

# **POBREZA DIGITAL:**

*las Perspectivas de América Latina y El Caribe*

## **Diseño institucional del ente regulador para América Latina y el Caribe**

*Jorge Dussán Hitscherich y Juan Manuel Roldán Perea*





# Diseño institucional del ente regulador para América Latina y el Caribe

*Jorge Dussán Hitscherich\**

UNIVERSIDAD DEL ROSARIO, COLOMBIA

Calle 114 A No. 28-34 IN.2 - Bogotá, D.C., Colombia  
jorgedussan@terra.com

*Juan Manuel Roldán Perea\*\**

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES, COLOMBIA

Aún cuando los beneficios obtenidos con el ingreso de los capitales privados a la región han sido considerables, principalmente porque fue posible realizar las inversiones necesarias para facilitar el acceso de la mayoría de la población a las nuevas tecnologías, el modelo de gestión actual también ha dado lugar a un nuevo nivel en las relaciones entre los usuarios y las mega-empresas que dominan la industria de las TIC.

La evolución del régimen jurídico de estos servicios, que promueve la competencia y la eficiencia, debe reconocer los derechos de los usuarios en las relaciones de consumo. Sin embargo, la consagración de un catálogo de derechos tampoco es suficiente si no se cuenta con los instrumentos jurídicos adecuados para hacerlos efectivos.

Por otra parte, aún cuando la Sociedad de la Información representa el acceso a un mundo ilimitado de oportunidades, los cambios que involucra también generan temores para muchos, principalmente para aquellos cuyo proceso de incorporación de las nuevas tecnologías ha sido frustrante, como son las personas de mayor edad, los indígenas, los miembros de minorías étnicas y los más pobres. Las nuevas tecnologías conllevan el riesgo de transformaciones culturales que pueden afectar los valores y tradiciones de algunos grupos.

---

\* Abogado de la Pontificia Universidad Javeriana, con título de Especialista en Derecho Comercial de la misma universidad. Profesor de la Especialización en Derecho de las Comunicaciones de la Universidad del Rosario y profesor de la cátedra del mismo nombre en la universidad Jorge Tadeo Lozano.

\*\* Ingeniero Eléctrico de la Universidad de los Andes y candidato al título de magíster en Economía de la misma institución.

Esta situación ha sido escasamente interpretada por la industria. El mercado es la nueva fuerza que la impulsa y el bienestar obtenido por la mayoría puede eclipsar los problemas que tienen los grupos más débiles. Por lo anterior, es importante que cada país diseñe instituciones que permitan a los consumidores tener una participación efectiva en los procesos de regulación, bien sea en la solución de conflictos con las empresas, en la discusión de normas, incluso como miembros de los órganos que definan las políticas de acceso a las TIC.

## Introducción

Este trabajo establece la importancia de un cambio en el modelo institucional del regulador, con el fin de que la regulación se oriente más efectivamente hacia la atención de las necesidades de la población, especialmente de los más pobres, mediante una mayor participación de la población en las decisiones que les interesan. A diferencia de otros estudios, este documento no se refiere a los fundamentos institucionales (*institutional endowment*), la relación del regulador con otras entidades o la descripción de los modelos regulatorios que pueden aplicarse.<sup>1</sup> La tesis de este trabajo consiste en permitir la intervención de los consumidores para mejorar la regulación.<sup>2</sup> Con este objeto también se diseñó una encuesta para las autoridades, los consumidores y las empresas, para obtener datos estadísticos que permitan medir la eficacia que han tenido los mecanismos actualmente previstos para la participación de los consumidores y conocer los principales obstáculos que se presentan para el ejercicio de este derecho y, a partir de ello, formular algunas recomendaciones que, además de revisar los fundamentos institucionales y demás aspectos mencionados, asegure un modelo eficiente de regulación a favor de los consumidores.

Es importante tener en cuenta, que además de las ventajas que generalmente se producen con la intervención de la población en las decisiones que los afectan, la mayoría de los países en la región cumplieron el ciclo inicial de regulación “pro-competencia”, enfocado en el rebalanceo tarifario, la prohibición de subsidios cruzados, la privatización de monopolios, la eliminación barreras de entrada a la competencia y la aplicación de reglas de interconexión, entre otros aspectos, por lo que deben desarrollarse unas nuevas normas que, de manera efectiva, se preocupen por los derechos de los usuarios, disminuyan el riesgo de captura del regulador por la industria y creen un ambiente para que los reguladores sean permeables a los inte-

---

<sup>1</sup> LEVY Y SPILLER, p. 6.

<sup>2</sup> “Por “consumidor” se conoce no solamente a quien efectivamente recibe un servicio o adquiere un bien, sino también a la persona que requiere el servicio, aún cuando no pueda adquirirlo o recibirla en determinado momento. En el sector de las telecomunicaciones es común identificar al “consumidor” con el “usuario” de los servicios. Por ejemplo, la Directiva 97/33/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de junio de 1997. define a los usuarios como “las personas, incluidos los consumidores, o los organismos utilizadores o solicitantes de servicios de telecomunicaciones accesibles al público”.

reses de los ciudadanos y respondan ante ellos por las decisiones que toman, dándole prioridad a la atención de los grupos más pobres y débiles de la población.

