

# Gestión estratégica neoinstitucional: Caso Telecom

## ¿Regulación de segunda generación para beneficio del mercado abierto?\*

**Carlos Eduardo Martínez Fajardo\*\***

**Edgar Enrique Martínez Cárdenas\*\*\***

### Resumen

Desde una perspectiva neoinstitucional, en este artículo se analizan críticamente estrategias y políticas internacionales derivadas del enfoque New Public Management y su aplicación en las reformas administrativas de segunda generación realizadas en América Latina durante la última década.

En particular se estudia la gestión estratégica de la empresa colombiana Telecom para evaluar la crisis que la llevó a su liquidación. También se examinan las limitaciones de la nueva empresa Colombia de Telecomunicaciones S.A. ESP, Telecom, estimando las implicaciones del comportamiento dinámico del sector telecomunicaciones.

Finalmente el artículo propone estrategias clave y pautas de organización para la consolidación y competitividad de la nueva empresa.

### Palabras clave

Gestión estratégica neoinstitucional, rediseño organizacional, gestión pública, New Public Management, estrategias de segunda generación en las reformas administrativas del Estado, modernización del sector telecomunicaciones, Telecom.

### Políticas internacionales de gestión pública y de gestión en el sector de telecomunicaciones

**D**esde la perspectiva neoinstitucional se pueden analizar las externalidades en relación con la interacción y evolución de las instituciones: organi-

zaciones, mecanismos de mercado, costos de transacción, Estado, procesos de regulación y racionalidad limitada, individual y colectiva<sup>1</sup>.

Los procesos de desregulación, aunque no necesariamente involucran acciones de privatización, en la práctica han llevado a modificar la legislación en áreas de desarrollo, trasladando responsabilidades estratégicas del Estado a la empresa privada, debido a la presión de organismos internacionales que buscan dinamizar el mercado, modernizar los sistemas de **gestión pública** y elevar los niveles de productividad y competitividad.

Algunos países europeos iniciaron la desregulación bajo un proceso que incluye el establecimiento de las bases económicas y jurídicas para llevar a cabo una progresiva transformación de los monopolios públicos en empresas competitivas.

\* Este artículo es producto del trabajo de investigación en la línea de Gestión Estratégica Neoinstitucional, dirigida por el profesor Carlos E. Martínez Fajardo. Se recibió en agosto y se aprobó definitivamente en octubre de 2003.

\*\* Profesor asociado de la Universidad Nacional de Colombia, actual director de la Escuela de Administración de Empresas y Contaduría Pública de la Universidad Nacional de Colombia. Para comentarios y reproducción del artículo comunicarse con: karlesmf@hotmail.com.

\*\*\* Profesor asociado de la Universidad del Tolima, máster en Administración de la Universidad Nacional de Colombia, autor de la tesis de maestría *Impacto de la desmonopolización del negocio de Telefonía Pública Básica Conmutada de Larga Distancia (TPBCLD) en la gestión de Telecom* (2003), dirigida por Carlos E. Martínez Fajardo, Universidad Nacional de Colombia. E-mail: m\_edgar2002@yahoo.com

<sup>1</sup> Para un análisis de la contribución de Coase (1937; 1960), desde la perspectiva de gestión y el *management*, ver Martínez Fajardo (2002b).

Las políticas de liberalización han implicado la participación de capitales y empresas extranjeras, sea en la provisión de equipo terminal de telecomunicaciones, en la prestación de servicios de valor agregado o en la operación de redes y prestación de servicios básicos.

Osborne y Gabler (1992), en *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, señalan que el **New Public Management** parte del supuesto de que el sector público es ineficiente en comparación con el sector privado y que para superar la crisis fiscal y la insatisfacción de los ciudadanos, los países debieron reaccionar con reformas orientadas por las siguientes directrices:

- *Descentralizar la autoridad en el seno de las empresas públicas, buscando ceder responsabilidades en los niveles inferiores.*
- *Revisar lo que el Gobierno debería hacer y pagar, lo que debería pagar pero no hacer, y lo que no debería ni hacer ni pagar.*
- *Reducir el funcionariado y reducir costos.*
- *Estudiar medios más rentables de prestar servicios, como la subcontratación.*
- *Simplificar normas y establecer criterios y medidas de rendimiento* (Osborne, 1998, pp. 23-24).

En los países de América Latina, los organismos internacionales han presionado en la gestión pública nuevas reformas administrativas y políticas públicas, llamadas **de segunda generación** (Burki y Edwards, 1995, p. 7), que han involucrado el ajuste de la estructura del Estado mediante procesos de privatización, fusiones, alianzas, formas *outsourcing* o subcontratación y flexibilización laboral.

Este proceso, que incluye la puesta en práctica del denominado *Consenso de Washington*, ha llevado a muchas organizaciones del Estado al achicamiento de su estructura, sin una reflexión que supere la visión miope de la eficiencia de los costos directos y sin tener en cuenta los costos sociales.

## Las reformas y políticas en la gestión pública colombiana

A través de diferentes reformas administrativas de primera generación, centradas en formalismos de racionalidad técnico-burocrática, como las de 1958, 1968, 1973 y 1986, el Estado colombiano buscó superar la irracionalidad derivada de un sistema de gestión por *clientela* o *clientelista*, basado en los resultados electorales, intentando promover criterios técnicos del sistema de carrera,

como el de estabilidad sujeta a evaluación por méritos, desempeño y resultados.

Las reformas mencionadas dieron lugar a la formalidad de un conjunto de normas que no armonizaron con el contexto social ni con la cultura del ciudadano promedio, con valores y expectativas heredadas de la tradición y el colonialismo hispano (ver, por ejemplo, Jaramillo, 1998).

Con apoyo en la evidencia histórica se puede afirmar que la racionalidad gubernamental ha ido en contravía de la racionalidad técnica: una cosa son los proyectos orientados realmente por la influencia y los intereses de los gamonales, y otra la asignación y el seguimiento de los recursos del Estado bajo criterios modernos de racionalidad técnica y eficiencia según costos y resultados técnicos y sociales.

