los espacios de poder y de influencia

(Cabrero, 2005). Además, al producirse un cambio del derecho público al privado, se ha perdido el respeto por la igualdad, el control ciudadano y la rendición de cuentas ante órganos y entes de control, dejando desprotegida a la comunidad en los servicios propios del Estado (Penagos, 2004).

Como parte de los procesos de privatización, se han introducido dos políticas contrapuestas, la liberalización y la regulación, las cuales se han determinado en cada sector, teniendo en cuenta la necesidad de que el mercado actúe con libertad en la asignación y distribución de los recursos o, por el contrario, realizar intervención estatal para lograr este propósito. Aunque la liberalización se ha considerado como una política complementaria, y que ha ido acompañando a la privatización, generalmente se produce luego de haber realizado privatizaciones, con el fin de incrementar la competencia entre las empresas que entran a prestar el servicio.

La liberalización se asocia a la desregulación, la cual elimina instancias estatales que aplican restricciones y restricciones, afectando las decisiones empresariales (Corcuera, 1996) e incentiva la incorporación de instituciones para la operación de las empresas en el ambiente privado, orientando a las organizaciones públicas, mediante objetivos y fórmulas de las empresas privadas (Penagos, 2004), lo cual es característico de las reformas de la NGP, que modificaron la tarea de un gobierno que, en vez de remar, comenzó a navegar (Mashaw, 2008). Sus objetivos son la eliminación (o reducción) de barreras para la entrada de oferentes nacionales y extranjeros en el mercado, simplificar procedimientos administrativos, propiciar la participación ciudadana mediante asociaciones de consumidores o usuarios colectivos, y dar mayor confianza a la autoridad por parte del público. Por ello se ha argumentado que las medidas de liberalización son más eficaces para la mejora de servicios que las de privatización, pues incentivan la competencia (Ayala, 1992).

Por su parte, la regulación, de acuerdo con Oszlak (2004), está orientada a incidir en el comportamiento de los operadores públicos y privados, apoyados en un conjunto de recursos institucionales que legitiman la intervención estatal, los cuales incluyen un marco normativo, apoyo político, la constitución de un ente regulador, personal altamente capacitado y recursos técnicos. Aunque es más común ejercer regulaciones sobre los agentes

privados, las empresas públicas también han sido objeto de las mismas, bajo esquemas en los cuales se ha delegado la función de prestación de servicios a niveles subnacionales de gobierno.

Las prácticas regulatorias han requerido la conformación de agencias especializadas en esta tarea. Así, en los modelos de regulación que se han implementado, la responsabilidad pública por el mantenimiento del servicio es compartida entre el gobierno y las agencias reguladoras (Corcuera, 1996). Sin embargo, Oszlak (2004) sostiene que a éstas últimas se han asignado funciones legislativas, administrativas y de gestión, judiciales y de programación e incluso de investigación, siendo tan amplio el espectro de competencias adjudicadas, que rebasan las conferidas propiamente al poder público.

Según este autor, la efectividad de la entidad reguladora depende de una combinación del marco normativo, los arreglos estructurales, el modelo organizacional y los recursos de los cuales dispone esta entidad. Sin embargo, en la práctica se han generado desfases de tiempo entre los procesos de privatización de los servicios, la definición de marcos regulatorios y la creación de las agencias. Esto ha llevado a que tal actividad de intervención se caracterice por un déficit institucional, en el cual la falta de claridad legislativa, una inadecuada estructura organizacional y la disparidad en los recursos, ha impedido la eficacia de la acción reguladora (Oszlak, 2004). A continuación se analiza la privatización en el caso de las telecomunicaciones.

#### PRIVATIZACIÓN DEL SECTOR DE LAS TELECOMUNICACIONES

De manera general, las privatizaciones se han recomendado en sectores que no constituyen un monopolio natural, conviniendo dejarlos a exposición de las fuerzas del mercado, bajo mecanismos de competencia, si se considera que sólo las actividades exclusivas del Estado, por su naturaleza, deben permanecer en manos del sector público. En el caso particular de las telecomunicaciones, está en discusión si este sector corresponde a un monopolio natural, pues anteriormente así se consideraba, en tanto que el espectro y la infraestructura de las redes eran de titularidad del Estado.

No obstante, tal condición se ha venido desvirtuando por efectos de las políticas de privatización y liberalización, conllevando a que los operadores públicos y privados participen en igualdad de condiciones, tanto en la asignación del espectro como en la inversión y uso de las redes requeridas para la operación de los servicios. Aunque la venta de las empresas de telecomunicaciones se ha fincado en las cuantiosas inversiones que requiere la constante evolución tecnológica, los críticos de tal proceso han argumentado que se trata de privatizaciones de un sector estratégico, generador de altas utilidades, las cuales han beneficiado a las empresas privadas que lograron su adquisición, en detrimento de un Estado que perdió ingresos futuros por cuenta de esta decisión.

Según Bresser *et al.* (2004), la política de privatización es recomendable sólo a condición de que la actividad no constituya un monopolio natural, ni implique grandes rentas ricardianas. Por tal motivo, la conveniencia de privatizar las empresas públicas de telecomunicaciones no ha sido clara, pues corresponde a un tipo de compañías que genera bienes públicos; existen discusiones sobre su carácter de monopolio; y hay presencia de fallas en el mercado que no resultan tan fáciles de resolver mediante la gestión de la regulación (Ayala, 1992). Incluso, algunas evidencias indican que el desarrollo del sector ha sido mayor en los países en los cuales se ha mantenido el monopolio estatal, respecto a los que privatizaron (García, 2004).

En tal sentido, es claro que en esta industria, luego de las privatizaciones, la tarea asumida por el Estado ha sido la regulación, a fin de asegurar que se dé efectivamente la competencia. En consecuencia, las entidades encargadas de esta actividad podrían convertirse en instrumentos poderosos para universalizar los servicios, en la medida en que al incrementar el número de oferentes se compita por precios y, por tanto, se reduzcan las tarifas; además, se presione a las empresas para ser innovadoras, tanto en aspectos organizacionales como tecnológicos, minimizando así la necesidad de subsidios (Herrera, 1997, citado por Oszlak, 2004).