## A. Diseño institucional del regulador

Para respaldar los procesos de privatización que se cumplieron durante la década pasada en casi toda América Latina, se diseñaron las comisiones de regulación, las cuales debían equilibrar los intereses de los inversionistas, evitando que sus capitales quedaran sujetos al vaivén de los cambios políticos característicos del continente<sup>3</sup>, al tiempo que procuraban que se cumplieran los objetivos de aumentar la cobertura, mejorar la calidad de los servicios y reducir las tarifas, encausando las fuerzas del mercado para proveer las necesidades básicas a la población más pobre.<sup>4</sup>

Es así como los reguladores han asumido que su principal tarea es promover la competencia, con el fin de mejorar la oferta de los servicios y aumentar el bienestar de los consumidores.<sup>5</sup> Sin embargo, muchos grupos de la población se encuentran por fuera de las soluciones de mercado. Lamentablemente, el afán de adelantar las privatizaciones no permitió que se definieran con claridad las funciones que debían cumplir las comisiones de regulación para resolver esta desigualdad, ni los instrumentos con que contaban para ello.<sup>6</sup> De hecho, en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, las políticas de servicio universal y los fondos para la financiación del mismo, surgen después de los procesos de privatización y liberalización, como se observa en la siguiente tabla.<sup>7</sup>

---

<sup>3</sup> Es curioso, por ejemplo, que el contrato mediante el cual Perú vende el operador estatal a Telefónica se haya aprobado por el órgano legislativo de ese país. Con esa acción, los actuales propietarios aseguraban que las condiciones ofrecidas no serían cambiadas, pero es extraño que un acto que por definición es de naturaleza inter partes, se formalice mediante una ley que debe ser de carácter general o erga omnes. El resultado es que el regulador tiene un margen muy estrecho de acción en defensa de los consumidores, como aplicación de la tarifa plana para internet, o para promover la competencia.

<sup>4</sup> "Hemos dado pruebas de la importancia de la estructura política de Jamaica en el desarrollo de instituciones reguladoras y de las repercusiones en su rendimiento. Un resultado importante es que dada la naturaleza del sistema parlamentario de Jamaica, con un fuerte sistema de dos partidos y escasa independencia de parlamentarios individuales, la toma de decisiones descentralizada basada en fuertes requisitos de procedimiento (basados en leyes) puede no ofrecer la estabilidad regulatoria necesaria para promover la inversión del sector privado en sectores caracterizados por inversiones irrecuperables y consumo doméstico". SAMPSON y SPILLER, p. 53. También existe amplia evidencia de este tema en STIGLITZ, cap. 3.

<sup>5</sup> Ver ARIÑO (2004) y INTVEN (2000).

<sup>6</sup> Ver KESSIDES (2004).

<sup>7</sup> Debe aclararse que antes de tener una política de servicio universal establecida, existía una regulación que obligaba a las empresas prestadoras de servicios a cumplir con metas que beneficiaran a las clases menos favorecidas, por ejemplo, cumplir con un nivel de densidad telefónica, instalar cierto número de teléfonos públicos o prestar el servicio a precios asequibles por medio de subsidios cruzados.

Tabla 1: Reformas de mercado en América Latina

País	Año de Privatización	Año de creación de la entidad reguladora	Año de creación del programa de Servicio Universal	Fondo de Servicio Universal
Argentina	1990	1996	2000	2000
Bolivia	1995	1994	2001	2001
Brasil	1998	1997	2000	2000
Chile	1988	1994	1994	1994
Colombia	NA	1994	1999	1994
Costa Rica	NA	1996	2000	2000
Ecuador	NA	1995	2000	2000
El Salvador	1998	1996	1998	1998
Guatemala	1998	1996	1996	1996
México	1990	1996	2002	2002
Paraguay	NA	1995	1995	1995
Perú	1994	1994	1993	1993
Venezuela	1991	1991	2000	2000

NP: Los años de privatización que no se mencionan es debido a que el servicio es prestado por el gobierno o por el gobierno y el sector privado.

Fuente: Jordana y Sancho, Monedero, AHCIET, UIT y elaboración propia.

Por otra parte, el problema del acceso a los servicios para los más pobres, para quienes viven en las zonas rurales y para otros grupos de la población, como los ciegos, los sordomudos o las minorías étnicas, se reduce a la ejecución de programas de acceso universal<sup>8</sup>, los cuales se diseñan sin ninguna intervención de los propios interesados, por lo que es necesario establecer condiciones para que estos grupos puedan impulsar la acción del regulador y para que sean protagonistas de sus propias soluciones. Así mismo, las relaciones de consumo que surgen a raíz de las pri-

