

Regulación y competencia de las telecomunicaciones en Centroamérica: un análisis comparativo

Eugenio Rivera



Desarrollo Industrial

México, D. F., junio de 2004

Este documento fue preparado por Eugenio Rivera, Consultor de la Unidad de Desarrollo Industrial de la Sede Subregional de la CEPAL en México.

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1680-8800

ISSN electrónico 1684-0364

ISBN: 92-1-322543-1

LC/L.2153-P

LC/MEX/L.615

Nº de venta: S.04.II.G.81

Copyright © Naciones Unidas, junio de 2004. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, México, D. F.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. De la telefonía tradicional a las comunicaciones modernas	9
II. El proceso de privatización, el desarrollo y el mercado de las telecomunicaciones en el Istmo Centroamericano	13
1. El proceso de privatización	13
2. El estado de las telecomunicaciones en Centroamérica	19
3. El mercado de las telecomunicaciones en Centroamérica y la inversión extranjera en el sector.....	24
III. Los marcos regulatorios y de competencia de las telecomunicaciones en el Istmo Centroamericano: un análisis comparativo	29
1. Marco institucional de la regulación de las telecomunicaciones en el Istmo Centroamericano	29
2. El sistema de concesiones y la clasificación de los servicios en las telecomunicaciones del Istmo Centroamericano a la luz de la experiencia internacional	36
3. Regulación de prácticas restrictivas a la competencia y de las interconexiones.....	43
4. La regulación tarifaria y la competencia en Centroamérica.....	46
IV. Conclusiones finales y líneas de investigación futuras	61

Bibliografía	63
Serie Estudios y perspectivas: números publicados	67

Índice de cuadros

Cuadro 1	Istmo Centroamericano: La trayectoria de la liberalización y de la privatización de las telecomunicaciones	20
Cuadro 2	Istmo Centroamericano: Indicadores de desempeño de los servicios de telecomunicaciones, 2001	21
Cuadro 3	Evolución del número de usuarios de Internet, 1995-2001	22
Cuadro 4	Variación anual del número de usuarios de Internet, 1996-2001	23
Cuadro 5	Precios de telefonía básica residencial, 1995-2000	23
Cuadro 6	Istmo Centroamericano: El mercado de las telecomunicaciones	25
Cuadro 7	Istmo Centroamericano: Marco institucional de la regulación de las telecomunicaciones	31
Cuadro 8	Sistema de concesiones en las telecomunicaciones en el Istmo Centroamericano.....	37
Cuadro 9	Regulación de prácticas restrictivas a la competencia y de las interconexiones	47
Cuadro 10	Regulación tarifaria	56

Índice de gráficos

Gráfico	La industria de telecomunicaciones tradicional	11
---------	--	----

Resumen

El presente trabajo aporta una visión global de la competencia en las telecomunicaciones, con énfasis en los marcos regulatorios en el Istmo Centroamericano. Como marco general, describe las transformaciones que ha experimentado el sector en las últimas décadas en el plano internacional. Se analizan los procesos de privatización y liberalización de las telecomunicaciones en los países estudiados, se elabora un mapa de los operadores y una visión sinóptica del estado actual de las telecomunicaciones. Se comparan las principales normas vigentes para el sector, en particular aquellas relacionadas con la política de competencia, procurando identificar sus aspectos comunes y sus principales diferencias, a fin de identificar las principales materias pendientes para avanzar en el proceso de armonización.

Introducción

Diversos procesos están transformando radicalmente el escenario tradicional de las comunicaciones, dando paso a la estructuración en los diversos países de nuevas telecomunicaciones que modifican profundamente las formas de producir, de gestionar el Estado y de organizar la sociedad civil. Dinámicos procesos de innovación tecnológica en el campo de la informática y de las telecomunicaciones han generado la convergencia entre las diferentes redes de comunicación, conformando una infraestructura digitalizada electrónica que permite la transmisión indiferenciada de voz, imágenes y datos mediante la utilización de redes originalmente diversas (las redes telefónicas tradicionales, las redes de fibra óptica, de televisión por cable y las redes inalámbricas, entre las que destacan las de telefonía móvil). Del mismo modo, las nuevas comunicaciones electrónicas se sirven de una gran diversidad de terminales que, sin embargo, convergen en la capacidad de prestar al usuario múltiples servicios. El antiguo aparato de computación personal mantiene ciertas características originales y de manera simultánea cumple una serie de funciones de los tradicionales aparatos telefónicos y de la propia televisión, a la vez que se constituye en una modalidad preponderante de conexión con Internet y mediante la incorporación de diversas aplicaciones interviene centralmente en los procesos de producción y administración, tanto en la empresa como en las instituciones públicas. El terminal de la telefonía móvil sigue siendo utilizado primordialmente para la transmisión de voz, pero es también una relevante modalidad de acceso a Internet y de manera creciente está permitiendo la transmisión de imágenes. Los diversos tipos de agenda electrónica presentan cada vez más características hasta hace poco

asociadas exclusivamente a las computadoras y están incorporando capacidades propias de la telefonía móvil que posibilitan la conexión con Internet.

Al mismo tiempo, ha ocurrido un impresionante proceso de transformación de la organización industrial del sector, que hasta hace poco era un ámbito típico de la prestación monopolista de los servicios, y hoy se ha convertido en un campo de intensa competencia. Operadores antes especializados en segmentos específicos de las comunicaciones se fortalecen en su segmento original e incursionan en los restantes. A segmentos de más corta historia, como la telefonía móvil, acuden operadores de diferentes orígenes. La propia telefonía local, aun cuando se mantiene en la mayoría de los países bajo el control monopolista, se ve atacada por la telefonía móvil, por los operadores de televisión (TV) por cable e incluso, más recientemente, por las empresas de distribución eléctrica que están empezando a explorar la posibilidad de utilizar sus redes para las comunicaciones. Se vive así un proceso acelerado de transición desde el monopolio tradicional a la competencia.

Estos procesos han tenido un correlato en la regulación. La mayoría de los países en el mundo han introducido reformas sustanciales de sus marcos regulatorios. En muchas partes se ha procedido a separar las actividades productivas de las regulatorias, y estas últimas se han confiado a entidades dedicadas exclusivamente a regular el sector. Asimismo, se ha liberalizado el sector, se han privatizado los operadores públicos y se ha promovido la entrada de nuevos operadores.

Con la excepción de Costa Rica, los demás países centroamericanos han impulsado desde 1995 profundas reformas de los marcos regulatorios, han separado las funciones productivas de las reguladoras, han privatizado las empresas estatales y se encuentran en estos momentos en diversas fases de un esfuerzo común por introducir la competencia. El nuevo vigor que ha adquirido el proceso de integración centroamericano, así como la participación conjunta en diversas negociaciones de libre comercio, hace necesario revisar la marcha de las telecomunicaciones en la región. De hecho, el Plan Puebla-Panamá se ha propuesto desarrollar un esfuerzo de armonización de los marcos regulatorios en la región.

En este contexto, el objetivo del presente trabajo es exponer una visión global de la situación de las telecomunicaciones en la región, concentrando su atención en la comparación de los marcos regulatorios de los distintos países del Istmo Centroamericano. Así, en el capítulo I se caracterizan brevemente las transformaciones de las telecomunicaciones. En el capítulo II, se revisan los procesos de privatización y liberalización de las telecomunicaciones en Centroamérica, se describe el mapa de operadores en la región y se presenta una visión sinóptica del estado actual de las telecomunicaciones. En el tercer apartado se comparan las principales normas vigentes en el Istmo Centroamericano, buscando identificar sus aspectos comunes y sus diferencias más significativas con objeto de identificar los principales campos sobre los cuales sería necesario trabajar para avanzar en el proceso de armonización. Finalmente, el documento identifica las líneas futuras de investigación y algunas conclusiones preliminares.

I. De la telefonía tradicional a las comunicaciones modernas

La red pública telefónica tradicional está constituida básicamente por los conmutadores y la transmisión. Los primeros son esenciales para determinar la ruta que debe seguir la voz a través de la red para llegar a su destino. La transmisión se realiza mediante el par de cobre que liga al usuario con una terminal remota donde se ubica el conmutador. En tal sentido, como se observa en el gráfico, un suscriptor inicia una comunicación, se la envía por la terminal remota al aparato de destino, o si corresponde, a la central local, que la reenvía a otra central que a su vez hace llegar el mensaje al aparato destinatario ubicado dentro de su sector. Sin embargo, esta comunicación puede estar dirigida fuera del área local, por lo que debe ser derivada a una red de larga distancia que la transporte a su destino. Con este fin, en algunas centrales las redes locales se interconectan con las de larga distancia. Estas últimas toman la comunicación en la central indicada y la transportan a la central correspondiente a la ciudad o localidad de que se trate, y finalmente la remiten a través de la terminal remota al teléfono de destino.

La red pública telefónica ha presentado históricamente características de monopolio natural. A raíz de la existencia de fuertes economías de escala (costos medios decrecientes), resultaba más económico que una sola empresa prestara los servicios. El nudo básico del monopolio natural radica en la última milla, es decir, el par de cobre dedicado exclusivamente a un suscriptor que lo conecta con la central remota y el resto de la red. Como efecto del carácter monopolista del servicio, el Estado se atribuye la facultad de fijar las

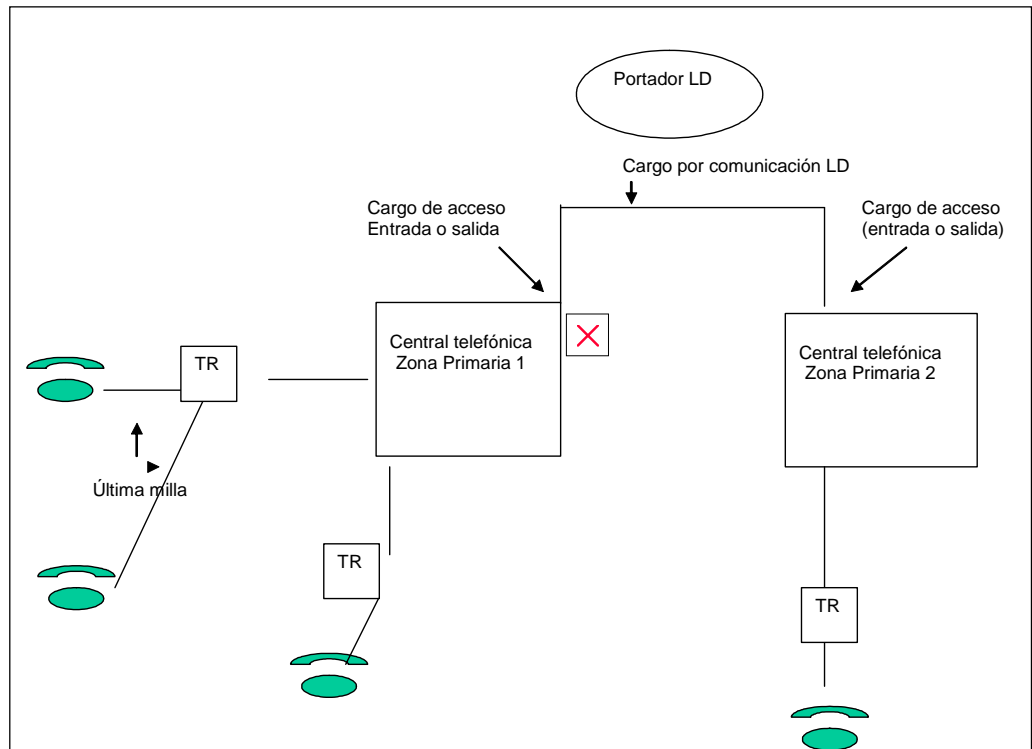
tarifas al público a fin de asegurar que la empresa no abuse de esa posición. La tarifa está constituida normalmente por un cargo fijo destinado a financiar las inversiones y gastos incurridos independientes del tráfico, y un cargo variable, cuyo monto depende del grado de utilización del servicio. Por su parte, el transporte de las comunicaciones de larga distancia incluye dos cargos principales, a saber, el cargo por el transporte de la comunicación entre las dos centrales locales y los cargos de acceso (de entrada y salida) que debe pagar la empresa de larga distancia por la utilización de la red local.

Procediendo a un enfoque más analítico, cabe advertir que en las telecomunicaciones la provisión de los distintos servicios requiere de una red de acceso al usuario final y al hallarse ésta concentrada en manos de una empresa, el resto de los operadores tienen que hacer uso de dicha red para realizar sus operaciones. Además, al estar presente la empresa local en los otros segmentos de telecomunicaciones, se generan incentivos para asumir comportamientos anticompetitivos, entre los cuales destacan las acciones encaminadas a mantener su poder de mercado en la red de acceso al usuario final, maximizar utilidades usando su condición dominante y generar barreras a la entrada de nuevos operadores (San Martín y Fuentes, 2000).

En los últimos años, el sector ha experimentado importantes cambios tecnológicos. El desarrollo de la fibra óptica trajo consigo, primero, una caída muy significativa de los costos de las comunicaciones de larga distancia (LD), que luego se extendió a las comunicaciones locales al construirse redes del mismo material en las ciudades. El desarrollo de las nuevas tecnologías de información y comunicación (NTIC) permitió también pronunciados descensos de precios en los sistemas de conmutación y en general de control de las redes, a las que crecientemente se les incorporó inteligencia. Estos avances tecnológicos prácticamente han terminado con las economías de escala prevalecientes tradicionalmente y han dado paso a la competencia primero en LD y luego en telefonía local. La aparición de nuevos servicios han fortalecido estas tendencias. Al mismo tiempo, ello ha repercutido en un intenso desarrollo de las redes inalámbricas que ha hecho posible la telefonía móvil y nuevas modalidades de prestación del servicio de Internet.