No obstante, no es sencillo garantizar que en un esquema privatizado las empresas de telecomunicaciones vayan a continuar brindando servicios en rubros no rentables (por ejemplo, telefonía rural), como tampoco asegurar

si existe la capacidad gubernamental real para que tal condición se cumpla (Oszlak, 2004). El modelo anterior adoptado por muchos países fue la conformación de un monopolio estatal que hiciera sustentable la provisión de servicios en todo el país (García 2004), por lo cual, hoy en día, el problema se presenta cuando la gestión del regulador no resulta efectiva y algún operador genera dominancia (más del 25% del mercado), lo que conduce a que la privatización repercuta en la consolidación de oligopolios o monopolios de carácter privado (Matías, 2011). Lo anterior porque se trata de una industria caracterizada por contar con pocos operadores, ya que avanza rápidamente en el campo tecnológico (Oszlak, 2004).<sup>5</sup>

Si bien los cuantiosos ingresos percibidos por éstos pueden dotar de mayores recursos al agente regulador, la experiencia general, y especialmente en países latinoamericanos, ha mostrado que en muchos casos la falta de autonomía de este ente ha impedido la implementación de una verdadera regulación. Por tal razón, algunos autores argumentan que en muchos países donde se privatizó este sector y, específicamente, en los países en desarrollo, no se evidencian mejorías en la prestación del servicio en manos de los particulares (García, 2004). En síntesis, las políticas de privatización aplicadas al sector de telecomunicaciones han generado diferentes posturas y el éxito o fracaso en sus resultados ha dependido de un arreglo que involucra el entorno institucional de cada país, las políticas públicas definidas por el gobierno, la efectividad del ente regulador y la calidad del servicio que se logre obtener por cuenta de los operadores encargados de su prestación.

La mayoría de las experiencias de privatización de las telecomunicaciones demuestran que la debilidad de un marco institucional y regulatorio ha impedido el desarrollo de la industria en manos de la empresa privada, la cual se ha beneficiado de los cuantiosos ingresos devengados en este sector estratégico, sin producir mejorías en su calidad ni en su cobertura. Por ello, es

<sup>5</sup> Según el International Telecommunication Union (ITU), ya para 1999, 73 por ciento del mercado mundial de las telecomunicaciones estaba en poder de monopolios, 9 por ciento de duopolios y sólo 18 por ciento en empresas competitivas (García, 2004).

importante evaluar si el Estado debe continuar cumpliendo un rol como prestador de estos servicios públicos o si, por el contrario, sólo debe intervenir como vigilante y regulador, aunque esta tarea no haya producido hasta el momento el efecto esperado.

En la siguiente sección se discutirá brevemente el proceso de privatización que se ha llevado a cabo en el entorno colombiano.

#### PRIVATIZACIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES COLOMBIANAS

Herrera (2006, 4) afirma que “en Colombia, a diferencia de la mayoría de los países, no existía un operador único nacional de telefonía fija local, sino que existían diferentes monopolios regionales en los cuales operaban las telefónicas municipales, departamentales y el operador nacional”. Por tanto, contrario a las etapas de privatización de las telecomunicaciones en casi todo el mundo, en el caso colombiano la política de liberalización se produjo en un ambiente parcialmente privatizado (e incluso previo a la privatización), en el cual las empresas públicas entraron en un escenario de competencia con las privadas, a partir de 1990, cuando se inicia la apertura de ese sector. En tal década, la industria de las telecomunicaciones tuvo un desarrollo particular frente a otros países latinoamericanos, dándose un proceso progresivo de desnacionalización, de acuerdo con el ritmo e intereses propios de cada uno de los gobiernos de turno, que finalmente se materializó después del año 2000 (Anzola, 2012).

A partir de 1994, arrancó la competencia de operadores de telefonía local en las principales ciudades. Posteriormente, en 1997, se realizó la apertura de la telefonía de larga distancia, lo cual llevó a la implementación de un nuevo modelo de operación. A pesar de haberse eliminado el monopolio público nacional como resultado de esta política, no hubo una apertura drástica del sector y se comenzó a operar en un esquema de competencia mixto entre empresas públicas y privadas. Mientras que las primeras se enfocaron en satisfacer las necesidades de telefonía básica local y de larga distancia, las segundas entraron a competir en el segmento de telefonía móvil y los servicios de valor agregado (Conpes, 2005). Esta tendencia se mantu-

vo de manera similar hasta la primera mitad de la década de 2000, cuando el servicio de telefonía básica seguía teniendo una demanda significativa.

No obstante, el proceso de privatización de Telecom en el año 2006 y la creación de Colombia Telecomunicaciones, Coltel, generó un cambio importante en la participación de los particulares en el abastecimiento de dicho servicio.<sup>6</sup> La liquidación y posterior venta del 51 por ciento de acciones del monopolio nacional a Telefónica de España, defendida por el gobierno como una estrategia de “capitalización”, constituye un hito importante en el devenir de la apertura del sector, no solamente porque materializa las políticas dirigidas hacia la privatización aplicadas desde la década anterior, sino también porque replantea el papel desempeñado por el Ministerio de Comunicaciones, que se desprende de su función como proveedor de redes y servicios, para orientarse a actividades de política y regulación sectorial, permitiendo a las empresas privadas la provisión de esos servicios públicos.

Otro proceso de privatización que se produjo en el sector es el de Edatel, la cual proveía sus servicios en municipios y zonas rurales del Departamento de Antioquia. Esta venta se efectuó en 1997, mediante la entrega de 21 por ciento de acciones al sector solidario y otro 18 por ciento a las Empresas Públicas de Medellín (EPM), siendo la primera privatización de telefonía básica realizada en el país (Muñoz, 2004). Y el de la ETB, que correspondió a la transformación de esta compañía en una Empresa Industrial y Comercial del Estado, para la venta posterior de 10.8 por ciento del capital accionario en el año 2003, bajo la modalidad de democratización. Sin embargo, producto de las políticas de los gobiernos municipales, en el ámbito subnacional se han producido procesos de *publificación*, mediante los cuales las empresas municipales han revertido privatizaciones anteriores, en un esfuerzo por integrar los portafolios de servicios y permitir la convergencia de las telecomunicaciones.

<sup>6</sup> Para el año 2005, 93 por ciento de la Telefonía Pública Local Comutada (TPBLC) era operada por el sector público, en tanto que el sector privado solamente proveía 7 por ciento. De ese 93 por ciento, 30.3 por ciento era suministrado por la operadora nacional y 62.7 por ciento por las operadoras regionales (DNP, 2011).