<sup>8</sup> En telecomunicaciones se habla de programas de servicio universal para referirse a los proyectos de telecomunicaciones sociales, que pueden orientarse hacia objetivos de “acceso universal” o “servicio universal”. En ese sentido, “servicio universal” es el conjunto mínimo de servicios, de una calidad determinada, que está disponible para todo usuario, con independencia de su localización geográfica y a la vista de las condiciones nacionales específicas, a un precio asequible (Directiva 2002/21/CE y Directiva 2002/22/CE. También puede verse en el “Libro verde sobre servicios de interés general”, de la COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, p. 17). Este conjunto de servicios debe estar disponible en cada hogar. Por acceso universal se entiende el derecho de cualquier persona a utilizar un servicio de telecomunicaciones, inicialmente de telefonía pero con posibilidad de utilizar otros servicios como fax o internet, en puntos de acceso comunitario. La forma como se desarrollan los proyectos de acceso comunitario contemplan un punto de acceso para una comunidad con determinada densidad (por ejemplo, un teléfono para localidades con 500 habitantes), o un punto de acceso a determinada distancia.

vatizaciones y se consolidan en la medida que los mercados maduran, también exigen que se tome conciencia sobre la necesidad de establecer mecanismos más amplios y efectivos para la protección para los usuarios. Por estas razones, distintos países han introducido cambios en sus instituciones legales, algunos de los cuales se describen a continuación.

## 1. El Defensor del Usuario

Si el primer derecho de los usuarios es recibir un servicio de buena calidad, el segundo debería ser el de presentar quejas por la mala prestación del servicio, pero resulta erróneo suponer que todos los usuarios tienen conocimiento de sus derechos. Es cierto que muchos ordenamientos jurídicos prevén la existencia de procedimientos para presentar reclamaciones por la prestación de los servicios públicos, especialmente contra las facturas, pero la posibilidad de presentar reclamaciones no garantiza una respuesta oportuna y adecuada a las pretensiones de los usuarios.

Por el contrario, la multiplicidad y dispersión de normas, la falta de conocimiento para el uso de las acciones y recursos legales, el tiempo y el esfuerzo que requieren, la dificultad de cumplir con las formalidades o pruebas que en algunos casos se exigen, el volumen de las reclamaciones, el poco valor que pueden tener las mismas, la demora en la solución de las controversias, la permisividad de las autoridades y la ausencia de alternativas que permitan elegir otros proveedores, desalientan el ejercicio de este derecho por parte de los usuarios, de manera que es común encontrar una actitud pasiva, que conduce a una autorización tácita para desconocer las normas que los protegen.<sup>9</sup>

En síntesis, la proliferación de mecanismos en el ordenamiento jurídico no garantiza los derechos de los usuarios y, por el contrario, conlleva la creación de trámites engorrosos y a la concentración de actuaciones en las instancias administrativas y judiciales, con alto desgaste para el Estado. Por lo anterior, en algunos países existen mecanismos alternativos, como el *Ombudsman* o defensor del usuario, que tiene la misión de promover el cumplimiento de las normas que rigen la prestación del servicio y mejorar las relaciones de las empresas con los usuarios, interviniendo en la solución de las reclamaciones, procurando que se adopten decisiones justas y proponiendo soluciones en defensa del interés general. Para el efecto, el *Ombudsman* debe rodearse de instrumentos que garanticen su independencia, neutralidad y la confianza del público, actuando como fuente de información y promotor del cambio en las empresas.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> PEREZ-BUSTAMANTE (2004).

<sup>10</sup> COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, Recomendación 98/257/CE.

Revisando el desarrollo que ha tenido este mecanismo en distintos países y sectores económicos, el defensor del cliente o del usuario puede tener el siguiente origen:<sup>11</sup>

- a) **Defensoría individual.** Creada por una empresa para conocer exclusivamente de cuestiones que se susciten entre ésta y sus clientes. Es el caso de los Defensores del Lector o del Televidente que se ha generalizado en los medios de comunicación y otras industrias o sectores económicos como el financiero.
- b) **Defensoría colectiva o descentralizada.** Creada por un gremio o un sindicato, a la cual tienen acceso las empresas afiliadas y sus clientes. Es el caso de la Oficina del Ombudsman de Telecomunicaciones (OTELO) en el Reino Unido, una asociación sin ánimo de lucro de los proveedores de servicios de telecomunicaciones, los cuales comprenden a los proveedores de redes públicas de comunicaciones electrónicas, los proveedores de servicios de comunicaciones electrónicas públicas o a las personas que ofrecen facilidades asociadas con una red pública de comunicaciones electrónicas.<sup>12</sup>
- c) **Defensoría mixta.** Su origen es legal, convocando a las autoridades para que participen en su conformación. Es el caso del *Ombudsman* de la Industria de Telecomunicaciones en Australia (*Telecommunications Industry Ombudsman* – TIO), entidad no gubernamental, sin ánimo de lucro, constituida por las compañías telefónicas y de internet, como un esquema alternativo de resolución de disputas, gratuito e independiente, para los usuarios residenciales y pequeños usuarios comerciales que tengan una reclamación relacionada con los servicios de telefonía o internet. En realidad, lo que se conoce como TIO es una organización compleja, establecida por el Gobierno Federal de Australia en el año de 1993 y, posteriormente, consagrada en la Ley de Comunicaciones de 1997, la cual está conformada por un Consejo, una Junta de Directores y por el *Ombudsman* de la Industria de Telecomunicaciones. La Junta se encarga de la dirección administrativa, mientras que el Consejo, además de designar al *Ombudsman*, es responsable de las políticas de la organización y de mantener su independencia. En el Consejo participan los representantes de los proveedores de servicios y un número de delegados de los consumidores, superior en tres al de los representantes de los proveedores.