En este contexto, crucial en el mundo de las telecomunicaciones es la importancia cada vez mayor que adquiere la convergencia digital. La Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) ha venido dedicando buena parte de su atención a esta materia. Al respecto, cabe preguntar qué ha de entenderse por convergencia. La UIT enfatiza que existen muchas definiciones del mencionado proceso, lo cual refleja, probablemente, que vivimos una fase de transición hacia la era de la información, o bien la dificultad objetiva de precisar el significado de un proceso tan dinámico, o la presencia de diversas fuerzas que buscan ganar el control de la convergencia. En ese sentido, la convergencia puede ser definida como la provisión de servicios de comunicaciones digitales —incluyendo texto, datos, imágenes y video— sobre la infraestructura existente; o como el desarrollo de nuevos tipos de infraestructura de comunicación capaces de manejar la transmisión de multimedia; o la ampliación de los servicios y tecnologías de telecomunicación existentes para suministrar nuevas capacidades; o finalmente, como la integración de estructuras industriales previamente separadas, por razones tecnológicas, de mercados o de políticas regulatorias. Para complicar las cosas, muchos de estos servicios, que eran tradicionalmente controlados localmente, son provistos ahora sobre bases globales, lo que otorga a la convergencia un componente internacional. Para la UIT el momento clave de la convergencia ha sido el del advenimiento del predominio de un estándar de comunicación de datos digital, el TCP/IP, que reúne las capacidades de multimedia en un solo protocolo.

Gráfico
LA INDUSTRIA DE TELECOMUNICACIONES TRADICIONAL



II. El proceso de privatización, el desarrollo y el mercado de las telecomunicaciones en el Istmo Centroamericano

1. El proceso de privatización

Durante la década de 1990 se generalizó el proceso de liberalización y privatización de las empresas de telecomunicaciones. Este proceso formó parte de estrategias orientadas a que el Estado abandonara su papel como productor, asumiera tareas de tipo regulatorio y en general traspasara al mecanismo de mercado un papel más decisivo en la regulación y la asignación de los recursos. Centroamérica no constituyó una excepción respecto de estas tendencias. Como se observa en el cuadro 1, con la excepción de Costa Rica todos los países de la región aprobaron entre 1995 y 1997 sendas reformas legales orientadas a abrir el sector a la competencia y a privatizar las empresas públicas que operaban las telecomunicaciones en los distintos países. No obstante, las razones, el recorrido y la suerte de los procesos privatizadores han sido variados.

En el caso de Nicaragua, la decisión inicial de privatizar el Instituto Nicaragüense de Telecomunicaciones y Correos (Telcor) fue tomada en 1992. Originalmente los recursos que se obtendrían de la venta estaban destinados a integrarse en un fondo para pagar compensaciones a los propietarios de bienes y empresas expropiadas

por el gobierno sandinista que, por razones de diverso orden, no pudiesen devolverse. En este contexto, se separaron las funciones reguladoras de Telcor de sus funciones productivas, y en 1994 se transfirieron sus activos a una nueva empresa denominada Empresa Nicaragüense de Telecomunicaciones (Enitel). Al mismo tiempo, la Asamblea Nacional discutió y aprobó una ley que establecía como requisito la aprobación de otra ley especial para proceder a la privatización de alguna empresa, y en el caso de telecomunicaciones la aprobación de una agencia reguladora. Dicha ley fue sancionada en 1995. Según ésta, la empresa privatizada tendría un período de exclusividad de cuatro años para telefonía local y de larga distancia nacional e internacional sujeto al cumplimiento de una serie de obligaciones en materia de expansión de la red, calidad de servicio y compromisos laborales, además de que se le concedía la posibilidad de optar a una licencia para telefonía móvil. Asimismo, se determinó que se vendería un 40% de las acciones con un poder de voto equivalente al 57% (Raventós, 1998). Diferentes dificultades¹ fueron postergando su realización, hasta el 12 de diciembre del 2001, fecha en la cual y luego de un proceso de licitación pública, se entregó la empresa al Consorcio Telia Swedtel Ab-EMCE por un período de 20 años.

En el caso de Honduras, en 1995 se aprobó la ley que liberalizaba parcialmente el sector y autorizaba la privatización de la Empresa Hondureña de Telecomunicaciones (Hondutel). La idea básica era licitar un paquete accionario equivalente al 47% de las acciones, entregar un 2% a los trabajadores y el gobierno mantendría el 51% restante. Se preveía que la empresa disfrutaría de un período de exclusividad por ocho años en telefonía local y LD nacional e internacional. Al igual que en Nicaragua, la concesión estaba vinculada con objetivos en materia de penetración (12 por cada 100 habitantes hacia 2004). No obstante, dificultades de variada naturaleza fueron retrasando el proceso de privatización (Raventós, 1998). En 2000 se realizó un proceso de licitación, y pese a existir seis interesados a su convocatoria, llegó solamente una oferta de la empresa de origen mexicano Telmex, que se rechazó por ofertar un precio inferior al mínimo exigido por el gobierno.

El 6 de enero de 1994 se otorgó la concesión de explotación de Servicios de Telefonía Móvil Celular en la República de Honduras a las Compañías Motorola Inc., Millicom International Cellular, S.A. (MIC) y Proempres, S.A., representadas por la sociedad Telefónica Celular, S.A. (Celtel). Dicho convenio fue suscrito por ambas partes con fecha 7 de agosto de 1995. La concesión otorgó a la empresa Celtel el derecho para explotar los servicios de telefonía móvil dentro del territorio hondureño, utilizando la banda de frecuencia "A", a partir del mes de junio de 1996. La empresa inició sus operaciones oficialmente el 15 de septiembre de 1996. Actualmente Celtel ofrece sus servicios en 13 departamentos y en las 10 principales poblaciones del país. En 2002, la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (Conatel) comenzó el proceso de licitación internacional de la empresa Telcel, que tiene la banda de frecuencia "B", al cual respondieron 18 empresas. En abril de 2003 fueron precalificadas tres compañías: Empresa Nacional de Telecomunicaciones (Entel) de Chile, BellSouth Honduras y el consorcio local Megatel-Emce, que se había adjudicado conjuntamente con Telia Swedtel la empresa nicaragüense Enitel. No obstante,

¹ Se había programado privatizar Enitel en 1999, y ello constituía el segundo esfuerzo de privatización (el primero había sido detenido en medio de turbulencias políticas en 1996). La Asamblea Legislativa nicaragüense aprobó la venta de Enitel en junio de 1998. El plan preveía una venta inicial de 40% de la empresa al sector privado, mientras que el gobierno mantendría un 49% y los trabajadores el otro 11%. El ganador tendría un período de exclusividad de tres años. El gobierno debería vender el indicado porcentaje de 49% en los tres años siguientes en el mercado nicaragüense e internacional de valores. Lamentablemente, Telmex y Telefónica, las únicas compañías que habían expresado interés, se retiraron de la subasta en mayo de 1999, forzando así al gobierno a declarar desierta la licitación. En diciembre del mismo año, el gobierno intentó nuevamente la venta de los activos de la empresa, esta vez atrayendo el interés de un consorcio integrado por MCI WorldCom, Telmex, y France Telecom. Por segunda vez, la subasta falló. La telefonía móvil fue introducida primero en abril de 1993. BellSouth ha dominado el mercado inalámbrico desde que empezó sus operaciones. Sin embargo, el gobierno subastó recientemente una tercera licencia de PCS al holding mexicano Compañía Azteca, que será la primera empresa en poseer una licencia nacional. BellSouth se restringe a la costa oeste mientras que Teleglobo, empresa de propiedad local, opera en la costa este. La densidad móvil se mantiene muy baja (a 2,3% a junio de 2001). El Yankee Group proyecta que la base de suscriptores del país llegará a 400.000 en el 2004. (Traducción del autor). Consúltese (<http://nfoserv2.ita.doc.gov/ot/mktctry.nsf/504ca249c786e20f85256284006da7ab/b98c5fe8a2ac65c18525659c0076b8d8!OpenDocument>).

las dos primeras se retiraron del proceso, por lo que la empresa se adjudicó al consorcio Telia Swedtel-Megatel EMCE por un precio de 7,1 millones de dólares.²

Panamá, por su parte, enajenó el 49% de las acciones de Intel a la empresa del Reino Unido Cable & Wireless, adjudicándole además una concesión para telefonía local y larga distancia nacional e internacional por 20 años, de los cuales cinco correspondían a un concesión exclusiva. En telefonía móvil se otorgaron licencias para dos operadores, una para el mismo operador de telefonía fija y la otra a la empresa estadounidense BellSouth.

El Salvador aprobó la Ley General de Telecomunicaciones en 1996, que se caracterizó por un espíritu muy favorable a la competencia. A su vez, el proceso de privatización impulsado por el Presidente Calderón Sol formó parte de un amplio programa de modernización que incluía iniciativas en materia de descentralización, reducción del número de ministerios, desregulación y privatización de varios sectores, entre éstos un sistema privado de pensiones. El proceso privatizador se hizo en condiciones fiscales favorables, por lo que fue posible priorizar los aspectos de eficiencia de la iniciativa (Raventós, 1998). Se evaluaron diversas alternativas de privatización. Una modalidad explorada al principio fue la de separar la empresa en dos operadores integrados verticalmente que pudieran prestar el servicio en todo el país. Esta posibilidad se valoró como muy positiva, pues evitaría pasar por una fase de monopolio privado. No obstante, la alternativa fue desechada y se optó por la licitación de la empresa como un todo. De esa forma, la empresa pública Antel fue privatizada en 1998 por medio de una licitación, adjudicada a France Telecom. En efecto, Estel, un consorcio liderado por France Telecom, adquirió en septiembre de 1999 el 51% de las acciones de la empresa por un monto total de 275 millones de dólares, lo que incluía los activos de la red local, así como una concesión por 20 años para la operación de telefonía móvil. La adquisición de la empresa, denominada a partir de entonces Telecom El Salvador, y Personal su división móvil, implicaba planes para invertir 400 millones de dólares en los siguientes cinco años con el objetivo de duplicar el número de líneas fijas. Al 31 de diciembre de 2002, la empresa tenía 618.000 suscriptores fijos, 151.000 suscriptores móviles y 38.000 suscriptores de Internet.³ Del mismo modo, la empresa Internacional de Telecomunicaciones (Intel), operadora de la telefonía móvil, fue vendida a Telefónica.

En Guatemala, la Ley General de Telecomunicaciones se aprobó en 1996. El 1 de octubre de 1998 culminó el proceso de venta del 95% de las acciones de la empresa de telefonía fija Telgua a la empresa Luca, S.A. por un valor total de 700 millones de dólares. El proceso de venta se consideró como muy poco transparente y lesivo para el país.⁴ Sumado esto a las protestas de los usuarios por los aumentos de tarifas y problemas de calidad de servicio, llevaron a que se transformara en un importante tema electoral. De hecho, analistas consideraron que la derrota electoral del partido gobernante se debió en buena medida a este proceso de privatización. En un principio Telmex participó sólo como socio operador, pero luego se iniciaron negociaciones para ingresar en la propiedad de la compañía. En marzo de 2000 culminaron las negociaciones entre la

² Inmediatamente han surgido personeros que han señalado que el proceso debe anularse, pues participó un solo oferente; véase *Honduras Revista Internacional* (<http://hondurasri.com/CLON/detalles/TRIBUNA/SER%C1%20ANULADA%0LICITACI%N%20DE%20TELEFON%CDA%20M%D3VIL%20PCS.htm>).

³ De acuerdo con informaciones de la empresa (<http://www.francetelecom.com/en/worldwide/americas/salvador/>).

⁴ Según el informe de una comisión encargada de la investigación, el Estado habría perdido hasta el año 2000 alrededor de 81 millones de dólares. Esto constituyó la lesividad del proceso. Al 31 de marzo de 1997 el patrimonio de Telgua alcanzó 3.381,3 millones de quetzales, que ajustado por el pasivo se tradujo en 2.880 millones de quetzales (480 millones de dólares). El derecho de llave “muy conservadoramente” se podría estimar en 1997 en 276 millones de dólares. La venta de las acciones al contado, según el informe, debió de haber sido de 756 millones de dólares. Telgua se vendió en 700,2 millones de dólares. Según la comisión, el Estado perdió 81 millones de dólares entre el precio base mínimo y el precio de venta al valor estimado en el documento hasta mayo de 2000. El Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN), por su parte, consideró que la investigación efectuada sobre la privatización de Telgua no demostró que el proceso fuera inconstitucional, ni mucho menos lesivo para los intereses del país (*Prensa Libre*, 2001).

empresa Luca, S.A., y Telmex, mediante las cuales esta última empresa aseguró el control de Telgua.⁵

En junio de 2000, el entonces recientemente electo presidente Alfonso Portillo, que había acentuado marcadamente el tema en su campaña, declaró que la venta de la empresa había sido lesiva para los intereses del país y abrió un proceso judicial. En octubre de 2001, el presidente declaró que renunciaría al proceso por lesividad si se concedían ciertos beneficios y se realizaba el pago pendiente. Este cambio de posición provocó también algunos cuestionamientos. El 31 de octubre el consorcio realizó el pago final por 451,8 millones de dólares. En abril de 2002 el gobierno se desistió de la demanda de nulidad del proceso.

A principios de los años noventa, se había entregado una concesión a la empresa Comcel con una vigencia de 20 años para desarrollar la telefonía móvil. Posteriormente, se asignó una nueva concesión a Telgua y luego se incorporó Telefónica de España como tercer operador en telefonía móvil.