En la década de los ochenta, el Estado colombiano comenzó a adoptar reformas de segunda generación o criterios del *New Public Management* con el fin de modernizar la gestión pública a partir de políticas y estrategias internacionales que han propiciado la privatización y la flexibilización laboral<sup>2</sup>.

El Estado colombiano hace poco más de diez años adoptó el Plan de Desarrollo Económico y Social "La Revolución Pacífica", que cuestionaba el excesivo intervencionismo del Estado y otorgaba al mercado y a la iniciativa privada un papel protagónico<sup>3</sup>. Con este Plan se propuso disminuir la acción del Gobierno a través de medidas de desregulación, privilegiar la iniciativa privada y el mercado como mecanismo regulador, no sólo de las actividades económicas sino también de los servicios sociales.

El Estado colombiano refleja notables deficiencias pero es claro que la solución no es necesariamente el achicamiento de su estructura ya que esta variable se

<sup>2</sup> Las estrategias promovidas por organismos internacionales confirman la tesis de Chandler (1966) de que la estrategia precede a la estructura y, por deducción, las reformas administrativas en la gestión pública son un producto del direccionamiento y la capacidad de influencia de los mencionados organismos.

<sup>3</sup> El diagnóstico gubernamental en el mencionado Plan fue muy cuestionado ya que las cifras históricas demuestran que antes de los noventa en el Estado colombiano no hubo un excesivo intervencionismo sino un modesto intervencionismo, con participación moderada del sector público, muy bajo en comparación con los patrones internacionales. El mismo Plan de Desarrollo reconoce que el Estado en Colombia era relativamente pequeño en términos de su incidencia directa en el gasto total de la economía y que el gobierno central representaba menos de la mitad del gasto público.

encuentra relacionada con la capacidad para generar empleo.

Posteriormente, en contravía del mencionado Plan, se promulgó la Constitución Política de 1991, comprometida con una estrategia de ampliar la esfera de lo público. Esta nueva Constitución aprobó un nuevo marco sobre las relaciones entre el Estado, la economía y la sociedad y definió a Colombia como un Estado social de derecho.

El Estado colombiano mantuvo así, al menos formalmente, la responsabilidad de dirigir la economía y también el reconocimiento de los derechos de libre competencia, de la libertad, de la iniciativa privada y de la propiedad privada, pero dentro de los límites del bien común y con responsabilidad social y ambiental.

Pareciera que achicar la estructura del Estado fuera la panacea para resolver los desequilibrios de las finanzas públicas, sin tener en cuenta los graves problemas sociales derivados del alto nivel de desempleo en Colombia.

Es sumamente cuestionable la estrategia de reingeniería en el rediseño de la estructura y las políticas "downsizing", que han llevado a reducir el número de funcionarios con el fin de disminuir los costos de funcionamiento del sector público mediante procesos de privatización y flexibilización laboral, sin tener en cuenta el impacto social o los desequilibrios sociales que ese tipo de medidas causa. Así lo confirman las cifras recientes del nivel de desempleo<sup>4</sup>, la rigidez salarial, las limitaciones de la inversión pública, los procesos de desindustrialización (que hacen perder participación de la industria en el PIB) y el estancamiento o empeoramiento de los indicadores del desarrollo social, como el índice de ingreso laboral promedio que desde 1992, año de referencia, ha disminuido de 30% a cerca de 6% en el 2002 (Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID), 2003, p. 30).

El citado documento del CID se pregunta por qué al FMI sólo le preocupa el equilibrio de las cuentas y no el crecimiento económico y social del país, y afirma: "Lo que realmente se puede decir, es que las políticas redistributivas combinadas con un paquete de políticas macroeconómicas contracíclicas, en general, pueden mejorar el funcionamiento de los mercados laborales y reducir la desigualdad" (CID, 2003, p. 20).

<sup>4</sup> Con datos muy optimistas, el documento de la Presidencia de la República y Planeación Nacional (2002) señala un aumento del desempleo del 12% en 1998 al 16% en junio del 2002.

Debemos preguntarnos, adicionalmente, por qué los organismos internacionales en sus objetivos prioritarios no incluyen la ampliación de oportunidades sociales y el mejoramiento de la capacidad de gestión de las Empresas de Servicios Públicos.

La respuesta se relaciona con el supuesto de que la expansión de los bienes y servicios públicos son

*inherentes a la función social del Estado*, disminuyen el malestar social, mejoran la calidad de vida de los ciudadanos y ciudadanas a partir de la armonía que se logre en la acción de organizaciones privadas, mercado y Estado. Para ello el Estado debe estar en capacidad de propiciar nuevas oportunidades sociales y procesos orientados a la ampliación de la cobertura de servicios públicos en un contexto democrático de libre elección. (Sen, 2003)

Las organizaciones privadas, solidarias y públicas, a través del mejoramiento de su capacidad de gestión pueden contribuir de manera significativa a la solución de las desigualdades señaladas, mediante estrategias que incluyan una racionalidad técnica (mejoramiento sustancial de los niveles de eficiencia, productividad, capacidad para producir conocimiento nuevo) y, simultáneamente, la eficacia social (nuevos incentivos sociales, nuevas oportunidades, contribución a la ampliación de la cobertura de los servicios públicos básicos: educación, trabajo organizado, condiciones de nutrición mínima, servicios de salud).

## Las políticas del New Public Management en el sector de las telecomunicaciones

En el sector de telecomunicaciones las transformaciones técnicas y de gestión han involucrado prácticamente a todos los países, que han definido políticas de desregulación, liberalización y privatización.

Ante tales cambios se observa que el sistema de gestión de las empresas modernas se ha adaptado rápidamente, pero además, el proceso se ha visto favorecido por la estrategia de privatización y libre competencia del mercado, que de manera simplista asume el supuesto de que la gestión privada es más eficiente que la gestión del Estado en el manejo de los servicios públicos.

La privatización de las telecomunicaciones ha buscado separar al Estado de la función de prestar servicios de valor agregado y ha emprendido acciones de separación de funciones de regulación, la cesión a las empresas privadas de la prestación del servicio telefónico básico y la

participación de capital privado nacional en la empresa pública operadora de servicio básico.