---

<sup>11</sup> BENETTI (2001).

<sup>12</sup> OTELO revisa las quejas sobre los servicios y/o productos prestados a los usuarios residenciales y pequeños comerciantes que caen en la jurisdicción de OFCOM y se asegura de que las soluciones adoptadas sean cumplidas por las compañías de telecomunicaciones. Se consideran pequeños usuarios comerciales aquellos que gastan 5000 libras al año por el servicio y aquellos comerciantes que a pesar de gastar más de 5000 libras al año, tan solo tienen 10 o menos trabajadores.

## 2. Audiencias públicas y fiscalización

La participación ciudadana en la gestión de los servicios públicos no se limita a la defensa de los derechos de los usuarios ante las empresas. Sin embargo, aún cuando muchos países consagran en sus leyes el derecho de los ciudadanos a participar en las decisiones que les atañen, en la práctica raras veces ocurre que las personas intervengan ante las autoridades administrativas y más extraño aún es que los funcionarios atiendan estas opiniones al tomar sus decisiones.

Por lo tanto, aún cuando formalmente algunos reguladores cumplen con un proceso de discusión pública de los proyectos de regulación, en muchos casos las opiniones presentadas no tienen eco y no está previsto un mecanismo que obligue a responder en forma sustentada los comentarios recibidos, de manera que en la práctica no se avanza en la solución de los inconvenientes mencionados. Sin embargo, algunos países han mejorado el proceso de elaboración de la regulación, precisando claramente la responsabilidad del regulador ante los usuarios.

### A. EE.UU.

Para adoptar una decisión, la FCC realiza tres publicaciones (NOI o *Notice of Inquiry*, NPRM o *Notice of Proposed Rulemaking* y FNPRM o *Further Notice of Proposed Rulemaking*) con el fin de recibir y revisar los comentarios de los interesados en cada oportunidad. Una vez considerados los comentarios, la FCC publica un reporte (R&O o *Report and Order*) en el cual se desarrollan las nuevas reglamentaciones o se toma la decisión de no hacer ninguna reglamentación. Resúmenes de estos reportes son publicados en *Federal Register*. Si por algún motivo, alguien no está satisfecho, puede presentarse una petición de reconsideración en un plazo no mayor a 30 días, a partir del día en el cual se publica el resumen del reporte. En respuesta a la petición de reconsideración, la FCC emite un memorando (MO&O o *Memorandum Opinion and Order*) y si decide expedir la reglamentación, emite una notificación pública (PN o *Public Notice*) indicando la fecha en que finalmente piensa sancionarla. Muchas de las reglamentaciones importantes son decididas en reuniones abiertas al público, en las que los comisionados de la FCC discuten y votan. Estas reuniones son anunciadas, junto con los tópicos que serán tratados, siete días antes en la página de internet de la FCC.

### B. CANADÁ

Para la adopción de la regulación, la CRTC comunica su intención de iniciar un proceso de discusión a través de su página de internet y en la *Canada Gazette*. Además, es posible que envíe invitaciones a grupos específicos y a comunidades rurales para que participen y publica avisos en los periódicos con ese propósito o mediante

los recibos de pago de las empresas prestadoras de servicios, en caso que se dirija a los suscriptores de servicios.

La discusión de la regulación puede hacerse en una audiencia pública, generalmente cuando se trata de procesos que tiene que ver con aplicaciones para licencias nuevas de difusión, en asuntos relacionados con enmiendas a la regulación o, cuando a juicio de la entidad, se trata de una regulación importante. En estas audiencias cualquier persona puede participar, siempre que presente por escrito sus comentarios.

### C. PERÚ

El Organismo Superior de la Inversión Privada en Telecomunicaciones – OSIPTEL debe publicar los proyectos de normas de carácter general para que todas las personas interesadas puedan intervenir. Para el efecto, OSIPTEL debe realizar audiencias en diferentes ciudades, previamente anunciadas por distintos medios. Además, realiza seminarios, hace publicaciones y, en general, ofrece información al público sobre el sector de las telecomunicaciones, ocupándose especialmente de la divulgación de los derechos de los usuarios por medio de la Gerencia de Usuarios del organismo, dependencia que evalúa el impacto de las medidas regulatorias.