En términos generales, se observa que las políticas delineadas por el gobierno central han ido en contravía de las establecidas por los gobiernos municipales. En tanto que el primero se focaliza en apartarse de su función pública respecto al abastecimiento de redes y servicios, argumentando la necesidad de inversión de capital privado para el desarrollo de una infraestructura en permanente evolución y cambio (Pinto, 2010; Guerra, 2010), los segundos consideran estratégicas las empresas públicas para el desarrollo de programas políticos y, por tanto, realizan esfuerzos importantes para fortalecerlas y mantenerlas en operación, reflejando una falta de coordinación por la naturaleza no cooperativa en las interacciones políticas entre las agendas del gobierno central y municipal (Scartascini *et al.*, 2011), lo cual genera un conflicto en el desarrollo del sector debido a las contradicciones en los roles asumidos por los diferentes niveles de gobierno.

El nivel central no ha tomado en cuenta el papel que las empresas públicas municipales desempeñan en el desarrollo local y regional, considerando únicamente en sus modelos institucionales el rol que entra a cumplir la empresa nacional en manos del sector privado, así como las operadoras de telefonía celular, también con cobertura a nivel nacional, las cuales se han visto ampliamente favorecidas como resultado de la vertiginosa demanda que han generado los servicios móviles, en detrimento de los fijos. En consecuencia, los ingresos generados por esta industria se han concentrado en las firmas del sector privado,<sup>7</sup> dejando en peligro la sobrevivencia de las compañías municipales, si se tiene en cuenta que las reglas institucionales establecidas hasta el año 2009 les impedían incursionar en la prestación de telefonía bajo la nueva modalidad.

En suma, se observa que si bien las políticas privatizadoras han tendido a reducir el tamaño del Estado colombiano, entregando la provisión de

<sup>7</sup> Para el año 2006, del total de ingresos generados en el sector, las dos terceras partes se concentraron en compañías privadas así: 34.4 por ciento en América Móvil (Telmex y Comcel), 20.3 por ciento en Telefónica, 2.1 por ciento en Millicom y 7.6 por ciento en otras empresas, demostrando la creciente concentración de ingresos en el sector privado, el cual genera casi las dos terceras partes de los ingresos brutos (64.5%), en tanto que el público, un poco más de la tercera parte (35.5%) (Usaid 2008, citado por Guerra, 2010).

ciertos servicios públicos a la empresa privada, actualmente en el entorno de las telecomunicaciones del país (de manera atípica en Latinoamérica), el gobierno central juega un rol como diseñador de la política pública y regulador y vigilante de la industria, mientras que los gobiernos locales continúan asumiendo el rol de empresarios, haciendo uso de las compañías municipales como instrumentos necesarios para proveer los servicios públicos a sus comunidades y, especialmente, a las más vulnerables.

Partiendo de este contexto general, enseguida se describe la estrategia metodológica que orientó la investigación realizada.

#### METODOLOGÍA EMPLEADA PARA EL ESTUDIO

Para llevar a cabo el estudio se siguió una metodología de corte cualitativo, acudiendo al estudio de caso. Es de notar que el conjunto de empresas operadoras colombianas se caracteriza por estar conformado por grandes grupos corporativos que, para el año 2009, correspondían a seis consorcios, los cuales mediante una mixtura de capitales públicos (nacionales y subnacionales) y privados, se dirigen poco a poco a la consolidación de oligopolios, y posiblemente duopolios, como parece ser la tendencia del sector, en muchos países del mundo.<sup>8</sup> Por ello, el trabajo realizado tomó como unidades de análisis la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá (ETB) y UNE, filial de Empresas Públicas de Medellín (EPM), que son las paraestatales más grandes del sector en el país y tienen en común ser empresas de origen municipal con una larga evolución, que aún hoy siguen brindando servicios a escala regional y nacional, en articulación con los gobiernos locales a los que pertenecen.<sup>9</sup>

La investigación empírica se fundamentó en entrevistas semiestructuradas, que se aplicaron con base en un guión en el cual se dividieron las pre-

<sup>8</sup> Estos grupos se distribuían así: 1) Telefónica, 2) UNE: EPM Telecomunicaciones, 3) ETB, 4) Telmex, 5) Transtel y 6) otros (sspd, 2009).

<sup>9</sup> En el año 2006, del total de ingresos del sector, 35.5 por ciento correspondió al sector público, distribuido así: 12.8 por ciento a Medellín (UNE), 10.5 por ciento a Bogotá (ETB) y 12.2 por ciento a otros públicos (Usaid, 2008, citado por Guerra, 2010).

guntas en cuatro secciones: *a)* gestión pública, mediante la cual se indagaba sobre las características de la gestión (estratégica, macro y micro) de las empresas analizadas para cumplir con su misión; *b)* participación en políticas públicas, en la cual se buscaba conocer cómo contribuían esas empresas en el desarrollo de políticas de TIC de los gobiernos municipales y del gobierno nacional; *c)* marco institucional, a través del cual se preguntaba sobre la percepción de los entrevistados respecto a las posibilidades que brinda el marco institucional para el desarrollo y continuidad de las empresas públicas del sector, y *d)* privatización-publificación, que indagaba sobre las diferencias percibidas entre empresas públicas y privadas de telecomunicaciones, en las actuales condiciones.

Las entrevistas se realizaron a directivos del gobierno colombiano y de las empresas estudiadas, las cuales fueron grabadas, transcritas y, posteriormente, decodificadas en el software *Atlas Ti*, utilizando la técnica del *Grounded Theory*, mediante la cual se buscaba establecer conceptos a partir de los datos recolectados en forma empírica, para nutrir el marco teórico construido. Estos resultados se complementaron con la revisión de diferentes leyes, documentos oficiales, informes y material hemerográfico, obtenidos durante la investigación en campo. Con el fin de analizar la información obtenida, se hizo uso de la técnica de comparación entre unidades, a fin de establecer semejanzas y diferencias entre sus modelos de gestión y poder profundizar en el fenómeno estudiado (Pliscoff y Monje, 2003).

En total, se realizaron diez entrevistas en las ciudades de Bogotá, Medellín y Manizales, aplicadas durante tres visitas efectuadas por la investigadora a Colombia, en los periodos de diciembre de 2011 a enero de 2012, julio de 2012 y diciembre de 2012 a enero de 2013. En el grupo de informantes hicieron parte los directivos del Ministerio de TIC, un miembro de la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC), dos directivos de ETB y tres de UNE. Adicionalmente, se entrevistó a funcionarios de Telefónica (antes monopolio público nacional), y se sostuvieron varias reuniones con un investigador, que desde el sector académico ha estudiado la evolución de los servicios públicos de telecomunicaciones en Colombia (véase relación de entrevistas en la bibliografía).