Las primeras privatizaciones de empresas públicas de telecomunicaciones, en 1984 en Inglaterra y en 1985 en el Japón, constituyeron procesos lentos y aceptaron únicamente capitales privados nacionales.

Estas políticas y la estrategia de alianzas y fusiones han llevado a las corporaciones del sector de telecomunicaciones a buscar sinergias en la integración de recursos, conocimiento y experiencia con el fin de lograr mayor competitividad internacional<sup>5</sup>.

Los principales cambios en el sector derivados de esos ajustes son:

- La separación de las funciones reguladoras y de operación de redes, anteriormente a cargo de organismos gubernamentales.
- La admisión de empresas privadas en la prestación del servicio telefónico básico.
- La modificación de los regímenes jurídicos acordes con los nuevos requerimientos de la competencia en la innovación.
- Nuevas formas de comercialización de equipos.
- La prestación de servicios de valor agregado.
- La eliminación de subsidios cruzados.
- La precisión de conceptos como monopolio natural, servicio universal, explotación y prestación de servicios básicos.

En un mundo cada vez más globalizado el sector de las telecomunicaciones ha sufrido una revolución tecnológica mediante la Internet (con todas las implicaciones económicas, comerciales, culturales y educativas<sup>6</sup>) y la telefonía móvil de tercera generación<sup>7</sup>, resultado del triunfo del sistema móvil-inalámbrico sobre el fijo-alámbrico.

<sup>5</sup> Esta opinión es confirmada en el informe de la UIT en los siguientes términos: "la convergencia de tecnologías que crea presiones competitivas en el mundo entero, impone megafusiones y conduce a la creación de megasociedades".

<sup>6</sup> Una investigación de International Data Corporation (IDT) señaló que el número de alumnos matriculados en cursos a distancia por Internet pasó de 71,000 en 1998 a 2,2 millones en 2002 (López y Leal, 2003, p. 350).

<sup>7</sup> En 2001 el avance tecnológico de la segunda generación de telefonía móvil celular (TMC) incluyó el acceso a Internet, el correo electrónico con voz y el acceso a periódicos digitales. La tercera generación ha innovado los servicios de videoconferencia móvil, correo electrónico con video, diagnóstico médico remoto, educación a distancia, televisión y videojuegos móviles, y sistemas compatibles con aplicaciones B2B (*Business to business*).

La preferencia de los consumidores por la telefonía móvil ha favorecido la instalación de redes móviles modernas, originando nuevos productos con alta demanda, tanto en los países en vía de desarrollo, donde no existe una infraestructura adecuada de telefonía fija tradicional, como en los países industrializados, con excelente cobertura de telefonía fija tradicional. En Colombia, Telecom ha jugado un papel importante en este sector y los grandes problemas y resultados de gestión que determinaron el diagnóstico de no viabilidad, la liquidación de la empresa y las expectativas institucionales en el país justifican la investigación de este caso.

## La crisis de Telecom

La crisis de la empresa y la decisión de liquidación se fundamentó en el análisis de viabilidad y el conflicto de intereses de la dirección y del sindicato.

La no viabilidad se basó en el análisis del desequilibrio financiero, la pesada carga prestacional (estimada en \$5.6 billones), el elevado costo de las tarifas y las limitaciones para la innovación tecnológica, justificando la liquidación.

En 1994, el Gobierno acogió la estrategia institucional de recurrir a la competencia con el fin de buscar mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos<sup>8</sup>.

Entre 1993 y 1997, de acuerdo con las cifras de la empresa, se firmaron 19 contratos para expandir la telefonía local en 1.8 millones de líneas. En 1995 la empresa ya contaba con 800 mil líneas instaladas en planta interna y en 1999 se alcanzaron 1.63 millones, con un crecimiento promedio anual de 20.5% en la década, que dobló el promedio sectorial nacional.

La expansión de las redes implicó adquirir una infraestructura tecnológicamente avanzada: cable submarino, red nacional de fibra óptica con una extensión de 4,200 kilómetros, interconectando más de 50 ciudades, red troncal de microondas y cerca de medio centenar de satélites en órbita para mejorar los servicios mediante un proceso de convergencia, logrando hasta el año 2000 digitalizar cerca del 99% de las líneas.

<sup>8</sup> La Ley 37 de 1993 abrió la posibilidad de que la empresa se asociara con inversionistas privados; la Ley 142 de 1994 mejoró las oportunidades para la privatización de los servicios públicos, tratando de disminuir la influencia clientelista mediante un manejo gerencial de las empresas públicas, y permitió el ingreso de inversionistas privados para mejorar la eficiencia y calidad mediante la competencia directa, abandonando la política de monopolio regulado.



De acuerdo con informe elaborado por la Contraloría General de la República: "... la empresa enfrenta problemas estructurales que hacen incierta su sostenibilidad, tales como el elevado pasivo pensional y que las inflexibilidades administrativas, tanto a nivel interno como externo, impedirían una necesaria reestructuración".

En los documentos del Conpes No. 3145 de diciembre de 2001 y No. 3184 de julio de 2002 se examinó la viabilidad global de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones Telecom, concluyendo que: "... no obstante la ejecución de un plan de ajuste, la empresa no era viable ni solvente y que a pesar de los esfuerzos gubernamentales no se generó mejoría en la viabilidad financiera, comprometiendo la garantía en la prestación del servicio y generando una mayor pérdida en el valor patrimonial de la Nación".

En el documento técnico elaborado por el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Comunicaciones, de fecha junio 11 de 2003, se afirmó:

... la actual estructura operacional del sector administrativo del orden nacional que interviene en la prestación de servicios de telecomunicaciones, en la cual la responsabilidad de la prestación de los servicios de telecomunicaciones está dispersa entre la Empresa Nacional de Telecomunicaciones Telecom, sus veintisiete (27) gerencias departamentales y las catorce (14) teasociadas, ha generado una serie de ineficiencias que no permiten el desarrollo de todo el potencial de los activos e inversiones del Estado en el sector ni la obtención de necesarias economías de escala y que se traducen en sobrecostos por la duplicidad de funciones y la imposibilidad de ejercer el debido control gerencial, razón por la cual las recomendaciones incluyen la liquidación de Telecom y de las empresas teasociadas.