Costa Rica es el único país en el que no se ha aprobado una ley que liberalice las telecomunicaciones. Distintas iniciativas han chocado con una recia oposición política. Particularmente intensa fue la oposición con motivo de la presentación de un proyecto de ley en el año 2000, ya que se movilizaron amplias capas de la población, lo que llevó al gobierno a retirar la iniciativa. ¿Como se explica esta situación que parece contradecir las tendencias en esta materia en países con gobiernos de los más variados signos ideológicos? Un elemento decisivo es que el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), la empresa pública a cargo de la energía eléctrica y las telecomunicaciones, se habría caracterizado por una gran eficiencia relativa frente al resto de los países de la región.⁶ En telecomunicaciones, a principios de la década de los años noventa, presentaba una tasa de penetración superior al 10%, cifra que incluso superaba a la gran mayoría de los países más avanzados de América del Sur.⁷ A ello se debe agregar la existencia en la población de sospechas, fundadas o no, de que la liberalización del sector y la eventual privatización de la empresa representaban una "operación" orientada a entregar su propiedad a sectores que la

⁵ El camino de Telmex para lograr el control de Telgua no fue fácil. En 1997 había sido rechazada una oferta de compra. Por otra parte, el contrato de venta de la empresa prohibía a Luca, S.A. traspasar las acciones a terceros. Este problema se resolvió al comprar Telmex un paquete controlador de Luca, S.A. Finalmente, la compra de esta empresa por parte de Telmex debió ser autorizada por la FCC, luego de que cinco empresas estadounidenses argumentaron que con la compra Telmex se aseguraba una posición dominante en las comunicaciones entre Guatemala y los Estados Unidos (*Prensa libre*, 2000).

⁶ El caso del ICE contrasta con el análisis de las causas de la reforma neoliberal que sintetiza Noll (2000): "La era de la reforma neoliberal tuvo dos causas fundamentales. La primera se relacionaba poco con las telecomunicaciones y mucho con las crisis económicas que afectaron a países en desarrollo en los decenios de 1970 y 1980. La segunda es el pobre desempeño del sector de telecomunicaciones, independiente de las condiciones económicas generales de los países en desarrollo. Naturalmente, esto dos factores no son todo lo que importa. Algunas de las compañías telefónicas con peor desempeño están en naciones que no muestran señales de reforma. Así, parte del ímpetu para la reforma neoliberal de las telecomunicaciones y otras industrias de infraestructura no tienen nada que ver con su desempeño, sino con la posibilidad de usar su reforma como medio para aliviar el dolo de la reforma neoliberal mayor. Sin embargo, el comienzo de la reforma neoliberal también refleja el hecho de que la experiencia con entidades nacionalizadas no ha sido feliz. En cualquier país en el que la estructura política obliga al gobierno a estar atento a los intereses de los ciudadanos, parte de la motivación para la política de reforma es simplemente el mal desempeño. La fuerte diferencia entre las expectativas idealistas antes de la nacionalización y la dura realidad una o dos décadas después, plausiblemente han podido llevar al más dedicado proponente del socialismo y del desarrollo guiado por el Estado a aprender algo durante este infeliz interregno". (Traducción del autor).

⁷ "Tras 53 años de arduo trabajo, se observa con satisfacción cómo la electrificación del país abarca el 97% de nuestro territorio. En el ámbito latinoamericano, sólo Costa Rica y Uruguay han alcanzado tan alto nivel. Nuestra tasa de cobertura duplica el promedio de la región centroamericana, que ronda el 50%, gracias a una acertada y solidaria estrategia de expansión, la cual ha permitido llevar la electricidad a todos los rincones del país. En ese empeño, nada ha sido más importante que el legítimo derecho de cualquier ciudadano de contar con acceso a los servicios públicos, para mejorar su calidad de vida. En lo que al sector de telecomunicaciones se refiere, la expansión de la telefonía también ha sido una historia de éxitos. Hoy día se cuenta con teléfonos en todo el territorio nacional, desde Peñas Blancas hasta Paso Canoas, y desde Limón hasta Puntarenas. Los principios de universalidad y solidaridad también han estado presentes a la hora de planificar los servicios de telefonía en el país. A la fecha, después de la histórica decisión de encargar al ICE el desarrollo de las telecomunicaciones, nuestra nación cuenta con más de un millón de teléfonos fijos, casi 20.000 teléfonos públicos y más de 300.000 teléfonos celulares; además, comunicación internacional, cables submarinos de fibra óptica para interconectarse con el mundo, y la posibilidad real de ir más allá de la era de los satélites, para incursionar en la de la fibra óptica y la de anchos de banda veloces, de mayor eficiencia, y costos reducidos". (ICE, 2002).

adquirirían a un precio vil. Un elemento adicional está relacionado con la relativa celeridad con que se preparó el proyecto de modificación de la legislación, sin consulta con los actores políticos ni sociales interesados, todo lo cual acentuó las sospechas existentes.

Desde el punto de vista de la eficiencia del servicio, la telefonía local mantiene su posición preponderante en la región. Un caso distinto es el de la telefonía celular, rubro en el que Costa Rica se ha ido quedando rezagado y sobrepasado por algunos países del Istmo. En 1998 el gobierno inició la discusión sobre una iniciativa tendiente a modernizar el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE). La iniciativa contemplaba además una propuesta de reforma de la constitución para permitir la participación del sector privado en electricidad y telecomunicaciones, un proyecto de nueva ley eléctrica y de telecomunicaciones. En el ámbito de las telecomunicaciones, establecía un proceso de cinco etapas para la apertura de las telecomunicaciones que culminaría el 1 de enero de 2002, la creación del Instituto Regulador de las Telecomunicaciones (Iretel) como entidad descentralizada del Estado que determinaría qué servicios estarían en régimen de competencia y la posibilidad de dar concesiones de uso de frecuencia en el espectro radioeléctrico de uso regulado por un período de 15 años, el cual se podrá prorrogar una sola vez por un plazo igual. En relación con el ICE, la institución se transformaría en una empresa pública de capital social perteneciente en su totalidad al Estado y que en adelante se llamaría "Empresa ICE", con plena independencia administrativa, técnica y financiera. El Consejo de Gobierno velaría por el cumplimiento del plan de desempeño y a la Contraloría de la República correspondería verificar sus presupuestos. Se crearían además dos empresas subsidiarias del ICE con personalidad jurídica y patrimonios propios. La primera, Icelec, que operaría en el sector electricidad, y la segunda Ictel, en el sector telecomunicaciones.

Durante 1999 la iniciativa fue ampliamente discutida en la Asamblea Legislativa. Luego de un arduo trabajo y difíciles negociaciones, los grupos parlamentarios de las dos principales fuerzas políticas concordaron en un proyecto de ley en la segunda quincena de diciembre del año indicado. El proyecto consensuado creaba Aretel, organismo encargado de regular y normar la operación, comercialización y prestación de los servicios de telecomunicaciones, así como de regular y concesionar las bandas y frecuencias. Además, se le encomendaba la aprobación de las tarifas de los servicios públicos de telecomunicaciones. El plazo para su constitución se establecía en 12 meses a partir de la publicación de la ley. El ICE mantendría su condición de institución estatal autónoma. Las áreas de electricidad y telecomunicaciones se convertirían en dos empresas, Icelec e Ictel, respectivamente. Esas empresas no se podrían traspasar, ni vender, ni gravarse. La ley las facultaba a suscribir contratos y alianzas estratégicas con empresas privadas para desarrollar obras en las que el ICE mantendría el 51% de las acciones. Una vez constituida la Aretel quedarían en libre competencia los servicios de radiolocalizadores, Internet, televisión por cable y radiodifusión. Evaluada esa etapa, se procedería al otorgamiento de las concesiones de la telefonía móvil (celulares y bandas celulares de segunda generación o PCS). En el caso de las bandas de segunda generación se someterían a concurso cuatro de esas bandas, en el que podrían participar empresas privadas. Cumplida la etapa del otorgamiento de las concesiones de telefonía móvil (celulares y PCS), 30 meses después podrían operar empresas de telefonía privada en el país. Éstas deberían obtener una concesión de la Aretel, las tarifas serían reguladas y estarían conectadas a la red telefónica nacional.

Si bien surgieron algunas diferencias entre los grupos parlamentarios en torno a temas puntuales,⁸ las principales dificultades para lograr la aprobación del proyecto se generaron por la férrea movilización popular en contra de la iniciativa. En efecto, mientras que la Asamblea Legislativa iniciaba la discusión en detalle del proyecto de ley, los empleados del ICE iniciaron el 17 de marzo una huelga, y en colaboración con la Asociación Nacional de Empleados Fiscales y los

⁸ De hecho, a principios de febrero de 2000 la prensa informó que se había logrado un consenso en torno a un nuevo texto y que se esperaba tenerlo aprobado antes del 30 de abril (*La Nación*, 2000).

organismos estudiantiles convocaron a manifestaciones callejeras. El 20 de marzo la Asamblea Legislativa aprobó en primer debate el proyecto por 45 votos contra 10. El 21 de marzo tuvieron lugar multitudinarias manifestaciones que dejaron un elevado número de heridos, huelgas de hambre masivas y en general un clima de alta agitación social. Las entidades que dirigen las protestas convocaron a un paro nacional de 48 horas para revertir la decisión. El proceso de movilización social fue creciendo en participación y fuerza hasta que el gobierno accedió primero a postergar su discusión por 60 días y luego a abandonar definitivamente la iniciativa.

Recientemente se ha dado a conocer un nuevo proyecto de ley elaborado por la propia administración de la empresa. La exposición de motivos reseña los éxitos que históricamente alcanzó la empresa y reclama, básicamente, que la autonomía de la empresa con que fue inicialmente concebida se fue perdiendo con el tiempo al ser sometida a una serie de normas legales y administrativas que coartaron su libertad de operación y la obligaron a contribuir al financiamiento fiscal, por lo que no pudo realizar las inversiones necesarias para mantener el ritmo requerido de la expansión de la infraestructura eléctrica y de telecomunicaciones. Para terminar con esta situación, la iniciativa legal buscaba recrear la institucionalidad de la empresa con el objetivo de asegurar su plena autonomía e independencia administrativa, técnica y financiera y contar con plena capacidad y personalidad jurídica para actuar en el territorio nacional y fuera de él. Con tal objetivo, todos los programas que la institución emprendiera serían exclusivamente producto de los estudios técnicos, financieros y ambientales realizados en concordancia con las políticas del Plan de Desarrollo Nacional, correspondiendo al Consejo Directivo tomar las decisiones pertinentes, conforme a su criterio y con apego a las leyes y reglamentos aplicables, según sea el caso. Los respectivos consejos serían responsables de su gestión en forma total e ineludible. El Instituto se encargaría de suministrar servicios de electricidad y telecomunicaciones en el territorio nacional.

La conducción estratégica del ICE correspondería a un Consejo Directivo integrado por siete miembros propietarios, nombrados de la siguiente forma: cuatro directores por el Poder Ejecutivo; uno de ellos será designado Presidente Ejecutivo y dos, como mínimo, serán mujeres; dos directores serán elegidos por los trabajadores del ICE, por votación directa y universal, de los cuales uno por lo menos será mujer, uno en representación del sector telecomunicaciones y uno del sector electricidad; un director será elegido por la sociedad civil, escogido mediante un proceso administrativo organizado por la Defensoría de los Habitantes. El 100% de las utilidades netas o excedentes se reinvertirían en la prestación y expansión de los servicios de electricidad y telecomunicaciones. Dichos recursos no podrán ser desviados hacia otros fines. El Estado no podrá establecer limitaciones a la inversión, endeudamiento u obligar a mantener depósitos en cuenta corriente ni en títulos del gobierno. Tampoco podrá imponer restricción de carácter macroeconómico al ICE o a las empresas bajo su dirección: CNFL, RACSA y CRICSA. El Instituto administrará su patrimonio en forma independiente del Gobierno de la República, pero estará obligado a informar anualmente de sus actividades al Poder Ejecutivo la Asamblea Legislativa, la Contraloría General y a la Defensoría de los Habitantes. El Instituto Costarricense de Electricidad estará exento del pago de impuestos nacionales y municipales y gozará de franquicia postal y telegráfica. La Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (Aresep) fijará las tarifas de energía eléctrica y telecomunicaciones de los servicios que presta el ICE. Dichas tarifas deberán reconocer los costos de inversión y operación del ICE necesarios para el cumplimiento de sus fines. La Aresep no podrá aprobar tarifas ni precios distintos a las finalidades del ICE, el cual realizará un pago anual dividido como reconocimiento al Estado de los respectivos cánones por el uso del espectro radioeléctrico y las concesiones de agua bajo la explotación de la institución. Dicho pago corresponderá al 2,5% de los ingresos corrientes del ICE. Todas estas disposiciones están contenidas en este proyecto, uno de cuyos aspectos originales es su interés de operar fuera de Costa Rica. Eso implica el reconocimiento del carácter global de estas industrias, en particular la de las telecomunicaciones.

No queda claro cual será la recepción de la iniciativa en la Asamblea Legislativa de Costa Rica ni la suerte final del proyecto. Lo que sí está claro es que el proyecto de ley representa un intento de

continuar en el futuro la positiva trayectoria histórica de la institución. En ese contexto, se busca resolver los problemas de financiamiento que caracterizaron a la empresa pública en América Latina, proponiendo que, con excepción de un canon de 2,5%, la empresa pueda destinar todas sus utilidades a la reinversión. Por lo que se refiere al sector eléctrico, la iniciativa se puede ver apoyada por un pequeño giro en la atmósfera intelectual generada por los problemas que los modelos de privatización del sector han experimentado en algunos países (en particular, el caso del sector eléctrico de California en los Estados Unidos). Desde el punto de vista más general, la iniciativa representa una apuesta a favor del sector público en una época en que el modelo de privatización empieza a presentar problemas en algunas partes del mundo (caso ENRON y World Communications, Worldcom) y donde la reducción de precios, que supuestamente traería consigo dicho modelo, no siempre se ha convertido en realidad. Por otra parte, la propuesta incluye aspectos como el de su autonomía respecto de los poderes ejecutivo y legislativo y la liberalización de impuestos que sugieren la posibilidad de que la empresa pública opere en función de sus miembros y no necesariamente en función del bienestar general. Con todo, la iniciativa forma parte de tímidos intentos por revitalizar una apuesta a favor de la empresa pública que se observa en el caso de Codelco, la empresa de cobre en Chile, y en menor medida en lo que al esfuerzo modernizador se refiere, en la Comisión Federal de Electricidad de México y PEMEX, el gigante petrolero del mismo país.