Las entrevistas se realizaron en un ambiente semiformal, en las oficinas de cada uno de los entrevistados; en su mayoría, fueron grabadas para facilitar su posterior transcripción y, en promedio, duraron una hora, según la disponibilidad de tiempo de cada informante. Algunas de ellas tuvieron una orientación narrativa, como en el caso del director de Comunicaciones del Min TIC, quien contó desde su punto de vista cuál había sido el origen y evolución de las empresas públicas de telecomunicaciones en el país (Anzoátegui, 2012) o la del gerente corporativo de UNE, quien narró con gran detalle todo el proceso de creación y desarrollo de esa empresa (Sánchez, 2012). Se destacan también dos entrevistas en profundidad, efectuadas al subdirector de Telecomunicaciones del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y a un investigador de la Universidad Libre, con quienes hubo oportunidad de interactuar durante las tres visitas realizadas al país (Garcés, 2011; Matías, 2012). Adicionalmente, hubo una entrevista con enfoque grupal, realizada a directivos de Telefónica Telecom, en la cual participaron la gerente y un asesor del área legal de la compañía (Guerra y Martínez, 2012).

A partir de la decodificación realizada, se operacionalizaron los resultados para cada una de las dimensiones e indicadores, tomando como base la variable dependiente, es decir, la categoría de gestión pública, así: 1) gestión estratégica: *a)* nivel estratégico, *b)* nivel táctico, *c)* nivel operativo; 2) gestión macro: *a)* gobierno local, *b)* concejo local, *c)* gobierno nacional, *d)* autoridades de vigilancia y control, *e)* otros actores públicos y privados, y 3) gestión micro: *a)* organización y esquema de gobierno, *b)* estructura financiera, *c)* personal, *d)* recursos tecnológicos y *e)* clientes y mercadeo. En la siguiente sección se muestran los hallazgos más relevantes del estudio de caso en el cual se analiza la gestión pública de ETB y UNE, teniendo como base estas dimensiones e indicadores.

## RESULTADOS DEL ESTUDIO DE CASO DE ETB Y UNE

El rol asumido por las empresas públicas de telecomunicaciones se ha ido modificando como producto de los avances tecnológicos y los cambios en las reglas institucionales del sector, propiciando su operación en un am-

biente orientado por las políticas públicas de liberalización y privatización, lo cual ha llevado a que estas compañías dejen de ser tratadas como empresas de servicios públicos domiciliarios, para que entren a formar parte de las múltiples operadoras que están actuando en el país, especialmente en el campo de los servicios móviles. En esta sección se realiza una descripción de cada una de las unidades de análisis, para luego presentar los hallazgos del estudio empírico.

#### EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ (ETB)

ETB es una de las compañías de telecomunicaciones más antiguas de Colombia, fundada en el año 1884 como Compañía Colombiana de Teléfonos. Desde 1932, se produjo una estatización de la empresa, dadas las reiteradas protestas por el incremento en las tarifas, quedando en manos de la administración de la capital colombiana. Ya en 1940 se crea como Empresa de Teléfonos de Bogotá, con capital 100 por ciento público de la ciudad, con el objetivo de incrementar la infraestructura de telefonía, a fin de ampliar la cobertura a poblaciones de bajos ingresos, extendiendo la función social del Estado en el ámbito local (López, 2011).

No obstante, en 1997 la ETB se convirtió jurídicamente en sociedad anónima por acciones, lo cual le permitía iniciar la prestación de sus servicios en otros territorios del país, e incursionar en el servicio de Internet. La apertura del sector presionó a esta empresa, que por mucho tiempo fue un monopolio estatal de la capital, a ingresar en un modelo competitivo, que comenzó a partir de 1999, con la llegada de los primeros operadores públicos y privados a Bogotá, entre ellos Telecom, EPM Bogotá y, posteriormente, Telmex, los cuales competían también en el campo de la telefonía de larga distancia. Desde el año 1996, se habían realizado reiterados intentos por parte de los alcaldes en turno para privatizar la empresa, argumentando déficit del Distrito Capital para asumir los gastos asociados a su operación, pero solamente a partir del año 2003 se procedió a la democratización de una parte de su capital, convirtiéndose en una empresa de carácter mixto (ETB, 2008).

Estas tentativas de privatización, mediante la búsqueda de un socio estratégico, llevaron a una suerte de estancamiento en el desarrollo de la empresa para realizar las inversiones requeridas, a fin de ampliar su portafolio de servicios (Arias, 2012; Martínez, 2013). Pero a partir de 2012, la ETB tomó un nuevo rumbo bajo una nueva administración capitalina, con la decisión de no venderla, apostando a mantenerla como instrumento necesario en el desarrollo de los planes de TIC del Distrito (Petro, 2012). Actualmente, la ETB continúa siendo la empresa más grande de servicios fijos en el país, y es la principal proveedora de telefonía fija. Además, brinda la cuarta parte de las conexiones de Internet de banda ancha (con 561 162 conexiones) (*El Tiempo*, 2012), y es la segunda en el servicio de larga distancia internacional después de Coltel.

#### UNE-EPM TELECOMUNICACIONES

UNE es una empresa filial del grupo empresarial EPM, conformado 100 por ciento con capital público, proveniente del municipio de Medellín. Las EPM fueron creadas en 1955, a fin de proveer los principales servicios públicos al Departamento de Antioquia, divididos en cuatro grandes segmentos: energía, aguas, gas natural y telecomunicaciones.<sup>10</sup> En 1997, las EPM se convirtieron en empresa industrial y comercial del Estado y en 2006 se generó una escisión del grupo EPM, con el fin de independizar los servicios de telecomunicaciones ofrecidos, mediante la gestión de una nueva compañía, dando origen a la empresa EPM Telecomunicaciones S.A. (con marca UNE), la cual quedó constituida como una empresa 100 por ciento pública, propiedad de las EPM, bajo la figura jurídica de sociedad anónima por acciones (UNE, 2012).