### D. COLOMBIA

Aún cuando para la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones no era necesario realizar consultas sobre los proyectos de regulación, desde 1997 acogió en su reglamento la obligación de publicar en internet los estudios con los borradores de las medidas que pretende adoptar, con el fin de recibir comentarios de todos los interesados. Mediante el decreto presidencial 2696 de 2004, la conducta asumida por la CRT se hizo obligatoria para todas las agencias reguladoras de los servicios públicos (CRA para el sector de acueducto y aseo, y CREG sector de energía y gas combustible). La norma exige que se respondan los comentarios recibidos y a publicar un documento en el que se explique la posición de la entidad sobre cada uno de ellos. Además, las comisiones de regulación están obligadas a tener un plan estratégico de cinco años y una agenda regulatoria que indique los proyectos que espera adelantar cada año. El borrador de la agenda debe discutirse públicamente antes de ser aprobado.

Cuando la regulación se refiere a las tarifas del servicio de telefonía fija, sometido a un régimen especial como servicio público domiciliario, la CRT debe presentar las bases de los estudios sobre los cuales se definirán las tarifas con un año de anticipación y los resultados parciales deben publicarse. Tres meses antes de la fecha prevista para que inicie el periodo de vigencia de las fórmulas tarifarias, se de-

ben hacer públicos en internet, los proyectos de metodologías y de fórmulas, los estudios respectivos y los textos de los proyectos de resoluciones con un documento explicativo. Ese documento se remite a los Gobernadores, que son los jefes político-administrativos de las entidades territoriales de segundo nivel (departamentos) para que lo divulguen.

Así mismo, las comisiones de regulación deben realizar audiencias públicas en diferentes distritos y municipios del país, para estimular la participación de los usuarios, los cuales deben ser convocados por distintos medios con diez días de anticipación. Las audiencias son grabadas y debe producirse una memoria escrita de lo que se discuta. De las consultas públicas, los comentarios, las informaciones, los estudios y las propuestas allegadas durante este proceso, se elabora un documento en el que se explican las razones por las cuales se aceptan o rechazan las propuestas formuladas.

### **3. Los grupos de usuarios**

Un reciente estudio afirma que la privatización de las empresas de telecomunicaciones en Chile, Argentina y Brasil, fueron resultado de decisiones impuestas por los gobiernos, contra de la voluntad de los ciudadanos.<sup>13</sup> En contraste, en aquellos países que se realizaron procesos de consulta pública sobre la privatización de sus empresas, como Costa Rica y Paraguay, la ciudadanía rechazó la propuesta. Así mismo, muchos movimientos de consumidores de América Latina, surgieron paralelamente

---

<sup>13</sup> "Los factores institucionales tales como la naturaleza de los partidos políticos y el nivel de organización anterior de los consumidores por parte del estado determinaron en gran medida los repertorios de enfrentamiento disponibles para los movimientos de consumidores luego de la privatización. Con el liderazgo de políticos y activistas, los consumidores argentinos participaron de acciones colectivas sumamente conflictivas. Se negaron a pagar cuentas de teléfono como protesta por el aumento de tarifas y organizaron boicots al servicio telefónico". Más adelante, agrega: "Los defensores de la privatización generalmente han ignorado la importancia de una voz política para la defensa del consumidor en los países de América Latina. Los estudios económicos que sí mencionan la participación del consumidor advierten que cualquier cambio en la política podría producir acusaciones de que el gobierno no estaba cumpliendo sus compromisos con los negocios. Muchos economistas políticos y especialistas en negocios parecen ver la participación en las decisiones regulatorias por parte de los consumidores y de los defensores de los consumidores como una politización innecesaria de los ámbitos de las políticas técnicas. Algunos polítólogos hasta consideran que la expresión del descontento a través de movimientos sociales causa trastornos y es indeseable en las nuevas democracias en general. Otros ven la protesta política generalmente como algo positivo, pero desconfían de la idea de la protección del consumidor, o "consumismo," como factor movilizador. La mayoría de los polítólogos y economistas políticos, además de políticos y activistas de las políticas, coincide en que deben crearse nuevos actores en las reformas económicas para que dichas reformas se sostengan políticamente. Pero aunque los consumidores parecerían estar entre los beneficiarios potenciales más obvios de la reforma, la mayoría de los análisis de la privatización rara vez identifica a los consumidores explícitamente como actores políticos. Dado que están de acuerdo en cuanto a la importancia de los actores, la ignorancia generalizada y hasta el rechazo absoluto a la política basada en los consumidores por parte de los especialistas en políticas es una contradicción difícil de entender." (RHODES, 2005, p. 4 – 7).

te a las privatizaciones de las empresas estatales, principalmente como reacción al alza de las tarifas y la eliminación de los subsidios.

No es coincidencia que las Naciones Unidas haya exhortado a los gobiernos para que adopten políticas especiales que alienten la conformación de organizaciones de consumidores, desarrollos programas de educación e información para los mismos y se establezcan procedimientos de compensación rápidos, justos, poco costosos y asequibles en las relaciones de consumo, especialmente para las zonas rurales y los grupos de bajos ingresos, pues, según esta organización, los sistemas de protección a los consumidores son fundamentales para lograr un desarrollo económico y social justo, equitativo y sostenido.<sup>14</sup>

Por lo tanto, la participación organizada de los consumidores, además de legitimar la acción de las autoridades cuando son debidamente escuchadas, equilibra los intereses de todas las partes en la industria, actualmente dominada por megaempresas que tienen presencia en muchos lugares del mundo, lo cual resta capacidad de intervención a los gobiernos, especialmente en países como los nuestros, que son altamente dependientes de estas inversiones.