2. El estado de las telecomunicaciones en Centroamérica

Una apreciación general respecto de la situación económico-social del Istmo Centroamericano indica la existencia de condiciones extremadamente disímiles. Luego de Guatemala, con un producto interno bruto (PIB) de 23.000 millones de dólares y con la mayor población de la región, figura Costa Rica como la segunda mayor economía, a pesar de ser el país con menor población si se exceptúa a Panamá (véase el cuadro 2). Las diferencias son especialmente significativas en materia de PIB por habitante. Mientras que en Costa Rica este indicador se ubica en 4.223,8 dólares en Nicaragua todavía no supera los 500 dólares. Entre ambos extremos se cuentan Panamá con 3.436 dólares, El Salvador con 2.196,1 dólares y Guatemala con 1.936 dólares. Por último, sobresale el caso de Honduras que, aun cuando casi duplica el PIB por habitante de Nicaragua, no alcanza todavía los 1.000 dólares.

Si se concentra la atención en el sector de telecomunicaciones, cabe remarcar que Panamá ostenta la tasa de penetración más alta de la región (35,53 suscriptores telefónicos por cada 100 habitantes), seguido por Costa Rica (30,54). Al final de este indicador se cuentan Honduras (8,33) y Nicaragua (4,9). Desagregando estas cifras y poniendo atención en el grado de penetración de la telefonía fija, por una parte, y de la telefonía móvil, por otra, queda en evidencia un ordenamiento sustancialmente distinto. En efecto, pese a su menor población, Costa Rica presenta una cifra de 945.000 líneas fijas, superando con creces a los otros países de la región; y a continuación figuran Guatemala y El Salvador. Al observar la fila siguiente, líneas fijas por cada 100 habitantes, sobresale aún más la situación de Costa Rica, cuya tasa de penetraciones es de 22,97, muy por encima de Panamá (14,83) y El Salvador (9,34). Mucho más atrás se ubican los otros tres países, quedando Nicaragua en el último lugar con una tasa de penetración de 3,12.

El análisis de las cifras de cobertura de la telefonía móvil también es diferente. Tres países superan en cifras absolutas el número de usuarios móviles en Costa Rica. Mientras que Guatemala reporta más de un millón de usuarios, El Salvador se acerca a esa cifra al tener 800.000 suscriptores en 2001. Observando las cifras de suscriptores por cada 100 habitantes, destaca el 20,7 de Panamá, seguido por El Salvador con un 12,5. *Contrario sensu*, destaca la baja penetración en telefonía móvil de Costa Rica (7,57), por debajo de Guatemala y superando sólo a Honduras y Nicaragua.

ISTMO CENTROAMERICANO: LA TRAYECTORIA DE LA LIBERALIZACIÓN Y DE LA PRIVATIZACIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES

	Costa Rica a	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Reforma del marco regulatorio		1997	1996	1995, reformada en 1997	1995-2001	1996
Fecha de privatización de la empresa de telefonía fija y modalidades		1998 Licitación monopolio, Antel, que pasó a llamarse CTE-Antel	Venta del 95% de las acciones	Intento de venta de Hondutel en el año 2000; llegó sólo una oferta (Telmex), pero con un precio inferior al esperado por el gobierno	(2001-2002) Licitación pública del 40% de las acciones de la Empresa Nicaragüense de Telecomunicaciones (Enitel)	En 1995 el Instituto Nacional de Telecomunicaciones (Intel) se transforma en sociedad anónima y se dispone la venta del 49% de las acciones. En 1997 se entregan en concesión por 20 años la telefonía local, la LDN y LDI, y las terminales públicas. ^b El 1/1/2003 terminó el derecho exclusivo
Empresa que adquiere operador existente		France Telecom	Empresa Luca, S.A. y Telmex (45% acciones)		Consorcio Telia Swedtel Megateo-EMCE (Honduras)	Empresa británica Cable & Wireles
Fecha de privatización de la empresa de telefonía móvil y modalidades		Operador inicial Telemóvil; se vendió el 51% de Internacional de Comunicaciones (Intel) a Telefónica. Posteriormente, se autorizó el ingreso de CTE-Telecom	A principios de los años noventa se entregó concesión por 20 años a la empresa Comcel. Posteriormente se creó Telgua, S.A., que ingresó con sistema PCS. Posteriormente, se incorporó Telefónica de España	Telcel, S.A. fue vendida al Consorcio Telia Swedtel Megateo-EMCE en abril del 2003		La telefonía móvil se introdujo a principios de los años noventa. Existen 2 operadores: Cable & Wireless y BellSouth

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información oficial.

^a Un proyecto que impulsaba una profunda reforma del sector fue presentado a la Asamblea Nacional en 2000. Fuertes manifestaciones populares obligaron a su retiro.

^b El contrato de concesión No.134 del 29 de mayo de 1997 le otorgó a Intel, S.A., ahora Cable & Wireless Panamá, S.A., el derecho de operar, administrar, instalar, prestar y explotar, por su cuenta y riesgo dentro de todo el territorio nacional, los servicios de telecomunicación básica local, nacional, internacional, de terminales públicos y semipúblicos, y el servicio de alquiler de circuitos dedicados de voz. Este derecho se le otorgó en régimen de exclusividad temporal, y finalizó el 1 de enero de 2003. Treinta y nueve empresas han cumplido con los requisitos exigidos por el Ente Regulador de los Servicios Públicos para prestar servicios de telecomunicaciones cuando se produzca la apertura del mercado de las telecomunicaciones. Para el detalle de las empresas que han obtenido el derecho a prestar servicios, véase el anexo 1.

Cuadro 2

**ISTMO CENTROAMERICANO: INDICADORES DE DESEMPEÑO DE LOS
SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES, 2001**

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Población (2002) (miles) ^a	3 999	6 509	11 986	7 042	5 344	2 943
PIB (2002) ^a (millones de dólares)	16 886	14 296	23 205	6 577	2 571	10 114
PIB por habitante (2002) (dólares) ^a	4 223,8	2 196,1	1 936,0	934	481	3 436
Total de suscriptores telefónicos (miles)	1 256,3	1 398,0	1 890,0	547,3	248,8	1 030
Total suscriptores telefónicos/100 Habitantes	30,54	21,84	16,17	8,33	4,9	35,53
Líneas telefónicas principales (miles)	945	598	756	309,7	158,6	430
Tasa de penetración telefonía fija (%)	22,97	9,34	6,47	4,71	3,12	14,83
Valor conexión (2000) (dólares) ^b	54	331	354	24	192	40
	54	331	354	57	292	40
Abono mensual (2000) (dólares) ^b	3,6	7,1	5,1	2,0	7,3	3,0
	6,2	12,1	5,1	5,4	19,5	12,0
Llamada local (2000) (dólares)	0,02	0,06	0,09	0,06	0,09	0,06
Número de usuarios telefonía móvil (miles)	311,3	800,0	1 134,0	237,6	156,0	600,0
Tasa de penetración telefonía móvil	7,57	12,5	9,7	3,61	2,99	20,7
Host/10.000 habitantes	20,79	0,80	5,67	0,49	4,2	26,99
Usuarios de Internet	384 000	50 000 ^c	200 000	40 000 ^c	50 000 ^c	90 000 ^c
Usuarios de Internet/ 100 habitantes	9,33	0,80 ^c	1,71	0,62 ^c	0,99 ^c	3,17 ^c
Número de computadoras	700 000	140 000	150 000	80 000	50 000	110 000
Computadoras/100 habitantes	17,02	2,19	1,28	1,22	0,96	3,79

Fuente: CEPAL (2003).

^a UIT (2002a), UIT (2002b).

^b Los valores de la primera fila corresponden a los costos residenciales y los de la segunda a los costos de conexiones comerciales.

^c La información corresponde al año 2000.

Las cifras indicadas reflejan en primer lugar el excelente desempeño histórico del ICE en Costa Rica. Como se señaló *ut supra*, a principios de la década de 1990 Costa Rica aparecía con una tasa de penetración superior a los países más adelantados de América del Sur. En 2001 Costa Rica mantenía niveles similares a los países del Cono Sur. Sin embargo, mientras que Chile y Argentina alcanzaban tasas de penetración en telefonía móvil de 34,02 y 18,61 en dicho año, Costa Rica apenas cubría un 7,57. ¿Cómo explicar esta situación? El ICE sostiene que en la última década, la empresa se vio obligada a transferir recursos al fisco para solventar los problemas financieros del Estado, afectando así el programa de inversiones. Alternativamente se podría plantear la hipótesis de que el rezago de la telefonía móvil en Costa Rica es resultado de la inexistencia de competencia en dicho segmento y en las dificultades para una empresa nacional de mantener el ritmo innovador de empresas internacionales en marcos competitivos.

En el conjunto de las comunicaciones electrónicas, Costa Rica muestra una amplia ventaja. De hecho, si bien es superado por Panamá en lo referido al número de *host* por cada 10.000 habitantes, rebasa a todos los países de la región en número absoluto y relativo de usuarios de Internet, así como en la disponibilidad absoluta y relativa de computadoras.⁹ No obstante, la apreciación anterior se puede debilitar una vez que se tenga la información correspondiente al año 2001 para el conjunto de los países. Así, Guatemala (único país además de Costa Rica para el cual están disponibles las cifras de 2001) presenta un notable incremento de los usuarios de Internet, superando con creces la tasa de crecimiento de Costa Rica (véanse los cuadros 3 y 4). Si se analiza de nuevo al cuadro 2, llama la atención el hecho de que Nicaragua se ubique por encima de El Salvador y Honduras en usuarios de Internet por cada 100 habitantes. No es ese el caso, sin embargo, en el número de computadoras por cada 100 habitantes, donde Nicaragua ocupa el último lugar.

Al revisar la situación de las tarifas, particularmente los costos de conexión, es significativo el contraste entre los valores de las empresas públicas de Costa Rica, Honduras y el caso de Panamá, en que la operadora de la telefonía fija es de propiedad pública en un 51% y estaba sujeta a un contrato de concesión exclusiva hasta el 31 de diciembre de 2002. Dichas tarifas fluctúan entre 24 dólares para las líneas residenciales en Nicaragua hasta 54 dólares en Costa Rica, en tanto que los costos de conexión en las empresas privatizadas en El Salvador y Guatemala son de 331 dólares y 354 dólares, respectivamente. Mientras que en el caso de los tres primeros los valores indicados son similares a un buen número de países tales como Alemania (41 dólares), Barbados (49 dólares), Canadá (66 dólares), Chipre (35 dólares), los Estados Unidos (72 dólares), Chile (43 dólares), en el caso de El Salvador y Guatemala sus cargos se encuentran entre los más altos en el mundo y son equiparables a países tales como Líbano (283 dólares) y Paraguay (502 dólares).

Cuadro 3
EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE USUARIOS DE
INTERNET, 1995-2001
(Miles)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Total	20	48	115	243	340	538	584
Costa Rica	15	30	60	100	150	228	384
El Salvador		3	10	30	40	50	
Guatemala		2	10	50	65	80	200
Honduras	2	3	10	18	20	40	
Nicaragua	1	4	10	15	20	50	
Panamá	2	6	15	30	45	90	

Fuente: UIT (2002b).

⁹ Queda abierta la pregunta sobre si esta ventaja refleja simplemente el mayor nivel de ingreso por habitante del país y/o un buen desempeño sectorial.

Cuadro 4
VARIACIÓN ANUAL DEL NÚMERO DE USUARIOS
DE INTERNET, 1996-2001
(Porcentajes)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Total	140,00	139,60	111,30	39,92	58,24	8,55
Costa Rica	100,00	100,00	66,67	50,00	52,00	68,42
El Salvador	-	233,30	200,00	33,33	25,00	
Guatemala	-	400,00	400,00	30,00	23,08	150,00
Honduras	50,00	233,30	80,00	11,11	100,00	
Nicaragua	300,00	150,00	50,00	33,33	150,00	
Panamá	200,00	150,00	100,00	50,00	100,00	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información oficial.

En el cuadro 5 se muestran las tarifas básicas para los seis países de la región en 1995 y 2000. Como punto de referencia, siguiendo a Raventós (1998), se ha tomado el promedio de 13 países de diverso tamaño. Al comparar 1995 con 2000, el promedio internacional evidencia un pronunciado descenso en los costos de instalación y en los de la llamada local, y una ligera alza en el costo mensual. En el caso de Costa Rica, los precios entre los dos años presentan una evolución similar al promedio internacional. No obstante, Costa Rica registra tarifas menores a dicho promedio en los dos años considerados. En el caso de El Salvador, los costos de instalación se ubican en ambos períodos muy por encima del promedio internacional, con especial énfasis en el año 2000, cuando dichos costos cuadruplican el promedio internacional. Esta situación se modifica relativamente por los costos bastante menores de la mensualidad (7,1 dólares) y del costo de la llamada local por minuto. El caso de Guatemala se asemeja al de El Salvador, con la diferencia de que en el período los costos de instalación han aumentado en claro contraste con la evolución del promedio internacional. Honduras aparece con las tarifas menores en la región, reflejando probablemente que el ajuste de las tarifas a los costos está por hacerse.