Se procedió así a adelantar estrategias de *publificación*, mediante las cuales las EPM adquirieran el porcentaje restante de las acciones en las empresas

<sup>10</sup> Durante su funcionamiento se ha caracterizado por ser una empresa que presta sus servicios con gran calidad y apoya importantes políticas de su gobierno local; estando reconocida como una de las empresas más rentables y eficientes de Latinoamérica (Matías, 2004).

privadas donde tenían inversiones, así como la compra de las otras empresas públicas, realizando fusiones que les permitieran generar una única compañía de comunicaciones de carácter público, con capacidad de prestar sus servicios ya no sólo en Medellín, sino también en otros municipios del país.<sup>11</sup> Durante su periodo de operación, esta compañía ha generado un importante crecimiento financiero, en virtud del cual es considerada como la tercera compañía de telecomunicaciones más grande de Colombia, logrando que en el año 2008, UNE y todas sus empresas filiales de telefonía, se ubicaran dentro de las 15 empresas de telecomunicaciones con el Retorno sobre la Inversión (ROI) más alto del país (SSPD, 2009a).<sup>12</sup>

A continuación se presentan los principales resultados del trabajo empírico llevado a cabo para ambas empresas.

#### GESTIÓN PÚBLICA DE ETB Y UNE

La gestión pública realizada hoy día por ETB y UNE se analizó en las tres dimensiones señaladas en la primera y cuarta secciones. La gestión estratégica, que determina el rumbo tomado por estas empresas y que en buena medida es definida en el ámbito local, por cuenta de las alcaldías, las cuales están controladas políticamente por los concejos locales. La gestión macro, correspondiente al establecimiento de redes con los diferentes actores del gobierno, sector privado y actores de la sociedad civil, que intervienen en el sector, y la gestión micro, relacionada con el modo en que se desarrollan las operaciones al interior de las organizaciones para el cumplimiento de su misión.

En el siguiente cuadro se presentan los principales resultados sobre la gestión que hoy siguen ambas empresas, en cada dimensión e indicador identificados.

<sup>11</sup> Entre éstos se encuentran Bogotá, Barranquilla, Barrancabermeja, Bucaramanga, Cúcuta, Cartagena, Cali, Manizales, Pereira, Armenia y Popayán. Actualmente, UNE está presente en 325 municipios de 22 departamentos colombianos (EPM, 2012).

<sup>12</sup> Al momento de finalizar la investigación, UNE se encontraba adelantando una fusión con la operadora privada móvil Tigo (*El Espectador*, 2013).

## CUADRO 1. Hallazgos del estudio de caso

<i>Dimensión</i>	<i>Indicador</i>	<i>ETB</i>	<i>UNE</i>
	1. Estratégico	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Generan capacidades competitivas en el mercado de las telecomunicaciones, por lo que han adoptado un <i>isomorfismo institucional</i> (Powell y Dimaggio, 1999) que las lleva a comportarse de manera similar a las operadoras privadas.</li> <li>• Cumplen una función social: a) apoyo a los gobiernos locales en el desarrollo de programas de TIC, b) incremento del capital financiero público y c) beneficios sociales (ej. generación de empleos o pago de impuestos).</li> <li>• Participan en las políticas públicas de TIC haciendo uso de la figura de la Responsabilidad Social Empresarial RSE, con mayor fortaleza conceptual y práctica que sus pares privadas.</li> <li>• Los nexos entre la alcaldía y la empresa son débiles.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los nexos entre la alcaldía y la empresa son fuertes.</li> </ul>
	2. Táctico	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Despliegan tácticas para cumplir su misión, como: a) diversificación del portafolio de servicios, b) fomento a la innovación (incremento de capacidades tecnológicas) y c) generación de políticas de sostenibilidad (p.e. ahorro de energía).</li> <li>• Desarrollan un comportamiento competitivo que pudo incentivarse antes de la incursión de las operadoras privadas, cuando competían con el monopolio nacional.</li> <li>• Incursionan en nuevos servicios para disputarse el mercado nacional con sus pares privadas.</li> <li>• Ha tenido períodos de estancamiento en virtud de las decisiones políticas impulsadas por la alcaldía distrital para privatizarla, mediante la incorporación de un socio estratégico.</li> <li>• Su principal estrategia es modernizar la red capilar de Bogotá, y ampliar su portafolio de servicios al de televisión, a fin de lograr una oferta de servicios empaquetados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se ha expandido por el territorio colombiano mediante procesos de <i>publificación</i> e integración con otras compañías del sector, siendo pionera en la prestación de servicios de televisión por suscripción y telefonía móvil, entre las empresas públicas locales.</li> </ul>
	3. Operativo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollan tareas como la adquisición de espectro y de títulos habilitantes, que les permita operar nuevos servicios y modernizar sus redes.</li> <li>• Adquirió empresa cablera.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adquirió espectro 4G.</li> </ul>

CUADRO 1. Hallazgos del estudio de caso (continuación)

<i>Dimensión</i>	<i>Indicador</i>	<i>ETB</i>	<i>UNE</i>
	1. Gobiernos locales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecen redes de cooperación con los gobiernos locales para realizar planes en conjunto.</li> <li>• Incorporan políticas de transparencia y participan en la rendición de cuentas de los gobiernos locales.</li> <li>• Deciden sobre la naturaleza pública o privada de las empresas, lo cual depende de la articulación entre éstos y las empresas, para su participación en las agendas políticas de cada ciudad.</li> </ul>	
	2. Concejos locales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Juegan como actores de voto en los procesos de privatización de las empresas de telecomunicaciones.</li> <li>• Fiscalizan la gestión desempeñada por las empresas.</li> </ul>	
	3. Gobierno nacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trata a las empresas públicas locales con las mismas condiciones que a las privadas, generando descoordinación entre las políticas de ambos niveles de gobierno.</li> <li>• Favorece a las operadoras privadas (especialmente móviles), generando tensiones con los gobiernos locales.</li> </ul>	
2. Gestión macro	4. Autoridades de vigilancia y regulación	<p>Se establecen relaciones con las siguientes dependencias:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Comisión de Regulación de Comunicaciones CRC, la cual ha logrado legitimidad en el sector por su trabajo técnico y riguroso.</li> <li>• Contraloría General, que cumple un papel importante como fiscalizador del dinero público invertido en estas empresas, bajo un confuso modelo en el cual se entrelazan el régimen legal público y el privado.</li> <li>• Superintendencia de Industria y Comercio SIC, que preserva los derechos de los usuarios bajo un arreglo institucional que dejó dispersas las tareas de regulación y control en varias entidades.</li> </ul>	
	5. Otros actores públicos y privados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecen relaciones importantes con otras empresas privadas, con las cuales sostienen acuerdos de conexión y alianzas para la generación de contenidos y prestación de servicios especializados.</li> <li>• Requieren hacer uso de las redes de sus contrincantes para prestar sus servicios, modificando el ambiente de competitivo a cooperativo.</li> <li>• Realizan alianzas público-privadas para ampliar el portafolio de servicios y conseguir títulos habilitantes (p.e. para televisión), superando las fronteras locales para establecer relaciones con actores internacionales.</li> </ul>	