#### **A. EE.UU. – COMISIÓN FEDERAL DE COMUNICACIONES – FCC.**

En el seno de la FCC existe el comité consultivo del consumidor, cuya misión es hacer recomendaciones y facilitar la participación de los consumidores ante ese organismo, principalmente de los consumidores que habitan en áreas rurales, los americanos nativos y las personas que tienen algún tipo de inutilidad física.

Las principales áreas en las cuales el comité interviene, son:

- 1) Acceso por personas con inutilidades físicas (por ejemplo, descripción auditiva de video, cuadros de diálogo en televisión, facturas comprensibles, acceso a productos y servicios en telecomunicaciones).
- 2) Protección e información al consumidor (por ejemplo, servicio al cliente, privacidad, abusos de telemarketing, servicio para la población minoritaria y rural).
- 3) Implementación de reglas de participación del consumidor en el proceso de reglamentación de la FCC.
- 4) Impacto de tecnologías nuevas y emergentes (por ejemplo, disponibilidad de ancho de banda, televisión digital, televisión por cable, comunicaciones satelitales, radio FM de baja potencia y la convergencia de éstas y nuevas tecnologías).

---

<sup>14</sup> ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. Resolución 39/248 del 16 de abril de 1985.

El comité es elegido para períodos de dos años y debe reunirse por lo menos dos veces al año. Estas reuniones son abiertas al público y deben ser notificadas con tiempo en el *Federal Register* y por los medios apropiados. Las reuniones son difundidas por internet. La FCC debe proveer las instalaciones y el soporte humano necesario para que las reuniones del comité se puedan realizar. Los miembros del comité no son compensados por sus servicios, sin embargo, la FCC se hace cargo de los costos asociados con las acomodaciones de las personas con inhabilidades físicas.

Los miembros del comité son designados por el director de la FCC y el director del comité, que a su vez es designado por el director de la FCC. Los miembros deben ser reconocidos expertos en cada uno de los campos que representa, incluyendo pero no limitados a organizaciones de defensa del consumidor, grupos minoritarios, personas con inhabilidades físicas y representantes de poblaciones rurales.

#### B. UK. OFICINA DE COMUNICACIONES – OFCOM.

La Ley de Comunicaciones de 2003, ordena a OFCOM que conforme un “panel de consumidores” para que lo asesore en asuntos relacionados con los intereses de los consumidores en el mercado que regula y de comités consultivos especiales que representan intereses específicos de algunos grupos. El panel de consumidores es totalmente autónomo, hace públicos sus puntos de vista y cuenta con su propio presupuesto para realizar las investigaciones que considere pertinentes.

Los diez miembros del panel de consumidores deben ser designados por OFCOM con la aprobación de la Secretaría de Estado. Al designar los miembros, OFCOM debe asegurar la representación de los intereses de cada una de las naciones que forman el Reino Unido. Igualmente, OFCOM debe asegurarse que el panel pueda aconsejar en temas relacionados con los intereses de los siguientes grupos de la población:

- 1) Personas que viven en zonas rurales.
- 2) Personas que viven en zonas urbanas.
- 3) Pequeños negocios.
- 4) Personas con desventajas, personas con bajos ingresos y personas con inhabilidades físicas.
- 5) Personas de la tercera edad.

Además del panel de consumidores, existen comités consultivos que representan los intereses específicos de algunos grupos de la población. Uno de ellos es el

comité consultivo de la tercera edad y de las personas con incapacidades físicas, conformado por once miembros, los cuales son designados por OFCOM.

OFCOM también tiene comités consultivos que representan a las naciones que conforman el Reino Unido (Escocia, Irlanda del Norte, Gales e Inglaterra), cuyos miembros también son designados por OFCOM mediante un proceso abierto al público, asegurando que los miembros designados representen los intereses y opiniones de la región.

### **C. PERÚ. ORGANISMO SUPERVISOR DE INVERSIÓN PRIVADA EN TELECOMUNICACIONES – OSIPTEL.**

Por medio de la Ley 28337, promulgada el 23 de julio de 2004, que modifica la “Ley marco de los organismos reguladores de la inversión privada en los servicios públicos”, se adicionan a estos organismos los *consejos de usuarios*.

Para el efecto, cada organismo regulador debe establecer la estructura, distribución geográfica, conformación y el procedimiento para la designación o elección de los miembros que conforman los consejos de usuarios, garantizando la participación efectiva de las asociaciones de consumidores y de los usuarios y su forma de financiación del consejo de usuarios. Las principales tareas que pueden acometer estos consejos son:

- 1) Emitir opiniones sobre las funciones de supervisión, regulación, solución de controversias y atención de reclamos de los usuarios, que deben ejercer los entes reguladores.
- 2) Participar en las audiencias públicas.
- 3) Realizar eventos académicos sobre temas regulatorios.
- 4) Recibir y presentar ante el consejo directivo las consultas de los usuarios con relación a las políticas y las normativas del sector.
- 5) Proponer líneas de acción que se consideren convenientes para mejorar la calidad de la prestación de los servicios.