Cuadro 5
PRECIOS DE TELEFONÍA BÁSICA RESIDENCIAL, 1995-2000
(Dólares)

	Promedio internacional ^a		Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua		Panamá
	1995	2000	1995	2000	1995	2000	1995	2000	1995	2000	1995	2000	2000
Instalación	242,7	81,61	191	54	343	331	258	334	30	24	33	192	40
Mensualidad	9,2	11,39	4,8	3,6	3,4	7,1	0,7	5,1	2,1	2,0	6,6	7,3	3,0
Llamada local	2,7	0,08	2,33	0,02	0,67	0,06	1,0	0,09	2,0	0,06	1,33	0,09	0,06

Fuente: La información correspondiente al año 1995 proviene de Raventós (1998). Raventós no incluye información sobre Panamá. La información respecto del año 2000 proviene de UIT (2002b).

^a El promedio internacional incluye a los siguientes países: Argentina, Australia, Bolivia, Canadá, Chile, México, Nueva Zelandia, Singapur, República Sudafricana, España, Reino Unido, los Estados Unidos y Venezuela. Cabe señalar que en 1995 un gran número de países distinguía entre tarifas residenciales y comerciales, lo que ha disminuido significativamente en la actualidad. En el caso de Costa Rica, en 1995 se cobraban tarifas distintas para el comercio (instalación 287 dólares; mensualidad 8 dólares); en el año 2000 sólo se establecen diferencias para mensualidad (6,2). En Honduras, por su parte, se cobraban 61 dólares por la instalación y 4,1 dólares por la mensualidad. Tales diferencias se mantienen en 2000 (véase el cuadro 3). En el caso de El Salvador se establecía una diferencia sólo para la mensualidad, lo cual se mantiene todavía el año 2000. Nicaragua, que no presentaba diferencias en 1995, las introdujo posteriormente, como se observa en el cuadro 2.

3. El mercado de las telecomunicaciones en Centroamérica y la inversión extranjera en el sector

En la sección anterior se ha expuesto un cuadro sinóptico de la situación de las telecomunicaciones en el Istmo Centroamericano. Es perceptible que de manera gradual pero sostenida la región se está incorporando al moderno mundo de las telecomunicaciones. Sin embargo, los indicadores presentados no permiten dar cuenta de las transformaciones que está experimentando el sector y que auguran su crecimiento acelerado. En el cuadro 1 se constata que todos los países habían transformado sustancialmente sus marcos regulatorios, abriendo el sector a la competencia (aun cuando por modalidades diversas) y habían procedido a la privatización de los operadores públicos.¹⁰ Al mismo tiempo, el análisis del cuadro 1 permite afirmar que la privatización ha tenido, como clara consecuencia, el control del sector por parte de los grandes operadores internacionales. Precisamente, en El Salvador CTE-Antel fue adquirida por France Telecom; en Guatemala, Telgua es controlada por TELMEX, la Enitel nicaragüense por el Consorcio Telia Swedtel-AB-EMCE e Intel de Panamá por la empresa británica Cable and Wireles.

El comentario del cuadro 6 aporta una radiografía más precisa de la organización industrial actual del sector en cada uno de los países. El caso de Costa Rica representa cabalmente el modelo tradicional. Existe un operador público, con características de operador universal, esto es, con presencia en la telefonía fija, en la telefonía de larga distancia nacional e internacional y la telefonía móvil, y por ende, un control total de todos los segmentos. Existen, finalmente, restricciones para el ingreso de capitales privados tanto nacionales como extranjeros. El carácter plenamente nacional de la empresa sólo resulta menguado en el rubro de los equipos, donde la empresa francesa Alcatel aparece con un claro predominio.¹¹ La experiencia positiva de la empresa pública de las telecomunicaciones y de electricidad en Costa Rica parece estar llevando a este país a realizar una nueva apuesta en esta dirección a pesar de las tendencias internacionales. El caso de Honduras es similar al de Costa Rica, aun cuando las últimas administraciones han intentado reiteradamente impulsar la privatización de Hondutel.

En contraste con el caso de Costa Rica, se cuentan los de El Salvador y Guatemala. En estos países no existen restricciones para la participación de empresas privadas en el sector ni para los inversionistas extranjeros. Como se expone más adelante con mayor detalle, en estos países se acepta y se promueve la operación de operadores universales. Precisamente, en El Salvador tanto el operador dominante en telefonía fija (CTE Telecom) como las empresas entrantes participan en telefonía fija, en larga distancia y en telefonía móvil. Se trata, en consecuencia, de un modelo competitivo en que las empresas operan en todos los segmentos ofreciendo al usuario paquetes integrados de servicios. Sin embargo, no es posible evaluar con la información disponible las características competitivas efectivas de la industria, en particular, la existencia o no de comportamientos anticompetitivos de empresa dominante en la telefonía local. El caso de

¹⁰ Esta evolución refleja bastante fielmente lo que está ocurriendo a nivel mundial. En efecto, como informa la UIT, a principios del 2002 más de la mitad de los países habían privatizado parcial o totalmente sus operadores de telecomunicaciones. No obstante, el papel del sector privado es aún mayor por efecto de la concesión de licencias para la telefonía móvil. De este modo, los países que cuentan con un operador privado establecido constituyen el 85% del mercado mundial desde el punto de vista de los ingresos, mientras que aquellos en que los operadores móviles y de línea fija siguen siendo privados representan sólo el 2%. El caso de China, en que aparecen varios operadores móviles privados, confirma la apreciación de que esta tendencia va más allá de las posiciones ideológicas (UIT, 2002a).

¹¹ Recientemente se anunció la firma de un importante contrato entre el ICE y Alcatel por un monto total de 109 millones de dólares, por medio del cual la empresa francesa proveerá al ICE sistemas de conmutación destinados a modernizar la red fija, permitiendo entregar servicios avanzados de voz y datos. Esta red que estará operativa en diciembre del 2003 permitirá dar cuenta de la demanda creciente de nuevas líneas telefónicas y servicios de Internet como también mejorar el manejo del creciente tráfico móvil. La operación consolida la posición de Alcatel que presenta una participación de un 70% en la provisión de sistema de conmutación.

ISTMO CENTROAMERICANO: EL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

	Costa Rica	El Salvador ^a	Guatemala ^b	Honduras	Nicaragua	Panamá
Segmentación del mercado	ICE empresa pública, operador universal	Operadores universales	Operadores universales	Empresa pública	Se otorgan concesiones separadas para telefonía local, LD y telefonía celular	Se otorgan concesiones separadas para telefonía básica, LD nacional e internacional y telefonía móvil
Restricciones para operadores universales	Monopolio público en la prestación de servicios	Ninguna	Ninguna		Existe contrato de exclusividad con Enitel en telefonía fija y LD ^c	A partir del 01/01/2003 existe facilidad para prestar todos los servicios, con excepción de la telefonía móvil, que mantiene dos concesiones
Operadores en telefonía fija y participación en este mercado	ICE (100%)	CTE Telecom; Telefónica ^d El Salvador; Telefix (Servicio de telefonía fija inalámbrica de Telemóvil); Salnet; Saltel (con base en redes de fibra óptica)	Telgua (95% en el año 2000) El resto del mercado se distribuye entre 10 operadores	Empresa Hondureña de Telecomunicaciones (Hondutel)	Empresa Nicaragüense de Telecomunicaciones (Enitel) (Concesión otorgada el 12/12/01 y vence el 4/12/22 ^e)	Un operador dominante Cable & Wireless y 12 empresas entrantes
Operadores de larga distancia y participación en este mercado	ICE (100%)	Telefónica El Salvador; Telemóvil Internacional; Salnet; Telecam; Saltel	Telgua (52,73%); Telefónica (21,14%); Concert (11,16); Comcel (7,5%); Americatel (4%)	Hondutel (Estatal)	Enitel (Concesión otorgada el 12/12/01 y vence el 4/12/12) ^e	17 operadores LD nacional y 37 operadores LD internacional
Operadores en telefonía móvil y participación en este mercado	ICE a través de RACSA (100%)	Telemóvil El Salvador S. A. de Millicom International Cellular (MIC) comenzó operaciones en 1993; CTE Telecom; Telefónica Movistar	Comcel (41,2%); Telefónica CA Gua (13,2%); Servicios de Comunicaciones Personales Inalámbricas (38,7%); BellSouth Gua (6,9%)	Telefónica Celular (Celtel) (Estatal)	Enitel ^f (Concesión: 12/12/01-4/12/12) Telefonía Celular de Nicaragua, S.A. (TCN BellSouth) Concesión: 12/4/92 12/4/12 Empresa Servicios de Comunicaciones de Nicaragua ^g	Existen dos operadores: Cable & Wireless y BellSouth

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información oficial.

^a En El Salvador, el 1 de enero de 2003 se habilitó el sistema CPP para las llamadas de telefonía fija a móvil.

^b Fuente: Página Web SIT. Las cifras de participación corresponden al año 2000.

^c El régimen de exclusividad tendrá una vigencia de tres años.

^d Utiliza el sistema Expressa, línea fija prepago, no necesita de cableado, sólo una conexión eléctrica.

^e Contratos otorgados en régimen de exclusividad.

^f El concesionario está autorizado para prestar el servicio de telefonía celular en todo el territorio nacional en la banda B de frecuencias adjudicadas a este servicio, mediante separación contable del servicio a través de un sistema de contabilidad de costos donde se verifique que no existen subsidios cruzados, o bien, mediante una empresa filial o subsidiaria, de acuerdo con el contrato de licencia. El operador debía iniciar la operación en un plazo de 12 meses luego de que entrara en vigencia la concesión.

^g La licencia otorgada a esta empresa había sido ganada por Azteca Holding, S.A. de C.V. Por incumplimiento de contrato, Telcor decidió cancelar la licencia en marzo de 2002. La empresa presentó un recurso de amparo ante la Corte Suprema de Justicia, pero fue rechazado. Sobre esta base, se otorgó la licencia a la Empresa de Servicios de Comunicaciones de Nicaragua, por haber ocupado el segundo lugar en la licitación. La empresa invertirá 42 millones de dólares entre los años 2003 y 2005.

Guatemala es similar. Las principales empresas están presentes en todos los mercados que aparecen en el cuadro 6. No obstante, Telgua ostenta una clara posición dominante en telefonía fija (95%) y tiene una participación en el mercado de larga distancia superior al 50%.

Un tercer modelo de liberalización es el protagonizado tanto por Panamá como por Nicaragua. En el caso del primer país mencionado, paralelo a la venta del 49% de las acciones se entregó a Intel, ahora Cable & Wireless Panamá, una concesión por 20 años con un derecho a exclusividad que terminó el 1 de enero de 2003. Desde 2001 se inició un proceso destinado a suministrar licencias a todos los interesados en operar en los segmentos de telefonía fija y larga distancia, de manera que estuviesen en condiciones de hacerlo a partir de la fecha de término del contrato de exclusividad. Como se observa en el anexo 2, una serie de empresas han obtenido las concesiones para esos servicios, por lo que a partir del presente año el sector debería de evolucionar en una dirección similar a la de El Salvador y Guatemala. En el caso de telefonía móvil, en cambio, pareciera que existe la intención de no autorizar operadores adicionales a los actuales (el operador dominante en telefonía fija es la empresa BellSouth). Nicaragua, por su parte, asignó una concesión a Enitel con una duración de 21 años y con un régimen de exclusividad para telefonía fija y de larga distancia de tres años que vence en 2004.

En función de lo expuesto, es evidente que el proceso de privatización en la región ha implicado que los operadores fueran adquiridos por empresas transnacionales. De esa forma, las operaciones nacionales se integran dentro de estrategias cuya lógica está determinada por la competencia que se desarrolla entre los grandes operadores a nivel internacional. En consecuencia, es importante caracterizar brevemente las empresas internacionales que están operando en Centroamérica y que determinarán el desarrollo futuro del sector. Se debe tener en cuenta que el mercado mundial de las telecomunicaciones presenta características muy dinámicas. Constantemente los operadores internacionales están creando o adquiriendo empresas en algunos países y retirando inversiones de otros. Del mismo modo, las empresas están en procesos continuos de reorganización para maximizar el valor accionario. Un caso interesante es el de Telefónica de España, que ha separado sus empresas de acuerdo con sus líneas de negocio. Así, junto con Telefónica de España, que controla las operaciones fijas, ha creado Terra como el principal prestador de servicios de Internet, Telefónica Móviles, que agrupa a todas las operaciones móviles tanto en América Latina como en Europa y las empresas Atento, que manejan los modernos "call center". Centroamérica tampoco constituye en este ámbito una excepción, y en consecuencia grandes operadores internacionales se encuentran en la región. En Centroamérica confluyen operadores que prestan servicios en todos los segmentos de las nuevas telecomunicaciones, operadores especializados en segmentos particulares, y operadores de origen estadounidense, europeo y mexicano.

La corporación BellSouth es una compañía de servicios comunicacionales con operaciones de voz tanto en telefonía local como en larga distancia y de datos. Tiene más de 44 millones de clientes en los Estados Unidos y en otros 14 países. La compañía provee paquetes de servicios de voz, datos en banda ancha y soluciones de comercio electrónico para usuarios corporativos; en el mercado residencial ofrece DSL (Digital Subscriber Line) y servicios de voz avanzados. Posee el 40% de las acciones de Cingular Wireless, una compañía de telefonía móvil que provee servicios de voz y datos. Desde fines de la década de 1980 la empresa inició operaciones en telefonía celular en varios países de la región de América Latina, con destacada influencia en Argentina, Brasil y Venezuela. En Panamá comenzó sus actividades en junio de 1996, luego de haber ganado a través de licitación pública la concesión de la banda A de telefonía celular y de firmar un contrato de concesión con la nación a principios de ese año. En 2001 contaba con 230.000 usuarios. En octubre de 1999, un consorcio liderado por BellSouth obtuvo una licencia en Guatemala junto con su socio local Multi Holding Corporation, que cuenta con miembros guatemaltecos para brindar servicios de telefonía

celular en todo el país, y en octubre de 2000 empezó a prestar servicio comercial.¹² Hasta fines del 2002 BellSouth era la única compañía de telefonía inalámbrica que operaba en Nicaragua. Su licencia cubre la región del Pacífico de Nicaragua, la cual cuenta con 2,9 millones de habitantes, incluyendo la capital de Managua y la costa occidental. Actualmente BellSouth atiende a casi 60.000 clientes.