## CUADRO 1. Hallazgos del estudio de caso (continuación)

<i>Dimensión</i>	<i>Indicador</i>	<i>ETB</i>	<i>UNE</i>
3. Gestión micro	1. Organización y esquema de gobierno	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se gestionan con un gobierno corporativo, vigilado por una junta directiva, nombrada por la asamblea general y cuentan con un presidente que rige el rumbo de la compañía.</li> <li>• Mantiene independencia y menor articulación con las otras empresas de servicios públicos de la capital.</li> <li>• El alcalde preside la junta directiva y nombra a su presidente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es más coherente frente a la política de prestación de servicios públicos municipales, al formar parte de las EPM.</li> <li>• El gerente de las EPM preside la junta, aunque en la práctica y como regla informal el alcalde sigue participando en este cuerpo colegiado.</li> </ul>
	2. Estructura financiera	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Manejan responsablemente el capital público, generando utilidades importantes que conllevan a su solidez y prestigio financiero.</li> <li>• Ya contaban con una infraestructura tecnológica construida o bien, adquirida cuando realizaron la compra de otras compañías (p.e. las cableras), lo cual les ha permitido generar rendimientos crecientes, en la medida en que han logrado capturar un mayor número de usuarios sobre sus redes.</li> <li>• Establecen metas de ingresos y políticas de control de gastos.</li> <li>• Adquieren créditos mediante mecanismos como el de la deuda pública, para asumir las cuantiosas inversiones que demanda la actualización tecnológica.</li> </ul>	
	3. Personal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se guían por criterios privados, que les permiten generar políticas de incentivos, selección y capacitación de personal altamente calificado y bien remunerado, apartándose de las prácticas clientelares.</li> <li>• Sindicato como actor de veto en los intentos de privatización de la empresa.</li> <li>• Ha abierto espacios de diálogo y concertación con el sindicato.</li> </ul>	
	4. Recursos tecnológicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La infraestructura tecnológica (redes y espectro) y el conjunto de procesos innovadores se constituyen en su principal activo duro.</li> <li>• Sus estrategias descansan en el desarrollo de infraestructura, dada la amplia trayectoria que tienen en sus ciudades de origen.</li> <li>• La mayor complejidad administrativa, se encuentra en los procesos de contratación, incluyendo la compra de insumos tecnológicos, pago por servicios y participación en licitaciones, lo cual las lleva a contar con menor agilidad frente a sus competidores privados.</li> </ul>	

CUADRO 1. Hallazgos del estudio de caso (continuación)

<i>Dimensión</i>	<i>Indicador</i>	<i>ETB</i>	<i>UNE</i>
3. Gestión micro	5 Clientes y mercadeo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La lealtad de sus usuarios permite que continúen con el liderazgo en el servicio telefónico y de banda ancha en las ciudades de Bogotá y Medellín.</li> <li>• La base de usuarios es el foco al cual se encaminan sus estrategias corporativas, tanto para mantener a sus clientes actuales, como para lograr la captación de otros.</li> <li>• Logran sostenibilidad gracias al comportamiento cultural de los colombianos, tendiente a preservar las empresas por una cuestión de orgullo regional.</li> </ul>	

Fuente: Elaboración propia.

Con base en lo presentado en el cuadro 1, se concluye que en el ambiente de privatización del sector, ambas compañías han venido adaptando sus estructuras, al incorporar una especie de isomorfismo institucional, mediante el cual adoptan prácticas de gestión privada, para legitimar su existencia ante una ciudadanía cada vez más exigente, que demanda la prestación de servicios con eficiencia, calidad y diversidad. En ese contexto, ETB y UNE han aplicado diferentes estrategias corporativas, observándose el liderazgo de UNE, que como empresa pública impulsada por el orgullo regional de los antioqueños, se ha expandido por el territorio colombiano mediante procesos de *publificación* e integración con otras compañías del sector, siendo pionera en la prestación de servicios de televisión por suscripción y telefonía móvil, dentro de las empresas públicas locales. ETB por su parte, ha tenido periodos de estancamiento en virtud de las decisiones políticas impulsadas por la alcaldía distrital, para privatizarla mediante la incorporación de un socio estratégico.

En todo caso, las orientaciones políticas seguidas por los gobiernos de cada ciudad, han ejercido un papel fundamental en el curso que siguen estas empresas y las posibilidades de su fortalecimiento, lo cual está determinado en gran medida, por la prioridad que han atribuido las administraciones locales respecto al desarrollo de políticas de TIC en este plano. Sin embargo, en su interacción con el gobierno nacional, estas empresas son

tratadas en desventaja respecto a las operadoras privadas, por lo cual su futuro depende en alto grado del diseño institucional que se defina para el sector, la capacidad de coordinación entre gobierno central y local, y la dirección estratégica de ambas compañías.

## CONCLUSIONES

En el marco de las reformas impulsadas con el modelo de la NGP, la industria de las telecomunicaciones colombiana se encuentra en transición hacia una serie de dinámicas que convierten los servicios denominados “públicos” en una suerte de servicios más variados y especializados, los cuales se prestan mediante alianzas entre el sector público y el privado, en un entorno orientado por políticas de liberalización y nuevas formas de privatización, como son las fusiones y capitalizaciones.

Los nuevos marcos institucionales que se están ajustando, conforme la tecnología ha permitido la prestación de los diferentes servicios mediante un mismo canal (fenómeno denominado “convergencia”), hicieron posible que las empresas públicas incursionaran en la prestación de nuevos servicios, como el de televisión y servicios móviles, dentro de un modelo de competencia entre operadores públicos y privados, el cual presiona a las compañías estatales a generar nuevas capacidades de gestión que les permitan ponerse a tono con las condiciones del nuevo entorno tecnológico e institucional. Sin embargo, se encontró que los arreglos institucionales vigentes tienden a favorecer a las poderosas transnacionales que han logrado el dominio del sector (encabezadas por la mexicana América Móvil), obligando a cambiar el carácter público de las compañías municipales.