Después de seis intentos de reestructuración, la empresa no pudo superar el burocratismo, el exceso de cargos directivos, las prácticas tradicionales de la gestión pública colombiana, la falta de capacidad para retener y ofrecer estabilidad a los funcionarios técnicos más capacitados, el déficit financiero, la brecha tecnológica, el elevado costo de tarifas y el bajo nivel de competitividad en la prestación de los servicios de acuerdo con los niveles de exigencia del mercado internacional.

## La solución gubernamental a la crisis de Telecom

El pasado 12 de junio, el Gobierno Nacional, mediante el Decreto 1615, ordenó la liquidación de Telecom argu-

mentando la facultad del Estado para "... intervenir en la prestación de los servicios públicos con el fin de asegurar su prestación continua y eficiente, garantizar la calidad de los bienes objeto de los servicios públicos y buscar la ampliación permanente de la cobertura de los servicios a los habitantes del territorio nacional".

El mismo día, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1616 que creó la **Empresa de Servicios Públicos Domiciliarios Colombia Telecomunicaciones S.A. ESP Telecom**, para constituirse en la gestora de los servicios de telecomunicaciones, de los cuales depende en buena parte la conectividad del país, que prestaba la Empresa Nacional de Telecomunicaciones y las teasociadas.

El Decreto 1615 de liquidación de la empresa dispuso que el proceso de liquidación debía concluir a más tardar en un plazo de dos (2) años prorrogables por el Gobierno Nacional por un acto debidamente motivado hasta por un plazo igual.

Como liquidador de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones - Telecom se responsabilizó a la Fiduciaria La Previsora S. A., que debió asumir sus funciones a partir de la fecha de suscripción del contrato por parte del Presidente de la Junta Liquidadora. Con la liquidación de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones - Telecom se facultó a la Junta Liquidadora para suprimir los empleos y cargos de la empresa, así como para terminar los contratos de los trabajadores oficiales y del vínculo legal y reglamentario de los empleados públicos.

Para la desvinculación del personal que gozaba de la garantía de fuero sindical, el Liquidador debió adelantar los procesos de levantamiento de dicho fuero. También se precisó que a los trabajadores oficiales a quienes se les terminó el contrato de trabajo como consecuencia de la supresión de la empresa se les debía reconocer y pagar una indemnización, de conformidad con lo previsto en la tabla contenida en el artículo 5o. de la Convención Colectiva suscrita entre la Empresa Nacional de Telecomunicaciones - Telecom y sus trabajadores, el día dieciocho (18) de febrero de 1994.

Con el propósito de generar recursos para atender pasivos y de garantizar la continuidad en la prestación del servicio de telecomunicaciones, se ordenó a la Empresa Nacional de Telecomunicaciones - Telecom en liquidación celebrar, en forma directa y en conjunto con las demás empresas del orden nacional prestatarias de servicios de telecomunicaciones cuya liquidación se dispuso, un *contrato de explotación* para el uso y goce de los bienes, activos y derechos requeridos para la prestación del servicio de telecomunicaciones, con la entidad esta-

blecida como *gestora del servicio*, en los términos del artículo 39 numeral 3 de la Ley 142 de 1994, respetando las disposiciones legales y reglamentarias sobre la liquidación de entidades públicas.

La nueva empresa se constituyó como una *sociedad anónima* prestadora de servicios públicos domiciliarios, vinculada al Ministerio de Comunicaciones. Para efectos del régimen jurídico aplicable a los actos, contratos y relaciones laborales, la empresa se acoge a lo establecido en las leyes 142 de 1994 y 689 de 2001. En la protocolización de la constitución de la sociedad concurren como socios iniciales las siguientes entidades: la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Empresa Colombiana de Petróleos (Ecopetrol), la Empresa Colombiana de Gas (Ecogas), la Sociedad Canal Regional de Televisión Teveandina Ltda., la Compañía de Información Audiovisuales y las entidades oficiales que pudiese determinar el Gobierno Nacional.

Para garantizar la continuidad en la prestación del servicio de telecomunicaciones, Colombia Telecomunicaciones S. A. ESP celebró con la Empresa Nacional de Telecomunicaciones - Telecom y con las teleasociadas liquidadas un contrato de explotación para el uso y goce de los bienes, activos y derechos requeridos para la prestación del servicio de telecomunicaciones.

El valor del aporte de la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público fue equivalente al monto de las acciones que se le asignaron en el acto de protocolización de la constitución. Este aporte no estuvo representado en dinero o liquidez alguna sino en la capacidad que le confirió el Gobierno a Colombia Telecomunicaciones S. A. para que participara en los negocios de telecomunicaciones, incluido el aporte de licencias, permisos, concesiones y cualquier otro título que la habilitara en la prestación de los servicios de telecomunicaciones que tenía la Empresa Nacional de Telecomunicaciones - Telecom en el momento de su liquidación.

De acuerdo con el contrato de explotación, Colombia Telecomunicaciones S. A. ESP debió recibir de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones - Telecom y de las teleasociadas en liquidación, el uso y goce de los bienes, activos y derechos que dichas entidades destinaban a la prestación de los servicios de telecomunicaciones, a cambio de una contraprestación que será pagada por la nueva empresa a esas entidades o al patrimonio autónomo que ellas podrán constituir por medio de contrato de fiducia.

El patrimonio líquido constituido fue fijado en función del valor de los pasivos de las mencionadas entidades, prioritariamente en función del costo de amortiza-

ción del pagaré extendido por la Empresa Nacional de Telecomunicaciones - Telecom para dotar de recursos financieros el patrimonio autónomo, constituido en cumplimiento de lo dispuesto por la Ley 651 de 2001.

Colombia Telecomunicaciones S.A. ESP deberá destinar los bienes, activos y derechos objeto del contrato de explotación a la prestación de los servicios de telecomunicaciones a su cargo, lo que puede hacer en forma directa o indirecta, utilizando cualquier mecanismo o contrato previsto por la ley.