Telefónica de España tiene más de 89 millones de clientes, está presente en 16 países de forma intensiva y realiza algún tipo de operaciones en alrededor de otros 50 países. Las dimensiones de la compañía se reflejan en el número de empleados, que en diciembre de 2002 ascendía a 157.000, de los cuales la mitad se encuentra en América. Telefónica ofrece servicios de telefonía móvil en El Salvador y en Guatemala con la marca Telefónica MoviStar. Las operaciones en El Salvador se desarrollan a través de Telefónica de El Salvador (Tosal) (90,30%) y las de Guatemala mediante Telefónica Centroamérica Guatemala (100% acciones). Las dos operadoras fueron transferidas por Telefónica Internacional a Telefónica Móviles en 2000 y en ambos casos se traspasaron íntegramente, es decir, con todos sus negocios tanto de telefonía fija como móvil. Telefónica presta además servicios de larga distancia en El Salvador y Guatemala. Las dos operadoras en conjunto terminaron el año 2001 con 395.397 clientes.

Telmex es la principal compañía de telecomunicaciones en México, con más de 14.158.000 líneas en operación. América Móvil, S.A. de C.V., con los mismos propietarios controladores que Telmex, tenía un total de 28,9 millones de suscriptores en América Latina al 30 de junio de 2002. Cuenta con empresas subsidiarias y afiliadas en México, Colombia, los Estados Unidos, Guatemala, Ecuador, Brasil y Argentina. América Móvil es una sociedad anónima de capital variable organizada bajo las leyes de México. Se constituyó en septiembre de 2000 mediante la escisión de Telmex. Las acciones de América Móvil fueron distribuidas a los accionistas de Telmex el 7 de febrero de 2001. Telecomunicaciones de Guatemala, S.A. es un operador de línea fija en Guatemala. A través de ciertas asociadas, Telgua provee también servicios de telefonía celular, Internet, televisión por cable, radiolocalización, transmisión de datos y otros. El negocio de telefonía celular de Telgua corre a cargo de su asociada Servicios de Comunicaciones Personales Inalámbricas, S.A. (Sercom), con una red digital celular CDMA.

Cable & Wireless, empresa de origen británico, opera a través de dos divisiones Cable & Wireless Global y Cable & Wireless Regional. Cable & Wireless Global aporta soluciones integradas de comunicaciones y comercio electrónico para clientes corporativos, en especial corporaciones multinacionales. Ofrece servicios avanzados de voz y datos, principalmente en mercados como los Estados Unidos, Europa y Japón. Se trata, en consecuencia, de una empresa de telecomunicaciones no tradicional. En cambio, Cable & Wireless Regional provee un amplio espectro de servicio de telecomunicaciones tanto para clientes residenciales como comerciales en 33 países, que incluyen el Caribe, Panamá, Macao y del Este y Sudeste asiático, siendo las dos primeras sus principales operaciones. Cable & Wireless Jamaica es en este país el operador doméstico e internacional totalmente digitalizado desde 1991. Esta empresa es también un importante operador de telefonía móvil. La empresa ofrece una amplia gama de servicios IP y de datos y es, según sus informaciones, el principal prestador de servicios de Internet en el país. Telecommunications Services of Trinidad and Tobago Limited (TSTT), de propiedad conjunta entre Cable & Wireless y el Gobierno de Trinidad y Tabago, es el proveedor monopolista del servicio local y de las comunicaciones de larga distancia. Actualmente tiene una capacidad de 349.000 líneas fijas, de las cuales 297.658 estaban en funcionamiento a fines de enero de 2001. La empresa presta además servicios móviles y de acceso a Internet. Cable & Wireless Panamá es una empresa panameña de capital mixto, asociada con el Estado y los empleados de la compañía; un 49% de las

¹² BellSouth ofrece actualmente telefonía celular móvil y fija. Esta última es altamente novedosa, ya que funciona de una manera similar a una línea convencional, una ventaja relevante, principalmente en las áreas que no cuentan con la telefonía tradicional. La contratación de ambos servicios puede realizarse mediante el sistema de prepago o de facturación mensual.

acciones pertenecen a Cable & Wireless, otro 49% al Estado panameño y el otro 2% a los empleados de esta corporación asociada.

France Telecom, la tradicional empresa pública, a finales de 2002 reunía cerca de 49.880 millones de suscriptores móviles, 49.467 millones de suscriptores fijos y más de 10 millones de usuarios de Internet. Mientras que los suscriptores fijos en Francia (34 millones) superan con creces los suscriptores fuera de Francia (14 millones), los suscriptores móviles en Francia (19 millones) son ampliamente sobrepasados por los externos (31 millones). Si bien la empresa obtuvo ingresos por cerca de 50.000 millones de dólares en 2002, carga con una pesada deuda producto en buena medida de las inversiones realizadas para acceder a las licencias de telefonía móvil de tercera generación. En Argentina, controla conjuntamente con Telecom Italia tanto la empresa Telecom Argentina, que al 31 de diciembre de 2003 tenía 3.295.000 usuarios de telefonía fija y 176.000 de Internet, como la empresa Personal de telefonía móvil, con 2.177.000 suscriptores. En la República Dominicana posee el 86% de las acciones de Orange Dominicana, empresa de telefonía móvil, con 433.000 suscriptores a diciembre del 2002. Tomando en consideración lo indicado, es evidente que la operación en El Salvador es la de mayor importancia en América Latina después de Argentina.

Telia Swedtel, empresa de origen sueco, desarrollada en el interior de la empresa Telia, uno de los principales operadores globales del norte de Europa, tiene su mayor experiencia en la puesta en operación de compañías telefónicas fijas y móviles. Es así como desde 1997 Swedtel ha estado asociada con Colombia Telecom en la creación, desarrollo y puesta en marcha de Capitel Telecom (Capitel), operador local en Bogotá. Del mismo modo, en enero de 1995 se firmó un acuerdo operacional con los propietarios de Otecel, segunda licencia de telefonía móvil de Ecuador, para iniciar las operaciones. En 1999 Otecel fue vendida a BellSouth. Una experiencia similar tuvo lugar en Brasil, donde en marzo de 1998 Telia obtuvo una licencia de telefonía móvil para operar en Sao Paulo. En diciembre de ese año, la empresa denominada TESS comenzó a operar y a finales de 2000 ya totalizaba 940.000 suscriptores. En 2001, TESS fue vendida a Telecom Americas. Esta empresa, en asociación con MEGATEL EMCE, con socios estadounidenses y hondureños, cuyo mayor accionista hondureño es el empresario Fredy Nasser, se adjudicaron la licitación de Enitel y recientemente, como se dijo más arriba, la empresa de telefonía móvil Telcel de Honduras.

Millicom International Cellular S.A. es una sociedad anónima con sede en Luxemburgo formada en 1990 por Industriförvaltnings AB Kinnevik (Kinnevik) y Millicom Incorporated (Millicom). Hasta el 31 de diciembre de 1993 la compañía estaba afiliada a Millicom, que tenía una participación de 49% de las acciones. En la fecha indicada Millicom se fusionó con MIC-USA Inc., una empresa de propiedad total de MIC, y la compañía comenzó a ser transada en el Nasdaq National Market in the United States y en la Bolsa de Luxemburgo. Millicom International Cellular S.A. (MIC) es un operador internacional de telefonía móvil, especialmente en mercados emergentes. Los activos de la empresa incluyen 17 operaciones de telefonía móvil en 16 países de América Latina, Asia y África. Además, MIC tiene 4 operaciones de servicios de datos inalámbricos en América Latina y dos más en África y Asia. Provee servicios de banda ancha en ocho países y posee una participación de 12,7% en Tele2 AB, una compañía paneuropea de telecomunicaciones alternativa que ofrece telefonía fija y móvil, red de datos y servicios de Internet a 15 millones de personas en 21 países. En Centroamérica opera en El Salvador a través de Telemóvil, controlando el 70% de la propiedad y con un número de suscriptores equivalente a 374.585 al 31 de diciembre del 2001; en Guatemala a través de Corcel (55% de las acciones), con 358.281 suscriptores a la misma fecha, y en Honduras posee el 50% de Celtel, con 237.629 suscriptores en la misma fecha indicada.

III. Los marcos regulatorios y de competencia de las telecomunicaciones en el Istmo Centroamericano: un análisis comparativo

1. Marco institucional de la regulación de las telecomunicaciones en el Istmo Centroamericano

En el análisis institucional de las entidades reguladoras se debe abordar en primer término el problema de la independencia de dichas instituciones respecto del gobierno central y de los operadores. La justificación inicial de la preocupación con relación al primer aspecto radica en que la fijación de tarifas pudiese quedar expuesta a las necesidades políticas del gobierno en turno. En muchos países de América Latina ese comportamiento causó graves problemas a la provisión de servicios, y en definitiva fueron los usuarios los principales perjudicados al estar sujetos a largas esperas para acceder a los servicios de telefonía local. Esta preocupación ha perdido relevancia debido a la internacionalización de la economía, las obligaciones que plantea la adhesión a la Organización Mundial de Comercio (OMC) y las condiciones que establecen los marcos regulatorios de la industria o los contratos de concesión, todo lo cual

hace muy difícil la fijación política de tarifas. Pese a la consolidación de un marco razonable para la fijación tarifaria, la independencia de las entidades reguladoras mantiene su importancia.

Una excesiva dependencia respecto de la autoridad política puede llevar en algunos casos tanto a una "fijación populista" de tarifas o a altas tarifas por efecto de la "captura" de la autoridad política por parte de las empresas. Como contrapartida, una independencia "excesiva" de la autoridad reguladora podría generar una suerte de "irresponsabilidad política", por lo que sería adecuado que estén sujetos a alguna supervisión del poder ejecutivo pero, al mismo tiempo, es necesario que existan normas claras respecto de la duración en el cargo y las causales de remoción, para también evitar que la entidad regulatoria pueda ser objeto de presiones políticas por parte del poder ejecutivo. Una alternativa es que la autoridad reguladora rinda cuentas al congreso. No obstante, esta alternativa puede estar reñida con el sistema presidencialista que predomina en los países latinoamericanos.

En Centroamérica acontece un amplio espectro de situaciones (véase el cuadro 7). Así, en Panamá la autoridad reguladora es totalmente independiente, su nombramiento requiere de la ratificación de la Asamblea Nacional y dura un período predefinido en el cargo. Algo similar ocurre en el caso de la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos (Aresep) de Costa Rica. Un caso particular de amplia independencia lo constituye la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (Siget) de El Salvador, cuya Junta de Directores está integrada por tres miembros designados por siete años. Sólo uno de ellos es seleccionado por el presidente de la república, uno por el poder judicial y el tercero por las asociaciones gremiales del sector privado. En los otros tres casos, las autoridades reguladoras son nombradas ya sea por el presidente de la república o el ministro competente en la materia. En Guatemala y en Nicaragua la ley no precisa un período determinado de permanencia en el cargo, lo que sugiere que pueden ser removidos con relativa facilidad.

En dos países no existen causales explícitas de remoción y en un tercero no están detalladas, por lo que es probable que las autoridades reguladoras puedan ser removidas sin expresión de causa (cuadro 7). Por el contrario, en los otros tres casos la ley detalla las causales y en Panamá se le asigna, además, a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia la atribución de cesar en el cargo a quien haya incurrido en las causales que prevé la ley.

Otro aspecto que ha sido discutido ampliamente en el plano internacional se relaciona con el carácter sectorial o multisectorial de las entidades reguladoras. Algunos analistas han defendido las organizaciones sectoriales con el argumento de que sus funciones técnicas son altamente especializadas. En sentido contrario, se aduce que la regulación de las industrias de infraestructura pública requiere, principalmente, de conocimientos en el campo de la regulación económica, comunes en consecuencia a todos los sectores. Luego, al existir una debilidad congénita en el Estado para estructurar equipos capacitados y mantenerlos, resulta más razonable reunir los pocos recursos humanos en una entidad multisectorial. De esta forma, sería posible constituir equipos poderosos para enfrentar los desafíos de la regulación. Esta proposición facilita además la necesaria homogeneidad intersectorial en la aplicación de las políticas reguladoras.

En el Istmo Centroamericano existen organismos sectoriales en tres países (Guatemala, Honduras y Nicaragua). En El Salvador, la Siget es competente en los campos de la electricidad y las telecomunicaciones. En el caso de las entidades multisectoriales, se observan dos modalidades distintas. El Aresep¹³ de Costa Rica tiene facultades en materia tarifaria respecto de prácticamente todos los servicios, cuyos precios son fijados por la autoridad. En el caso del Ente Regulador de Servicios Públicos de Panamá, está concentrado en cuatro servicios y tiene competencia en todas las materias.

¹³ Este caso plantea la duda respecto de la existencia de una suerte de dispersión del foco de atención de la organización al deber regular un número tan alto de servicios.