Por tanto, la función de las empresas públicas como instrumentos de los gobiernos subnacionales se está modificando, así como su rol en el desarrollo del sector y en el cumplimiento de las políticas definidas por el Estado, en el ámbito de las TIC, las cuales se promueven mediante una serie de mecanismos de competitividad, con claras ventajas para las operadoras privadas. Esto abre la compuerta para realizar otras investigaciones que amplíen los estudios sobre el papel que cumplen hoy en día empresas públicas en

sectores con arreglos mixtos, los cuales contribuyan a renovar la literatura existente en este campo.

Se observó que las compañías operadoras locales no establecen su función social intrínsecamente, sino que corresponde a una estrategia dirigida por las alcaldías municipales, a partir de lo cual las empresas despliegan sus recursos en el desarrollo de tácticas para competir en el mercado y generar los recursos financieros necesarios; por un lado, para mantener su operación, atendiendo las exigentes necesidades de modernización tecnológica y, por otro, para continuar promoviendo en sus ciudades la cobertura universal y otros beneficios sociales en materia de TIC.

En suma, el sector de las telecomunicaciones se orienta cada vez más a la generación de alianzas público-privadas, en las cuales el Estado participa como socio capitalista. En el caso de las compañías municipales, éstas han recurrido o planean suscribir capitalizaciones y fusiones, a fin de seguir realizando las cuantiosas inversiones que demanda la constante evolución tecnológica, tendiendo así a convertirse en organizaciones híbridas, en las cuales las divergencias entre los intereses de los agentes privados y los públicos ponen en riesgo la continuidad en el cumplimiento de la función social que desarrollan.

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

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arellano, David (2004), *Gestión estratégica para el sector público*, México, Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Ayala Espino, José (1992), *Límites del mercado y límites del Estado: Ensayos sobre economía política del Estado*, Toluca, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Bozeman, Barry (1998), *Todas las organizaciones son públicas*, México, FCE.
- Bresser-Pereira, Luiz C., Nuria Cunill Grau, Leonardo Garnier, Oscar Oszlak y Adam Przeworski (2004), *Política y gestión pública*, Caracas y Buenos Aires, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)/FCE.
- Brugué, Quim y Joan Subirats (1996), “Introducción”, en Brugué y Subirats (coords.), *Lecturas de gestión pública*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), pp. 9-22.
- Cabrero, Enrique (1998), “Estudio Introductorio”, en Bozeman, Barry (coord.), *Gestión pública, su situación actual*, México, FCE.
- \_\_\_\_\_ (2005), *Acción pública y desarrollo local*, México, FCE.
- Conpes (Consejo Nacional de Política Económica y Social) (2005), “Participación privada en servicios públicos domiciliarios: Lineamientos de política”, documento núm. 3385, Bogotá.
- Corcuera, Javier (1996), “Estado y economía en época de crisis: Las privatizaciones”, *Estudios Políticos* (nueva época), 91, pp. 9-45.
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) (2011), “Indicadores básicos de tecnologías de la información y la comunicación”, boletín de prensa, Bogotá.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación) (2011), “Indicadores básicos de tecnologías de la información y la comunicación”, boletín de prensa, Bogotá.
- El Espectador (2013), “UNE y Tigo presentan proyecto de fusión”, disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/economia/une-y-tigo-presentan-proyecto-de-fusion-articulo-407732> [fecha de consulta: 3 de enero de 2013].

- El Tiempo* (2012), “Así será la oferta de servicios de 4G”, disponible en: [www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12144683](http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12144683) [fecha de consulta: 21 de agosto de 2012].
- EPM (Empresas Públicas de Medellín) (2012), *Sostenibilidad como propósito de las EPM*, disponible en: [www.epm.com.co](http://www.epm.com.co) [fecha de consulta: 9 de febrero de 2012].
- ETB (Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá) (2008), “Proceso de selección de un inversionista estratégico para la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá: Reglamento del proceso”, disponible en: [www.etb.com.co](http://www.etb.com.co) [30 de noviembre de 2011].
- García, Gilberto (2004), “El impacto de la privatización en las telecomunicaciones”, *Gestión y Política Pública*, XIII(2), pp. 373-425.
- Garnier, Leonardo (2004), “El espacio de la política en la gestión pública”, en Luiz Bresser-Pereira et al., *Política y gestión pública*, Caracas y Buenos Aires, CLAD/FCE, pp. 91-138.
- Gascó, Mila (2004), *Luces y sombras de la reforma del Estado en América Latina*, Catalunya, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.
- Guerra, Rosario (2010), “La consolidación de la estructura institucional para las tecnologías de la información y las comunicaciones”, en DNP, *Memorias renovación del Estado 2002-2010*, Bogotá, pp. 141-177.
- Guerrero, Omar (1995), “Ingoberabilidad: Disfunción y quebranto institucional”, *Reforma y Democracia*, CLAD, 3, pp. 1-13.
- \_\_\_\_\_(2001), “Nuevos modelos de gestión pública”, *Revista Digital Universitaria UNAM*, 2(3), 30 de septiembre.
- Gunn, Lewis (1996), “Perspectivas en gestión pública”, en Quim Brugué y Joan Subirats (coords.), *Lecturas de gestión pública*, Madrid, INAP, pp. 39-55.
- Herrera, Carlos (2006), “El papel del regulador en el mercado de las telecomunicaciones”, *Revista de Ingeniería*, 23, pp. 95-100.
- Hughes, Owen (1996), “La gestión de las relaciones externas”, en Quim Brugué y Joan Subirats (coords.), *Lecturas de gestión pública*, Madrid, INAP, pp. 355-375.