En cuanto a criterios de gestión, a la nueva empresa se le determinó que los costos laborales, tanto directos como los correspondientes a relaciones indirectas por contratos de administración externa de personal, no pueden superar el porcentaje de los ingresos por ventas de servicios.

En los Estatutos se precisó que no puede haber más de una persona de soporte administrativo por cada tres (3) personas vinculadas a la generación de ingresos, y que la Junta Directiva puede adoptar mecanismos y metodologías de gestión por resultados, estableciendo estímulos pecuniarios o no.

Se señaló que todos los proyectos de inversión deben estar respaldados por su correspondiente plan de negocios que demuestre la rentabilidad, salvo los que se hagan en cumplimiento de disposiciones de regulación.

Se determinó además una política de inversión en activos fijos por valor no inferior al 6%, que tampoco podrá superar el 12% de los ingresos operacionales sin previa autorización del Confis, de acuerdo con la contraprestación por el contrato de explotación.

## Análisis de la estrategia gubernamental

Actualmente Telecom es el mayor operador de telefonía local del país con más de un millón 702 mil líneas propias, a las que se le suman 945 mil de sus empresas teleasociadas. Sin embargo, no se debe pasar por alto la pérdida de participación de Telecom en el mercado, que en los últimos años llegó al 25% en larga distancia nacional y a 40% en larga distancia internacional.

Como ya se dijo, la nueva situación del mercado demanda el incremento de la transmisión de datos y video, lo cual significa una urgente diversificación del negocio y el desarrollo de nuevas tecnologías.

La estructura de la empresa continúa con grandes limitaciones ya que no ha podido definir una vía para lograr una mayor productividad de su infraestructura

actual, potencialmente apta para permitir el desarrollo de nuevos servicios rentables que hasta la fecha no presta en todo el territorio nacional. Adicionalmente, lo que es más grave, no responde a los retos de innovación y desarrollo competitivo de la empresa en un sector muy dinámico.

Para iniciar este proceso, la empresa requiere consolidar los procesos de cambio organizacional e innovación tecnológica, acordes con las características de evolución institucional del país y con el desarrollo tecnológico e industrial del sector de comunicaciones, producto de la unión de las corporaciones de gran tamaño.

## **Análisis de gestión estratégica de la Empresa de Servicios Públicos Domiciliarios Colombia Telecomunicaciones S.A. ESP**

La nueva empresa nació con buena parte de las inflexibilidades de la antigua Telecom y su consolidación requerirá nuevas reglas de juego, corregir fallas del mercado con el apoyo del Estado, mejorar su capacidad de gestión para formular nuevas estrategias de asignación eficaz de recursos a través de criterios de eficiencia, productividad, calidad, competitividad e impacto social (Martínez Fajardo, 1982 y 2002a), y la formulación de políticas acordes con la responsabilidad social del Estado de derecho y su misión de contribuir a disminuir las grandes desigualdades sociales.

En su tarea de construir y avanzar para superar la irracionalidad de la cultura del clientelismo, deberá impulsar un proyecto empresarial que integre al menos las siguientes estrategias:

### **1. Mejoramiento de la capacidad de gestión**

De acuerdo con criterios teóricos del enfoque neoinstitucional, la empresa deberá mejorar su capacidad de gestión ajustando la estructura interna con el fin de optimizar los procesos de planeación, el sistema de incentivos para motivar el desarrollo del potencial del talento humano y la innovación de conocimiento (ver Martínez Fajardo, 2000a, p. 64).

La nueva empresa, además de nuevas estrategias y ajustes de estructura, requiere un sistema de incentivos para motivar y potenciar el desarrollo humano a partir de valores de confianza e identidad que faciliten la actitud hacia la innovación: "si hemos de promover la innovación harán falta nuevas formas de relaciones humanas no

burocráticas, pues la innovación no ha podido ser dirigida por órdenes" (Crozier, 1996).

El mejoramiento del nivel de motivación organizacional contribuirá a mejorar los procesos de autoaprendizaje, a desarrollar nuevas competencias y a producir conocimiento nuevo.

### **2. Redireccionamiento estratégico de los negocios actuales de la empresa**

Si bien la nueva empresa controla más del 37% del mercado de telefonía local, el negocio de larga distancia es el que genera la mayor parte de sus rentas, por eso la entrada de nuevos operadores le ha significado una amenaza real y pone en riesgo su posicionamiento futuro ya que este servicio no solamente está siendo prestado por los dos nuevos operadores, sino también a través de otras tecnologías como la telefonía móvil y la Internet, que están llamadas a imponerse frente a la telefonía fija.

La dependencia del monopolio de la larga distancia hizo que Telecom dejara de lado, por muchos años, la telefonía local; el hecho de no incorporar a su portafolio de servicios oportunamente la Internet, con sus múltiples alternativas, y la telefonía móvil pesa sobre el futuro y la capacidad de generación de valor que apoye el desarrollo de la nueva empresa.

La solución adoptada por el Gobierno Nacional es parcial pues si bien logra establecer unos parámetros de racionalidad técnica del sistema de gestión, no logra superar la visión a corto plazo, los problemas estructurales de liquidez financiera y la capacidad de inversión en desarrollo tecnológico.

La alternativa gubernamental se limita a mejorar algunos indicadores financieros y operacionales, a reducir los costos de excesivo burocratismo, eliminar privilegios contemplados en la convención laboral, crear un patrimonio autónomo para el pasivo pensional, superar la rigidez jurídica derivada del carácter de empresa industrial y comercial del Estado mediante la figura de sociedad por acciones, y suprimir la participación de sociedades que no estaban representando ninguna inversión estratégica. Sin embargo, los problemas estructurales persisten en la nueva empresa, recogiendo el legado de una desacertada gestión de Telecom durante muchos años.

Surgen entonces las preguntas de hasta qué punto hay un compromiso claro del Gobierno frente al reto de crear puestos de trabajo o al menos mantener el nivel de empleo del año anterior; si la modernización comprende criterios de racionalidad técnica en la gestión, cuáles son los compromisos de la política gubernamental frente a



procesos de selección técnica en todos los niveles de la estructura de la empresa, y cuáles los mecanismos efectivos para eliminar el clientelismo y sus secuelas de procesos de corrupción.