Cuadro 7

ISTMO CENTROAMERICANO: MARCO INSTITUCIONAL DE LA REGULACIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Existe autoridad reguladora (AR) separada de los operadores	Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (Aresep)	Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET)	Superintendencia de Telecomunicaciones (SIT)	Comisión Nacional de Telecomunicaciones (Conatel)	Instituto Nicaragüense de Telecomunicaciones y Correos (Telcor)	Ente Regulador de los Servicios Públicos
Relación de la entidad reguladora con el poder ejecutivo	Personería jurídica y patrimonio propio, así como autonomía técnica y administrativa. No sujeta a los lineamientos del poder ejecutivo en el cumplimiento de las atribuciones que se le otorgan en la ley	Personalidad jurídica y patrimonio propios; se relaciona con otros órganos del Estado por medio del Ministerio de Economía	Organismo eminentemente técnico del Ministerio de Comunicaciones, Transportes y Obras Públicas; independencia funcional para el ejercicio de las atribuciones y funciones que le asigne la ley. Sus disposiciones internas deben ser refrendadas por el ministerio	Desconcentrada de la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas. Opera con independencia técnica, administrativa y presupuestaria		Organismo autónomo del Estado, con personería jurídica y patrimonio propio, independiente del gobierno central en el ejercicio de sus funciones; sujeto a la fiscalización de la Contraloría General de la República
Autoridad individual o colectiva	Junta Directiva integrada por cinco miembros, quienes durarán en sus cargos todo el período de la administración que los nombró y podrán ser reelegidos. Uno de ellos será el Regulador General y presidirá la junta. Nombrados por el Consejo de Gobierno, siempre y cuando no exista objeción de la Asamblea Legislativa	Junta de tres directores; uno designado por el Presidente, el cual la preside y ejerce las funciones de superintendente; un director electo por las asociaciones gremiales del sector privado y un director nombrado por la Corte Suprema de Justicia. Designados de forma escalonada. Los directores durarán siete años en sus funciones, y podrán ser reconfirmados o reelectos en sus cargos	Unipersonal: Superintendente nombrado por el Ministro de Comunicaciones, Transportes y Obras Públicas	Consejo de tres miembros nombrados por el Presidente de la República; permanecen 4 años en funciones, pudiendo ser designados por períodos adicionales	Director General	Junta directiva de tres miembros, nombrados por el órgano ejecutivo y ratificado por la Asamblea Legislativa, por cinco años. Los miembros eligen el presidente por un período de dos años, reelegibles
Causales para cese de funciones	Pueden ser removidos por el poder ejecutivo sólo por las causales que detalla la ley y con un debido proceso	Causales precisadas por la ley		Pueden ser removidos de sus cargos por el Presidente ("cuando ello sea procedente de conformidad con esta Ley", condiciones que no son detalladas)		Podrán ser removidos previa decisión de la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, basada en las causales de remoción que señala la ley

Cuadro 7 (Continuación)

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Autoridad sectorial o multisectorial	Multisectorial	Multisectorial (electricidad y telecomunicaciones)	Unisectorial	Unisectorial	Unisectorial	Multisectorial
Modalidad de financiamiento	Cánones aplicados a los diversos servicios públicos regulados, los cuales deberán ser aprobados por la Contraloría. Presupuesto público	Presupuesto público e ingreso por cargos, cánones y derechos obtenidos por el ejercicio de sus actividades	Ingresos por multas, donaciones y presupuesto público	Presupuesto público	Ingresos que perciba por concepto de derechos y tasas, multas y uso del espectro eléctrico y presupuesto público	Tasa por los servicios de control, vigilancia y fiscalización a cargo de las empresas prestadoras y presupuesto público
Autoridad competente para la concesión de licencias y administración de espectro eléctrico	Ley específica (3226) confiere concesión indefinida al ICE	SIGET	SIT	Conatel	Telcor	Consejo de Gabinete, concesiones tipo A (régimen de exclusividad temporal, o a un número limitado de concesionarios), previo informe favorable del Ente Regulador; y al Ente Regulador, otorgar las concesiones tipo B
Papel de la AR en la regulación de interconexiones		Resolver los conflictos en materia de interconexión que se susciten entre los operadores	Dirimir las controversias entre los operadores surgidas por el acceso a recursos esenciales	Resolver los conflictos en materia de interconexión que se susciten entre los operadores	En caso de que no exista acuerdo, Telcor decidirá los términos del contrato de interconexión con tarifas competitivas y ordenará la interconexión so pena de imponer las sanciones del caso	Arbitrar conflictos entre las empresas prestadoras de los servicios
Papel de la AR respecto de la competencia		Informar a la autoridad respectiva de la existencia de prácticas que atenten contra la libre competencia		Promover la competencia en la prestación de los servicios de telecomunicaciones; asegurar igualdad de acceso	En los casos en que se descubran prácticas restrictivas del régimen de libre competencia, Telcor podrá exigir la información necesaria y adoptar las medidas correctivas pertinentes, de cumplimiento obligatorio para los titulares de las concesiones o licencias	Promover la competencia y la eficiencia en las actividades de los servicios públicos e investigar posibles conductas monopolísticas, anticompetitivas o discriminatorias, cuando considere que pueden ir en contra del interés público

Cuadro 7 (Conclusión)

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Principales funciones	Fija precios y tarifas; vela por el cumplimiento de las normas de calidad, cantidad, confiabilidad, continuidad, oportunidad y prestación óptima	Aprobar tarifas; dictar normas y estándares técnicos; dirimir conflictos entre operadores	Administrar el registro de telecomunicaciones	Emitir regulaciones con respecto a las tarifas que podrán cobrar los operadores de servicios de telecomunicaciones, cuando no sean brindados en condiciones competitivas; emitir las regulaciones y normas de índole técnica; promover la inversión privada. Clasificar los servicios de telecomunicaciones; determinar si los servicios de telecomunicaciones se prestan en condiciones de competencia	Emitir normas técnicas, fijar y autorizar tarifas, así como las normas, la regulación, la planificación técnica, la supervisión, la aplicación y el control del cumplimiento de las leyes que rigen la instalación, interconexión, operación y prestación de los servicios de telecomunicaciones y servicios postales	Verificar el cumplimiento de los niveles de calidad de los servicios; reglamentar la aplicación de principios generales, metodologías y fórmulas de cálculo de tarifas

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la normativa de cada país.

Otro aspecto relevante del análisis de la institucionalidad regulatoria en la región revela dos modalidades de financiamiento de su operación: el presupuesto público y el financiamiento por parte de las propias empresas reguladas sobre la base de cánones, derechos, tasas y multas. Desde el punto de vista de los principios fiscales se critica esta última modalidad, pues se aparta del precepto de que no resulta conveniente que los ingresos públicos tengan fines específicos. Algunos temen, además, que ese mecanismo extirpe el celo fiscalizador de las autoridades reguladoras.

Cabe analizar también el papel de la autoridad reguladora en las concesiones. Sin duda es singular el caso de Costa Rica, que carece de un mecanismo de otorgamiento de concesiones para la operación de servicios de telecomunicaciones y para el acceso al uso del espectro radioeléctrico. Ello está asociado a la existencia de la ley 3226, que confiere una concesión indefinida al Instituto Costarricense de Electricidad (ICE). En el resto de los países, las entidades reguladoras tienen bajo su responsabilidad este tema, con la única excepción de Panamá, donde corresponde al Consejo de Gabinete otorgar concesiones de tipo A, esto es, concesiones otorgadas bajo el régimen de exclusividad.¹⁴

El análisis de la organización y las competencias de las instituciones reguladoras permiten observar no sólo sus propias características sino que además aporta indicaciones importantes respecto de las características de la operación de los mercados. Así, con la sola excepción de Costa Rica, que por las razones señaladas carece de legislación al respecto, los entes reguladores asumen un papel relevante en la resolución de los conflictos generados por la interconexión de las redes de telecomunicaciones. El mecanismo predominante en la región se caracteriza por confiar primero en la capacidad de los propios operadores para resolver estos conflictos. En términos generales, éste puede ser un sistema eficiente cuando las empresas en cuestión son de un tamaño relativamente similar. No obstante, cuando los operadores presentan diferencias sustanciales de tamaño y poder relativo, el mecanismo de autorregulación puede favorecer comportamientos anticompetitivos. En tal sentido, una acción con mayor iniciativa de la entidad reguladora sería benéfica para el desarrollo competitivo del sector.

El sector de telecomunicaciones, otrora una industria con características de monopolio natural, está transitando aceleradamente hacia un escenario competitivo. Es por ello que los requerimientos regulatorios que todavía plantea el sector, por la presencia generalizada de empresas con gran poder de mercado, convergen con la necesidad de supervisar el desenvolvimiento de la competencia en la medida en que nuevas firmas ofrecen sus servicios. Es por esta razón que cuatro de las entidades reguladoras de las telecomunicaciones, como se observa en el cuadro 1, tienen facultades en materia de competencia. En el caso de El Salvador, las exigencias se limitan a informar a la autoridad respectiva la existencia de prácticas anticompetitivas. Lamentablemente, todavía no ha sido posible aprobar una ley de competencia que cree un organismo especializado, por lo que el requerimiento no resulta fácil de llevarse a cabo. En Guatemala, la Superintendencia de Telecomunicaciones (SIT) debe promover la competencia y asegurar la igualdad de acceso. En Nicaragua, y particularmente en Panamá, la ley asigna con mayor énfasis a la entidad reguladora la tarea de promover la competencia y vigilar y sancionar eventuales conductas anticompetitivas de los operadores.

La globalización en que se desenvuelven las economías de la región, como resultado de los procesos de apertura a los flujos comerciales y financieros internacionales, de los procesos de integración económica, del establecimiento de tratados de libre comercio y la mayor relevancia de la OMC, ha traído consigo en Costa Rica y Panamá la promulgación de leyes de competencia y la creación de entidades especializadas. En los otros países de la región existen varias iniciativas legales que buscan alcanzar un objetivo similar. En Costa Rica, la norma ha excluido a la Comisión de Promoción de la Competencia de responsabilidades en el campo de las telecomunicaciones

¹⁴ Sobre este aspecto se abunda más adelante.

debido a la existencia de normas que asignan al ICE amplias facultades en el tema. En Panamá, las responsabilidades en materia de competencia radican exclusivamente en el ente regulador, sin perjuicio de las facultades globales en la materia que competen a la Comisión de Libre Competencia y Asuntos de Consumidor (Clicac). La pregunta que plantean algunos analistas es si no resultaría adecuado traspasar estas facultades a la Clicac por su especialización en política de competencia.

Este último no es un asunto de fácil resolución. En los países en que coexisten ambas instituciones se generan conflictos cuando surgen problemas entre los operadores.¹⁵ Analistas sostienen que la responsabilidad respecto de la política de competencia debe radicar en la entidad reguladora, pues los comportamientos anticompetitivos se generan en torno a cuestiones de gran complejidad técnica, como las interconexiones, los subsidios cruzados entre servicios y las políticas tarifarias. En contra, se argumenta que los problemas del sector de telecomunicaciones son progresivamente los propios de los mercados competitivos y que en consecuencia las responsabilidades deben ser transferidas a los organismos de defensa de la competencia. Quizá la experiencia más radical en este tema es la de Nueva Zelanda, donde la ley designó a la comisión de competencia como la única responsable de los temas de competencia en un contexto de plena desregulación de los mercados. No obstante, las dificultades para resolver oportunamente los problemas entre los operadores de telecomunicaciones, en particular los referidos a los temas de interconexión, llevó a que en la reforma de la ley de telecomunicaciones de 2001 se creara la figura del comisionado de telecomunicaciones en el seno de la Comisión de Competencia, con las siguientes funciones: a) resolver las controversias sobre accesos, y b) hacer recomendaciones al ministro de comunicaciones para nuevas designaciones o especificaciones, entre otras.¹⁶ El comisionado de telecomunicaciones es un especialista que dispone de un equipo altamente capacitado. En la toma de decisiones respecto de los servicios designados o de la asignación de los costos del servicio universal, así como al preparar proposiciones al ministro sobre modificación de la lista de servicios designados y/o especificados, el comisionado de telecomunicaciones debe estar acompañado con la visión de otros dos comisionados. En relación con este último aspecto, el ministro sólo puede aceptar o rechazar la lista propuesta. Contra las decisiones de la comisión se puede apelar ante la Alta Corte de Justicia pero sólo en materias legales y no en aspectos fácticos (Geradin y Kerf, 2003).

En el Reino Unido se estudió la posibilidad de que la Oftel, organismo regulador de las telecomunicaciones, se fusionara con la entidad de competencia. En general, la experiencia internacional permite observar que al menos en el mediano plazo, el camino neozelandés presenta riesgos elevados, como muestra la propia marcha atrás que en este campo experimenta dicho país. En efecto, el período de tránsito desde el monopolio regulado al escenario competitivo es más complejo y prolongado de lo que pareció inicialmente. Por consiguiente, la regulación del sector seguirá siendo necesaria por bastante tiempo. Sin embargo, esto no significa que sea conveniente que las entidades de promoción de la competencia sean excluidas de responsabilidades. Por el contrario, existen aspectos en que su intervención es indispensable. De lo que se trata es de definir con precisión las respectivas áreas de responsabilidad, compartir y coordinarse en aquellas áreas

¹⁵ Algo interesante sucedió en Chile. En el caso de los “beauty contest” desarrollados por la Subsecretaría de Telecomunicaciones para asignar el espectro radioeléctrico, los organismos antimonopolios han considerado anticompetitivas las bases del concurso y ordenado su modificación. Esta intervención fue juzgada por la Subsecretaría como una intromisión indebida, ya que consideraba que el número de licencias y el tamaño del espectro de banda a ser asignado a cada adjudicatario constituía un problema técnico sobre el cual la ley adjudicaba competencias exclusivas a la entidad indicada. Por el contrario, los organismos antimonopolio sostuvieron que las bases afectaban el futuro de la competencia en el sector y en tal medida, sobre la base de sus atribuciones generales, podían y debían intervenir en la materia.