- López, Clara (2011), *Un patrimonio de Bogotá: El debate de la ETB*, Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Lynn, Laurence E. (1998), “La teoría en la gestión pública”, en Barry Bozeman (coord.), *Gestión pública, su situación actual*, México, FCE, pp. 49-52.
- Mashaw L., Jerry (2008), “Rendición de cuentas, diseño institucional y la gramática de la ingobernabilidad”, en John Ackerman (coord.), *Más allá del acceso a la Información: Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, México, Siglo XXI Editores.
- Marín, Fabián (2008), *Público y privado: Estudio sobre las transformaciones del derecho, del Estado y de la empresa*, Bogotá, Ed. Temis.
- Matías Camargo, Sergio (2004), “Las telecomunicaciones, su privatización y su impacto social”, *Diálogos y Saberes*, 20, Bogotá, pp. 103-127.
- \_\_\_\_ (2011), *La política pública de liberalización y privatización de las telecomunicaciones en Colombia*, Bogotá, Universidad Libre de Colombia.
- Metcalfe, Les (1996), “Gestión pública: De la imitación a la innovación”, Quim Brugué y Joan Subirats (coords.), *Lecturas de gestión pública*, Madrid, INAP, pp. 77-100.
- Moore, Mark (1998), *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, Barcelona, Paidós.
- Muñoz, Diego (2004), *Privatización en Colombia: Marco jurídico para la transferencia de la propiedad estatal*, Bogotá, DNP.
- Olson, Marcur (1985), *Auge y decadencia de las naciones*, Barcelona, Ariel.
- Oszlak, Oscar (2004), “Privatización y capacidad de regulación estatal: Una aproximación teórico-metodológica”, *Política y Gestión Pública*, Caracas y Buenos Aires, CLAD/FCE, pp. 139-193.
- Penagos, Gustavo (2004), “Políticas privatizadoras de las empresas públicas en Colombia y en derecho comparado”, *Universitas*, 107, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, pp. 261-289.
- Peters, Guy (1996), “Gestionando un Estado vaciado”, Quim Brugué y Joan Subirats (coords.), *Lecturas de gestión pública*, Madrid, INAP, pp. 403-416.
- Petro, Gustavo (2012), discurso durante el Festival Latinoamericano de

- Instalación de Software Libre (Flisol), disponible en: [www.youtube.com](http://www.youtube.com) [fecha de consulta: 5 de mayo de 2012].
- Pinto, Martha (2010), “La transformación de las telecomunicaciones 2002-2006”, en DNP, *Memorias renovación del Estado 2002-2010*, Bogotá, pp. 125-140.
- Pliscoff, Cristian y Pablo Monje (2003), “Método comparado: Un aporte a la investigación en gestión pública”, Panamá, VII Congreso Internacional del CLAD, 28-31 de octubre.
- Powell, Walter y Paul Dimaggio (1999), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, FCE.
- Ruiz, José (1980), *La empresa pública: Un estudio de derecho administrativo sobre la experiencia mexicana*, Toluca, INAP.
- Sánchez, José Juan (2002), *Gestión pública y gobernanza*, Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- \_\_\_\_\_ (2010), “¿Innovando en la gestión pública? La experiencia mexicana en los gobiernos locales”, *Espacios Públicos*, 13(27), pp. 10-32.
- Scartascini, Carlos, Pablo T. Spiller, Ernesto Stein y Mariano Tommasi (2011), “¿Cómo se juega en América Latina? Instituciones políticas, procesos de negociación y políticas públicas”, en Carlos Scartascini *et al.* (eds.), *El juego político en América Latina: ¿Cómo deciden las políticas públicas?*, Bogotá, BID, pp. 1-74.
- Stewart, Jhon y Ranson Stewart (1996), “La gestión en el ámbito público”, en Quim Brugué y Joan Subirats (coords.), *Lecturas de gestión pública*, Madrid, INAP, pp. 57-76.
- SSPD (Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios) (2009), *Informe sectorial telefonía pública básica conmutada 2008*, Bogotá, disponible en: [www.superservicios.gov.co](http://www.superservicios.gov.co) [fecha de consulta: 30 de noviembre de 2011].
- \_\_\_\_\_ (2009a), *Encuesta sobre el nivel de satisfacción de usuarios (NSU) de servicios públicos domiciliarios 2007*, Bogotá, SSPD/Agencia Ipsos Napoleón Franco.
- Une (2012), “UNE-EPM Telecomunicaciones presentó informe de gestión y sostenibilidad 2011”, disponible en: [www.une.com.co](http://www.une.com.co) [fecha de consulta: 14 de marzo de 2013].

## ENTREVISTAS

- Arias, Germán D. (2012), gerente de regulación de la ETB, Bogotá, 13-07-2012.
- Anzola, Miguel F. (2012), director de Comunicaciones, Ministerio de Tecnologías de Información y Comunicaciones, Bogotá, 16-07-2012.
- Garcés, Orlando (2011), subdirector de Telecomunicaciones, DNP, Bogotá, 30-12-2011, 10-07-2012 y 15-01-2013.
- Guerra, Natalia y Sergio Martínez (2012), gerente legal y asesor de Telecomunicaciones de Telefónica Telecom, Bogotá, 26-07-2013.
- Martínez, Isabel C. (2013), vicepresidenta de Planeación Estratégica de la ETB, Bogotá, 23-01-2013.
- Matías, Sergio (2012), docente investigador del Grupo Servicios Públicos, Derecho y Sociedad, Bogotá, Universidad Libre, 11-01-2012, 16-07-2012 y 07-01-2013.
- Orrego, Sonia (2012), líder de asesores de UNE-EPM Telecomunicaciones, Manizales, 09-01-2012.
- Sánchez, Luis (2012), gerente de Desarrollo Corporativo de UNE-EPM Telecomunicaciones, Medellín, 06-01-2012.
- Sierra, Suzy (2012), directora de Vigilancia y Control, Ministerio de Tecnologías de Información y Comunicaciones, Bogotá, 18-07-2012.
- Usme, Juan G. (2012), secretario general de UNE-EPM Telecomunicaciones, Medellín, 11-01-2012.

**Ma. Elena Giraldo Palacio** es maestra en Gobierno y Asuntos Pùblicos por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); especialista en Gerencia Informática por la Escuela de Administración de Negocios, y Administradora de Empresas por la Universidad Nacional de Colombia. Se ha desempeñado en diferentes cargos administrativos, en áreas tecnológicas del sector público colombiano. Actualmente es doctorante en el Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, en la orientación de Administración Pública, y profesora de asignatura en al Sistema de Educación Abierto y a Distancia de la misma universidad. Entre sus líneas de investigación se encuentran la gestión pública; las políticas de ciencia, tecnología e innovación; las políticas públicas de TIC; el desarrollo territorial y local; las empresas públicas, y el papel del Estado en el nuevo orden mundial.