### **D. COLOMBIA. COMITÉS DE DESARROLLO Y CONTROL SOCIAL.**

La Constitución Política de Colombia (1991), consagra el derecho de participación ciudadana en las empresas de servicios públicos mediante la figura de los Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios, que están conformados por los usuarios, suscriptores o suscriptores potenciales de uno o más de los servicios públicos.

Dentro de las funciones que les asigna la ley a los comités de desarrollo y control social, están las siguientes:

- 1) Proponer a las empresas de servicios públicos domiciliarios los planes y programas que consideren necesarios para resolver las deficiencias en la prestación de los servicios públicos domiciliarios.
- 2) Procurar que la comunidad aporte los recursos necesarios para la expansión o el mejoramiento de los servicios públicos domiciliarios, en concertación con las empresas de servicios públicos domiciliarios y los municipios.
- 3) Solicitar la modificación o reforma de las decisiones que se adopten en materia de estratificación.
- 4) Estudiar y analizar el monto de los subsidios que debe conceder el municipio con sus recursos presupuestales a los usuarios de bajos ingresos, examinar los criterios y mecanismos de reparto de esos subsidios y proponer las medidas que sean pertinentes para el efecto.

Cada comité debe elegir entre sus miembros un *vocal de control*, que lo representa ante las empresas de servicios públicos y las autoridades competentes. Dentro de sus funciones está la de capacitar a los usuarios en el conocimiento de sus derechos y ayudarlos en su defensa ante la empresa. Además, los vocales de control deben velar por el cumplimiento de las normas que rigen la empresa y evaluar el funcionamiento de la misma, para lo cual pueden intervenir ante las autoridades con el fin de pedirles que adelanten las acciones correspondientes y las empresas están en la obligación de responder las solicitudes que haga el vocal de control.

También los vocales de control participan en las juntas directivas de las empresas, proponiendo soluciones para resolver los problemas que tenga la organización y promoviendo acciones correctivas para mejorar su funcionamiento, especialmente en cuanto a la prestación de los servicios y su relación con el público, todo ello en defensa del interés general.

## B. El regulador para los pobres

La relación directa que existe entre la democracia y el desarrollo prueba que las sociedades más justas e igualitarias son aquellas en las que los ciudadanos tienen acceso a los centros de decisión política y económica, mediante un sistema jurídico que garantice el ejercicio pleno de sus derechos y que garantice la posibilidad de exigir a las autoridades que respondan ante la comunidad por la confianza depositada. Estas afirmaciones adquieren mayor valor cuando se trata de las personas po-

bres que habitan en las ciudades y en las zonas rurales. Para ellos, el sector público, afectado por vicios y problemas estructurales, es ajeno a sus necesidades y la carencia de soluciones reales para las comunidades, conduce a una alarmante y permanente tensión social, que afecta la gobernabilidad en estas naciones.

En ese sentido, es necesario que se creen los instrumentos jurídicos que permitan a todas las personas, especialmente a los más necesitados, participar en las decisiones que los afectan, pues generalmente los procedimientos judiciales y administrativos tradicionales son insuficientes y, rara vez, oportunos, además de ser poco conocidos y de difícil aplicación para los más pobres.

Para esos efectos, es conveniente facilitar la creación de asociaciones de usuarios, apoyadas por el Estado y mejorarse los procesos de adopción de la regulación, haciendo obligatoria su discusión pública por medios que estén al alcance de todos, con una explicación en términos adecuados, considerando su nivel de educación. Medidas similares pueden aplicarse al desarrollar los proyectos de acceso comunitario, que reconozcan la realidad de las comunidades beneficiadas y les permita apropiarse de las soluciones para que se conviertan en gestores de su cambio. Estos proyectos deben diseñarse de acuerdo con las necesidades de los grupos específicos de la población que van a ser atendidos, de acuerdo con sus características sociales, económicas, culturales y étnicas, para lo cual es necesario tener en cuenta sus opiniones. Infortunadamente, no ha sido una práctica formal, permanente ni generalizada, la participación de los interesados en la formulación de esos proyectos, presentándose errores en su diseño y ejecución, con la consecuente pérdida de los recursos y esfuerzos realizados. Además, sería conveniente mantener un canal formal de comunicación con las comunidades, como los comités de usuarios, para conocer los efectos que tuvieron y orientar a la población en el desarrollo de procesos paralelos (educación, comercio, salud, trabajo), para maximizar los beneficios y mejorar los proyectos futuros.