La empresa liquidada cumplió con la prestación de servicios poco rentables, pero socialmente necesarios, compensando el déficit mediante el Fondo de Comunicaciones. La nueva empresa también está comprometida con fines de responsabilidad social y de integración nacional; sin embargo, hasta ahora no es clara la política de servicio a sectores marginados y de estratos bajos en todo el territorio nacional.

La nueva empresa nace sin liquidez de recursos para garantizar la penetración en el mercado de nuevas tecnologías, en especial en aquellos segmentos que son rentables, ya que su núcleo de negocio se mantendrá por ahora concentrado en la infraestructura fija de telefonía de voz.

Los inconvenientes laborales y financieros de la anterior empresa persisten y no podrán subsanarse si no se formula un nuevo plan estratégico en donde estos nuevos negocios entren a soportar la sostenibilidad y el crecimiento de la empresa a mediano y largo plazo. Lo desafortunado de las propuestas hechas a la empresa es que se concentran en resolver problemas importantes pero que no solucionan los problemas de desarrollo y la capacidad de innovación y, por consiguiente, hasta el momento tampoco despejan la duda de su viabilidad futura.

### **3. Estrategia de innovación para el desarrollo y la competitividad**

El desarrollo de la empresa no puede basarse únicamente en los servicios de telefonía fija de voz; se requiere invertir en investigación, innovar y buscar de manera agresiva nuevos mercados, potenciar la red y seguir la tendencia mundial penetrando en el mercado de comercio electrónico: B2B, B2C y G2B.

Las exigencias del mercado mundial y de la Telefonía Móvil Celular (TMC) de tercera generación obligan a una estrategia de convergencia o digitalización de los servicios sobre las redes de telecomunicaciones para competir con comunicación y transmisión de voz, datos y videos.

Para ello la empresa debe esforzarse en desarrollar procesos de aprendizaje y producción de nuevo conocimiento mediante incentivos para la transformación del conocimiento tácito en explícito (Nonaka y Takeuchi, 1999; Choo, 1999) y el desarrollo de competencias estratégicas (Tidd, 2000).

### **4. Estrategia y estructura de alianzas y fusiones**

La fusión de las empresas más grandes de telecomunicaciones, bajo un esquema de unificación de red y competencia en los servicios, podría aumentar la eficiencia económica, lo cual favorecería tanto al negocio como a los usuarios. Así mismo, las alianzas estratégicas pueden significar para la empresa oportunidades de mejoramiento de rentabilidad y competitividad, aprovechando su infraestructura, cobertura y experiencia.

Si se tiene en cuenta que la red bajo la cual operan las tres empresas que dominan el sector de telecomunicaciones (Telecom, ETB y EPM) es de propiedad estatal, tanto a nivel central como local, resulta improductivo no aprovechar las economías de escala de una red de mayor tamaño. De acuerdo con el anterior criterio técnico es conveniente estudiar la posibilidad de fusionar las grandes empresas, tal como lo hicieron las *baby bells* de telefonía local en Estados Unidos y los operadores celulares a nivel nacional.

Esta estrategia, que incluye una política de desintegración vertical, permitirá aumentar sinérgicamente la productividad de las empresas del sector y al mismo tiempo propiciará un esquema competitivo, eficiente y de calidad en la prestación de servicios.

Sorprende que Telecom y ahora la nueva empresa, la más grande de telecomunicaciones en Colombia, estén alejadas de estas alianzas y fusiones. Con la adjudicación de las primeras licencias para los PCS quedó clara la alianza entre ETB y EPM, que se lanzaron a la telefonía móvil después de tener telefonía fija local en las dos más grandes ciudades del país y servicio a larga distancia para todo el territorio nacional (a través de Orbitel, en el caso de EMP que es propietaria del 50% de esta empresa).

Con dicha alianza estas empresas se encuentran en capacidad de ofrecer servicios *en paquete* a todos sus clientes: telefonía local, larga distancia nacional e internacional, Internet y telefonía móvil, modalidad que tratará de imponerse en el mercado, buscando asegurar que cada cliente adquiera todos los servicios a través de una sola empresa.

La estructura de alianza con empresas que puedan contribuir a mejorar la situación financiera y la capacidad de innovación tecnológica es una relación organizacional que incide en la capacidad de servicio y en el nivel de competitividad de la nueva empresa, con mayor razón si se tiene en cuenta la fortaleza en telefonía local, base de los servicios actuales.



## 5. Nuevos contratos de joint ventures

Estos contratos no son nocivos por sí mismos y pueden significar ventajas en la medida en que vinculen la inversión privada a la explotación de los bienes públicos y bajen los costos y las tarifas de los servicios; lo nocivo es la incapacidad de los negociadores que representan al Estado a la hora de firmar los contratos.

Gracias a los *joint ventures*, o contratos de asociación a riesgo compartido, la empresa logró aumentar el volumen de líneas disponibles por operador.

A través de estos contratos de riesgo compartido la anterior empresa logró desarrollar nuevos servicios de banda ancha, instalar un mayor número de líneas y un bucle local (pares de cobre que llegan al abonado) de tecnología moderna.

De acuerdo con estos cambios, en los próximos años se espera mejorar los ingresos por facturación debido a la terminación de algunos de esos contratos, y las líneas y los ingresos serán recibidos en su totalidad por la nueva empresa.

La estrategia de contratos de asociación a riesgo compartido resulta necesaria con el fin de aprovechar las posibilidades de Internet a través de sus diferentes servicios, pero esencialmente el comercio electrónico y los servicios de multimedia, cuya oferta es aún precaria en el país.

## 6. Consolidación de la telefonía local

Actualmente funcionan cerca de un millón 200 mil líneas de estos contratos y, en promedio, el 80% de los ingresos de estas líneas son para el socio y el 20% para la empresa. Una vez liquidado el contrato, el ciento por ciento de los ingresos será para Telecom; aunque aún no se ha llegado al límite de rebalanceo tarifario de estas líneas, a corto plazo se esperan mayores ingresos por este concepto.

La empresa deberá fortalecer este negocio ajustando sus procesos, mejorando el conocimiento y el nivel de satisfacción de los usuarios en cuanto a tiempos de reparación de daños, instalación de líneas, disponibilidad de la red, y optimizando la efectividad de los procesos de facturación y recaudo.

La empresa debe entonces visualizar que en la telefonía local están muchas de sus fortalezas para el futuro, debe llegar a hacer de ésta uno de sus baluartes, buscando consolidar los servicios en los cuales se ha destacado, y diversificar toda la gama de las telecomunicaciones: telefonía local, datos, Internet, video, télex y telegrafía, entre otros.

## 7. Ajuste del marco jurídico del sector de telecomunicaciones

El desarrollo de la capacidad competitiva de la nueva empresa depende no sólo del desarrollo institucional sino del mejoramiento de su capacidad de gestión, apoyándose en cuatro factores clave del desarrollo organizacional: ajustes de la estructura interna, nuevos incentivos en el sistema de motivación, capacidad para producir conocimiento y aumento del potencial del talento humano (Martínez Fajardo, 2002b, p. 13).

Luego se deberá contar con un marco jurídico moderno de las telecomunicaciones para superar errores jurídicos y de los procesos de planeación, que en el caso de Telecom implicaron grandes erogaciones por el pago de los valores de rescate de convenios de tráfico, tarifas y riesgos, desviando totalmente las proyecciones de ingresos previstas.

En ese sentido es urgente la reglamentación de la Ley 37 de 1993 para definir con claridad las reglas de juego de los convenios de asociación y riesgo compartido, reduciendo así la inseguridad jurídica que se tradujo en grandes pérdidas económicas para la empresa anterior y que generó una tendencia que debe evitarse como limitación de la gestión de la nueva empresa.

## Conclusiones

A partir de una perspectiva teórica de gestión neoinstitucional se han abordado críticamente las políticas de la gestión pública colombiana y la problemática de la gestión estratégica de Telecom.

Se han identificado elementos básicos de los intentos de modernización de los sistemas de gestión a través de mecanismos de desregulación, privatización, fusiones, alianzas, liquidaciones y desmonopolización de actividades del sector público.

La puesta en práctica de dichas políticas se ha realizado mediante mecanismos de privatización, desregulación, implementación de estrategias centradas en los criterios del *New Public Management* y liberalización del comercio y el capital, característicos en todos los países de América Latina en la última década, logrando grandes reformas que hasta hoy dejan dudas en términos de la eficacia social de su impacto.

En relación con este proceso se concluye que los cambios organizacionales no corresponden a una política de carácter local sino que, por el contrario, son producto de la presión de organismos internacionales centrados en la tarea de corregir el déficit fiscal, sin dar ninguna importancia a la gestión de los servicios públi-

cos esenciales para la sociedad ni a los desequilibrios y desigualdades sociales originados por esas políticas.

Las características del contexto internacional y la dinámica del sector de telecomunicaciones en las últimas décadas condujeron a un menor número de oferentes en el mercado mundial, a la búsqueda de mayor eficiencia en la prestación de servicios públicos, a ajustes estructurales propiciados por los organismos internacionales, bajo el supuesto de que se lograría mayor eficiencia y menores costos de funcionamiento para el Estado.

La gestión bajo criterios de racionalidad técnica y capacidad para producir conocimiento nuevo ha permitido un alto grado de desarrollo del sector telecomunicaciones, estimulando la inversión y un mayor nivel de competitividad de las grandes multinacionales del sector.

Por el contrario, las características de la gestión pública colombiana, en general orientada por criterios de una cultura tradicional basada en un sistema de incentivos de clientela y no de racionalidad técnica, han contribuido a las limitaciones en la gestión pública.

El 12 de junio de 2003, el Gobierno decidió liquidar la empresa Telecom, cuyos resultados llevaron a que fuera declarada técnicamente no viable. Las causas principales fueron: gran déficit financiero, bajos niveles de cobertura, elevado costo de las tarifas, una carga prestacional demasiado alta, restricciones en la innovación tecnológica, irracionalidad en la estructura de cargos (un nivel central, veintisiete gerencias departamentales y catorce teleasociadas).

En su lugar se creó la Empresa de Servicios Públicos Domiciliarios Colombia Telecomunicaciones S. A. ESP (Telecom), comprometiéndola a asegurar la prestación de los servicios públicos con continuidad, eficiencia, calidad y cobertura a todo el territorio nacional, servicios antes ofrecidos por la empresa liquidada.

Sin embargo, los problemas estructurales no se lograron resolver y la nueva empresa nació con debilidades de liquidez y limitaciones para garantizar el desarrollo y la innovación tecnológica que permitan tanto la diversificación como la rentabilidad de nuevos servicios.

Al revisar la evolución de las telecomunicaciones en el mundo, se observa el atraso de Telecom de acuerdo con las exigencias tecnológicas, económicas y de gestión que caracterizan a este dinámico sector de la sociedad informatizada y globalizada.

Como observación final se destaca que la alternativa estratégica de ordenar la liquidación de Telecom y crear la Empresa de Servicios Públicos Domiciliarios Colombia de Telecomunicaciones S.A., adoptada por el Gobierno,

representa tan sólo una solución parcial, se limita a la reducción de los costos laborales, sin evaluar objetivamente los nocivos efectos sociales originados en el aumento de desempleo. Adicionalmente, la nueva empresa hereda los problemas estructurales de la desacertada gestión de corte clientelista de la anterior empresa y su de gestión deberá afrontar los siguientes retos:

- Cambios culturales en los valores de los trabajadores, mejorando el nivel de motivación y los incentivos para el autoaprendizaje, la investigación y la producción de conocimiento nuevo.
- Transformación de la estructura organizacional mediante fusiones estratégicas y contratos de asociación con riesgo compartido.
- Diversificación de servicios y consolidación de la telefonía local y los nuevos servicios de Internet de banda ancha, así como ajustes en los contratos de los negocios actuales.
- Ajustar el marco jurídico del sector de comunicaciones de tal forma que se puedan definir con precisión las condiciones de asociación y riesgo compartido.