Así mismo, debe estudiarse la posibilidad de introducir cambios en la organización institucional de las autoridades para incluir a representantes de los usuarios en las mismas, como ocurre en algunos países con los servicios de televisión<sup>15</sup>, y derribar los prejuicios que existen sobre la capacidad de los ciudadanos para discu-

---

<sup>15</sup> En el mundo, pocos países cuentan con organismos encargados de proteger las libertades y derechos relacionados con los medios de comunicación. En América Latina estos organismos existen en Argentina, Chile, Ecuador y Colombia, pero solo en Colombia se contempla la elección de los miembros por organizaciones de la sociedad civil: uno por las ligas de televidentes y las asociaciones de padres de familia y otro por los sindicatos de trabajadores y actores. Otros dos miembros son designados por el Presidente de la República y el quinto miembro es elegido entre los representantes de los canales públicos regionales de televisión. En Chile la elección de los consejeros se hace de común acuerdo entre el poder ejecutivo y el legislativo. En los demás países, los miembros representan instituciones del Estado, siendo significativa y preocupante la participación de las Fuerzas Armadas en las respectivas entidades.

tir responsablemente temas como el régimen tarifario de los servicios, sin perjuicio que los instrumentos que se diseñen para tal efecto, exijan que las decisiones estén correctamente sustentadas y cuenten con estudios que analicen objetivamente el impacto que pueden tener.

Estas soluciones pueden acompañarse de mecanismos de autorregulación, como el *Ombudsman* de las telecomunicaciones, que puede ser conformado con la participación de los usuarios y cuyas funciones pueden ir más allá de resolver las reclamaciones, formulando recomendaciones y haciendo el seguimiento de las políticas que se promulguen.

También es importante que existan sistemas de información que ofrezcan datos exactos sobre las necesidades y condiciones de los usuarios, especialmente de los más pobres, con instrumentos para medir objetivamente el nivel de educación en relación con el servicio, sus derechos, la participación en asociaciones o comités, la atención que reciben los usuarios a sus reclamaciones, incluyendo las que se producen cuando se niega su prestación, el porcentaje de las que son resueltas favorables y las más frecuentes, con especial detalle de las que se originan en los grupos de población más necesitada.

Además, debe obligarse a las empresas a divulgar los derechos de los usuarios, establecer procedimientos para que los usuarios puedan presentar sugerencias, calificar el servicio prestado y proponer proyectos con el fin de mejorar el servicio y expandirlo a quienes no lo reciben. Estos procedimientos pueden ser supervisados por los usuarios, a través del *Ombudsman* o los comités de consumidores y por los reguladores, sancionando a las empresas cuando incumplan con los objetivos que el regulador fije.

Correlativamente, deben existir instrumentos que preserven la neutralidad de los reguladores en sus decisiones, evitando el riesgo de captura del regulador por la industria. Para ello, es necesario que las autoridades expliquen claramente los motivos de las decisiones para que se ejerza control sobre las mismas.

Por supuesto, el diseño de los instrumentos jurídicos que perfilan a instituciones de este tipo, es igual o más difícil que el de los organismos reguladores, pues deben tomarse en cuenta distintos factores, como la necesidad de profesionalizar a las personas que representan a los consumidores, evitar el control de las organizaciones de consumidores por parte de grupos con intereses ajenos a la prestación de los servicios y garantizar que en su conformación se apliquen procesos democráticos, al tiempo que debe garantizarse que la regulación, incluyendo el control sobre las empresas, se haga de manera transparente y objetiva, estableciendo garantías para todas las partes involucradas, de manera que las decisiones no atiendan exclusivamente los intereses de los usuarios, sino que también respete los legítimos derechos de los inversionistas y, por encima de todos, los intereses generales.

## Referencias

- Ariño Ortiz, G. (2004). *Privatizaciones y Liberalizaciones en España: Balance y Resultados* (1996-2003). Granada: Comares.
- Benetti Salgar, J. (2001). *El Arbitraje en el Derecho Colombiano*. Bogotá: Temis.
- INTVEN, H. (2000) Telecommunications Regulation Handbook. Washington, D.C.: InfoDev – The World Bank.
- JORDANA, Jacint y SANCHO, David (2000). *Reforma del Estado y telecomunicaciones en América Latina*. Barcelona: Universitat Pompeu Fabra.
- KESSIDES, I. (2004). *Reforming infrastructure - privatization, regulation and competition*. Washington D.C.: BANCO MUNDIAL, 2004. El documento puede conseguirse en: [http://econ.worldbank.org/prr/reforming\\_infrastructure/](http://econ.worldbank.org/prr/reforming_infrastructure/)
- LEVY, Brian y SPILLER, Pablo T. (1993). *Regulation, institutions and commitment in telecommunications: a comparative analysis of five country studies*. Washington D.C. : Banco Mundial.
- PEREZ BUSTAMANTE, L. (2004). *Derechos del consumidor*. Buenos Aires: Ed. Astrea.
- RHODES, S. (2005). *Social movements and free-market capitalism in Latin America: telecommunications privatization and the rise of consumer protest*.
- SAMPSON, C. I. y SPILLER, P. T. (1994). *Regulation, institutions and commitment: the Jamaican telecommunications sector*. Washington D.C. : Banco Mundial, 1994.
- STIGLITZ, J. E. (2002). *El malestar en la globalización*. Madrid: Ed. Taurus.