## Referencias bibliográficas

- Ayala, R. y Rodríguez, J. (2000). *La reforma del Estado en el marco de la apertura - El caso colombiano*. Tesis de maestría no publicada, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Barreto, L. H. (2002). El futuro de Telecom. *Economía Colombiana*, 288.
- Burki, Sh. y Edwards, S. (1995). Consolidación de las reformas económicas en América Latina y el Caribe. *Finanzas & desarrollo*, 32(1).
- Chandler, A. (1966). *Strategy and Structure*. Nueva York: Anchor Books.
- Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) (2003). Bienes-  
tar y macroeconomía (Informe especial). *Economía Colombiana*, 296.
- Choo, C. W. (1999). *La organización inteligente*. México: Oxford.
- Crozier, M. (1996). *La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública*. I Congreso Interamericano del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Río de Janeiro, Brasil.
- Departamento Nacional de Planeación (1995a). *Plan de Desarrollo para el Sector de las Telecomunicaciones*. Santafé de Bogotá: DNP.
- \_\_\_\_\_ (1995b). *Las políticas de El Salto Social* (t. II). Santafé de Bogotá: DNP.
- \_\_\_\_\_ (1999). *Unidad de infraestructura y energía. La telefonía en Colombia, 1998*. Documento sectorial. Santafé de Bogotá: DNP.
- \_\_\_\_\_ (2001). *Documento Conpes 3145*. Bogotá: DNP.
- Empresa de Teléfonos de Bogotá (ETB) (2000). Informe de Gestión. Bogotá.
- Falcao, H. (1997). Administración pública gerencial y burocracia - La persistencia de la dicotomía entre política y administración. *Reforma y Democracia*, 9.
- France Telecom (1996). *Les telecommunications dans le monde*. Paris, Francia.
- López, J. y Leal, I. (2003). *Cómo aprender en la sociedad del conocimiento*. Barcelona: Gestión 2000.
- Galeano, N. et al. (2002). El estado de las telecomunicaciones en Colombia. *Economía Colombiana*, 288.
- Hax, A. y Wilde, D. (2003). *El proyecto Delta. Estrategias para hacer más rentables las empresas en el mundo de hoy*. Bogotá: Editorial Norma.
- Jaramillo, R. (1998). *Colombia la modernidad postergada*. Bogotá: Argumentos.
- Martínez, E. E. (2002). La revolución gerencial en la administración pública. *Innovar*, 19.
- \_\_\_\_\_ (2003). *Impacto de la desmonopolización del negocio de telefonía pública básica conmutada de larga distancia (TPBCLD) en la gestión de Telecom*. Tesis de maestría, Universidad Nacional de Colombia.
- Martínez, C. E. (1982). *Administración de organizaciones. Teoría clásica y moderna*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- \_\_\_\_\_ (2000a). Gerencia de organizaciones inteligentes. *Innovar*, 15.
- \_\_\_\_\_ (2000b). Arquitectura y rediseño organizacional. *Innovar*, 16.
- \_\_\_\_\_ (2002a). *Administración de organizaciones, competitividad y complejidad en un contexto de globalización*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- \_\_\_\_\_ (2002b). Neoinstitucionalismo y teoría de gestión. *Innovar*, 19.
- Molano, J. (2002). ¿Es Telecom una empresa viable? *Economía Colombiana*, 288.
- Muñoz, M. (1992). Telecom: algunos elementos para el debate. *Coyuntura Agropecuaria*, 9(2), pp. 97-109.
- Nonaka, I. y Takeuchi H. (1999): *La organización creadora de conocimiento*. México: Oxford.
- North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Osborne, D. (1998). *La reducción de la burocracia. Cinco estrategias para reinventar el gobierno*. Barcelona: Paidós.
- \_\_\_\_\_ y Gabler, T. (1997). *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Barcelona: Paidós. (Original publicado en 1992)
- Oslak, O. (1997) Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego? *Revista Clad. Reforma y Democracia*, 9.
- Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación (2002). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, "Hacia un Estado Comunitario"*. Bogotá: DNP.
- Rodríguez, J. (1991). *La privatización de la empresa pública*. Madrid: Editorial Montecorvo.
- Rodríguez González, C. (1998). *Competencia y regulación de las telecomunicaciones en Colombia. Sector de Telefonía Básica: 1990-1997*. Tesis de maestría, Universidad Nacional de Colombia.
- Ruelas, A. L. (1996). *México y Estados Unidos en la revolución mundial de las telecomunicaciones*. México: UNAM-Universidad Autónoma de Sinaloa.
- Sen, A. (2003). *Desarrollo y libertad*. Colombia: Planeta.
- Schumpeter, J. (1984). *Capitalismo socialismo y democracia*. Barcelona: Folio. (Original publicado en 1942).

- Serrano, A. (2000). *Las telecomunicaciones en Latinoamérica. Retos y perspectivas*. México: Pearson Educación.
- Telecom (2001). *Portafolio de servicios*. Bogotá: Telecom.
- Tejada, M. T. (1996). *Las telecomunicaciones y su evolución en Colombia*. Santafé de Bogotá: Tercer Mundo.
- Tesler, M. (1999). *Teléfonos en la Argentina. Su etapa inicial*. Buenos Aires: Ediciones Biblioteca Nacional.
- Tidd, J. (2000). *From Knowledge Management to Strategic Competence. Measuring technological, market and organizational innovation*. London: Imperial College Press.
- UIT (1999a). *Informe sobre el desarrollo de las telecomunicaciones a nivel mundial*. Ginebra.
- \_\_\_\_\_ (1999b). *Millenium World Telecom*. Ginebra.
- Wiesner, E. (1997). *La efectividad de las políticas públicas en Colombia. Un análisis neoinstitucional*. Bogotá: Tercer Mundo.
- Williamson, O. (1989). *Las instituciones económicas del capitalismo*. México: FCE. (Original publicado en 1985).
- \_\_\_\_\_ (1991). *Mercados y jerarquías: su análisis y sus implicaciones antitrust*. México: FCE. (Original publicado en 1975).
- Williamson, O. E. y Winter, S. G. (comps.) (1996). *La naturaleza de la empresa. Orígenes, evolución y desarrollo*. México: FCE.