¹⁶ Bajo el concepto de servicios especificados (*specified services*) se debe entender que sus proveedores deberán mantener una serie de condiciones técnicas para asegurar condiciones de acceso oportunas y no discriminatorias. Por su parte, el concepto de servicios designados obliga a sus proveedores a mantener reglas de tarificación clara al prestar servicios de acceso. Entre estos servicios se cuentan: i) interconexión con la red fija de Telecom (empresa dominante); ii) interconexión con las redes fijas de otros operadores; iii) reventa de servicios al detalle; iv) portabilidad del número, y v) preselección de los operadores móviles en la red fija de Telecom (Geradin y Kerf, 2003).

grises y buscar colaborar evitando que las operadoras utilicen las legítimas diferencias entre estas instituciones, para obtener éxitos en sus conflictos con otros operadores.¹⁷

2. El sistema de concesiones y la clasificación de los servicios en las telecomunicaciones del Istmo Centroamericano a la luz de la experiencia internacional

En el terreno de las concesiones es donde plantea mayores complejidades y desafíos la transición desde la prestación monopolista de los servicios de telecomunicaciones al escenario competitivo. El propio concepto de concesión resulta extremadamente complejo. Precisamente, en su origen el término de concesión deriva de considerar esta industria, además de otros sectores (el eléctrico y el de agua potable), como servicios esenciales de titularidad estatal y en tal sentido asimilables al concepto de servicio público.¹⁸ Este enfoque está estrechamente vinculado con la provisión monopolista de estos servicios. Por consiguiente, la pregunta central que es necesario dilucidar es en qué sentido el concepto de concesión mantiene su relevancia cuando el Estado opta por un modelo de provisión competitiva de los servicios, asignando al mercado la potestad de definir las condiciones de su prestación.

En el cuadro 8 se aprecia en detalle cómo los distintos países de la región conciben y tratan las concesiones. En términos generales, el concepto de concesión se utiliza para designar la autorización para operar servicios de telecomunicaciones. No obstante, su significado varía entre los países. En El Salvador, la concesión permite la explotación de los servicios de telefonía en términos genéricos. Al mismo tiempo, se utiliza el concepto de autorización para designar el uso del espectro radioeléctrico.

En Panamá, el concepto de concesión designa el "documento" que asigna el derecho a operar o explotar los servicios de telecomunicaciones y utilizar frecuencias asignadas a los operadores. En este caso, se distingue entre concesiones de tipo A, esto es, aquellas otorgadas bajo el régimen de exclusividad y sujetas a compromisos específicos de la empresa en materia de inversión y cobertura. Es esta acepción la que se asemeja al concepto tradicional de concesión. Las concesiones tipo B son aquellas que se otorgan a todos los solicitantes que reúnan los requisitos en régimen de competencia.

¹⁷ En un informe reciente de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) se sostiene que: "En todos los países de la OCDE, la ley genérica de competencia se aplica totalmente al sector de telecomunicaciones. Como resultado, la mayoría de las autoridades reguladoras nacionales comparten su jurisdicción con las autoridades de competencia, planteando la necesidad de coordinación y a menudo cooperación explícita. Los casos de competencia en las telecomunicaciones son muy comunes, especialmente diferentes formas de abuso de posición dominante, tales como denegación de acceso a instalaciones esenciales, predación, ventas atadas y empaquetamiento. Ningún país ha reportado exención o excepción alguna en la aplicación de la ley de competencia en el sector. Australia tiene una norma especial en la ley de competencia que refuerza su aplicación en el sector, aun cuando estas normas no han sido muy usadas y existen proposiciones que recomiendan su remoción. En casi todos los países de la OCDE, tanto la agencia reguladora como la autoridad de competencia tienen alguna responsabilidad en el control de los comportamientos anticompetitivos en la industria de telecomunicaciones. La jurisdicción compartida plantea la necesidad de coordinación. La República de Corea, los Países Bajos, la República Checa y Noruega mencionan explícitamente acuerdos de cooperación y coordinación. México también ha considerado la importancia de ampliar la cooperación y coordinación entre ambas autoridades. En los Países Bajos y otros países ambas autoridades han producido publicaciones conjuntas y han establecido equipos conjuntos para el monitoreo de la industria. (Traducción del autor) (OCDE, 2002).

¹⁸ En el caso de España, se ha transitado desde un esquema en que la ley consideraba a las telecomunicaciones como "servicios esenciales de titularidad estatal" y que por tanto requerían de una concesión entendida como técnica específica de habilitación de actividades privadas de corte más contractual, a uno donde se califica a las telecomunicaciones de "servicios de interés general" que requiere simplemente de autorizaciones generales y de licencias individuales (Sanz, 1999).

Cuadro 8

SISTEMA DE CONCESIONES EN LAS TELECOMUNICACIONES EN EL ISTMO CENTROAMERICANO

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Concepto de concesión y plazos de otorgamiento		<p>Concesión para la explotación del servicio de telefonía otorgado por un plazo de 30 años renovable</p> <p>Concesiones y autorizaciones para la explotación del espectro; serán otorgadas por un plazo de 20 años</p>	<p>Acto jurídico-administrativo mediante el cual el Estado, a través de Conatel, cede a una persona natural o jurídica la potestad de prestar los servicios públicos de telecomunicaciones que han sido clasificados como servicios portadores y como servicios finales básicos.</p> <p>Licencia Acto jurídico-administrativo mediante el cual Conatel autoriza el uso de frecuencias radioeléctricas para la explotación de diferentes servicios de telecomunicaciones</p> <p>El aprovechamiento de las bandas de frecuencias reguladas será asignado mediante títulos que representan el derecho de usufructo; podrá ser arrendado y/o enajenado total o parcialmente. Su transferencia se efectuará mediante endoso e inscripción correspondiente en el Registro de Telecomunicaciones (RT). Serán otorgados por un plazo de 15 años, prorrogables por períodos iguales</p>	<p>La prestación de servicios de telecomunicaciones requiere de concesión, licencia, permiso o registro otorgado por Conatel</p> <p>Sin perjuicio de lo anterior, los servicios que necesiten para su prestación del uso del espectro radioeléctrico requerirán, además, de licencia otorgada por Conatel</p> <p>Las concesiones no podrán exceder de veinticinco (25) años; los permisos de quince (15) años y los registros de cinco (5) años. Estos plazos, sin embargo, podrán renovarse antes de su vencimiento^a</p>	<p>La concesión es un contrato mediante el cual Telcor otorga a una persona natural o jurídica el derecho a explotar un servicio de telecomunicaciones, previamente calificado como servicio público.</p> <p>Se requerirá un permiso de Telcor para el establecimiento de instalaciones que necesiten la asignación de frecuencias radioeléctricas y que no hayan sido específicamente autorizadas en las concesiones y licencias, así como las de los operadores de redes privadas. La operación de los servicios de interés general y de interés especial requiere de una licencia otorgada por Telcor.^b El otorgamiento de una concesión o licencia incluirá la asignación de frecuencias radioeléctricas que sean necesarias para la prestación del servicio. El operador podrá solicitar de manera justificada otras frecuencias que requiera para la instalación de equipo para el desarrollo de su red y para la expansión de los servicios</p>	<p>Documento mediante el cual el Estado otorga a una persona natural o jurídica el derecho a utilizar o explotar servicios de telecomunicaciones</p> <p>i) Para el uso de las frecuencias asignadas a las telecomunicaciones otorgadas por 20 años renovables por períodos similares; ii) para la operación y explotación de servicios de telecomunicaciones</p>

Cuadro 8 (Continuación)

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Regulaciones del espectro radioeléctrico		La SIGET deberá elaborar y actualizar el Cuadro Nacional de Atribución ^c de Frecuencias (CNAF), que contendrá la atribución y adjudicación de las diferentes bandas del espectro radioeléctrico para los diferentes servicios, así como las normas y condiciones para su utilización, sin determinar el tipo de tecnología a utilizar. El CNAF deberá respetar las normas y recomendaciones pertinentes emitidas por la UIT, sin impedir el uso alternativo del espectro por diferentes tecnologías	Se establece el RT, administrado por la SIT. Los operadores de redes comerciales de telecomunicaciones, titulares de derechos de usufructo del espectro radioeléctrico, usuarios de bandas de reserva estatal y radioaficionados deberán inscribirse en éste antes de iniciar operaciones o ejercer sus respectivos derechos	La atribución de frecuencias está contenida en el Plan Nacional de Atribución de Frecuencias. Este documento es de carácter normativo técnico y contiene los cuadros de atribución de frecuencias a los diferentes servicios de telecomunicaciones, así como las normas técnicas generales para su uso. Incluirá la indicación de la clase y categoría de los servicios de telecomunicaciones para cada una de las bandas de frecuencia ^d	El espectro radioeléctrico es un bien del dominio público sujeto al control del Estado. La administración y regulación del espectro radioeléctrico corresponde a Telcor. En consecuencia, tendrá a su cargo la asignación de frecuencias radioeléctricas y el otorgamiento de licencias para la instalación y operación de estaciones transmisoras y transceptoras que lo utilicen	El Ente Regulador establecerá el Plan Nacional de Atribución de Frecuencias del Espectro Radioeléctrico, separando las frecuencias destinadas a los servicios de telecomunicaciones, de las destinadas a otros servicios no reglamentados en la ley
Restricciones en el otorgamiento de concesiones		El derecho de explotación derivado de las concesiones otorgadas por la SIGET para el uso del espectro, es un bien privado, pudiendo ser transferible y además fragmentable, en el tiempo, tanto en las frecuencias como en el espacio geográfico. Los derechos de terceros derivados de actos celebrados con los concesionarios se extinguen a consecuencia de la terminación de la concesión	Ninguna: las condiciones contractuales, así como los precios para la prestación de toda clase de servicios comerciales de telecomunicaciones, serán libremente estipulados entre las partes y no estarán sujetos a regulación ni aprobación por autoridad estatal, excepto por lo que se relaciona con el acceso a recursos esenciales, lo cual queda sujeto a lo prescrito en esta ley	El derecho a utilizar una frecuencia quedará afectado al servicio de telecomunicación para el cual se conceda y no se podrá utilizar para fines distintos de los expresamente autorizados. ^e Las concesiones, permisos o licencias no podrán ser transferidas a terceras personas, sin la previa autorización escrita de Conatel. Los gobiernos extranjeros no podrán participar en forma directa, en la prestación de servicios de telecomunicaciones	Las licencias sólo se otorgarán a personas naturales o jurídicas nicaragüenses. En el caso de sociedades anónimas de capital social, éstas deberán estar constituidas por lo menos con el 51% de nacionales nicaragüenses. Este capital social y sus reformas deberán ser reportados a Telcor. En ningún caso se podrá vender, ceder, hipotecar o, en manera alguna, gravar o transferir la concesión, licencia, permisos y autorizaciones y los derechos en ellos conferidos	El derecho a utilizar una frecuencia o bandas de frecuencias quedará afecto al servicio de telecomunicaciones para el cual se conceda. Los concesionarios de servicios de telecomunicaciones no podrán utilizar las frecuencias asignadas para fines distintos de aquellos autorizados en las correspondientes concesiones. Se autoriza la participación mayoritaria privada extranjera en el capital de las empresas; pero no si tiene dominio, control o participación mayoritaria un gobierno extranjero

Cuadro 8 (Conclusión)

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Mecanismos de asignación de concesiones		<p>El de servicio de telefonía se otorga automáticamente con el solo cumplimiento de los requisitos de inscripción establecidos en el reglamento. Las concesiones se otorgarán sin limitación alguna en cuanto a cantidad y ubicación, pudiendo existir más de una concesión en la misma área geográfica. Cualquier persona que desee explotar una parte del espectro de uso regulado, deberá solicitar a la SIGET la respectiva concesión</p> <p>Las concesiones para el uso del espectro serán vendidas al interesado al precio que se determine conforme al reglamento en la medida que exista informe técnico favorable y que no haya otros interesados. En caso de existir otros interesados, se realizará una subasta pública y se adjudicará a la mejor oferta económica</p>	<p>Frente a una solicitud, si no existen problemas técnicos ni otros interesados, la SIT otorgará directamente el derecho de usufructo de la banda solicitada, ordenando su inscripción en el RT. En caso de existir otros interesados, se realizará una subasta pública y se podrá fraccionar la banda solicitada, siempre que se considere que esto es necesario para promover la competencia en el mercado de telecomunicaciones. Se adjudicará siempre a la persona que haya ofrecido el mejor precio</p>	<p>El otorgamiento de una concesión se hará mediante el procedimiento de licitación pública</p>	<p>La telefonía celular es un servicio de interés general, su licencia se otorgará a través de un proceso de licitación pública</p>	<p>Las concesiones tipo A se otorgarán mediante licitación pública a la empresa que presente la oferta más alta por el derecho a la concesión, siempre que haya aceptado el contrato de concesión y el pliego de cargos</p> <p>Las concesiones tipo B se otorgarán sin la formalidad de licitación pública, a todo el que reúna los requisitos establecidos en las normas vigentes en materia de telecomunicaciones</p>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la normativa de cada país.

^a Las concesiones y licencias se otorgarán, como regla general, sin derecho de exclusividad. Se excluyen los casos que por razones económicas o técnicas se justifique sean otorgadas en exclusividad temporal a un número limitado de operadores.

^b Se entiende por servicios públicos aquellos que son esenciales, de utilidad e importancia para la generalidad de los habitantes del país. Los servicios públicos deben ofrecerse bajo condiciones específicas de operación y esquema tarifario aprobado por Telcor, sobre una base regular, continua, en condiciones de igualdad y a un precio justo. Servicios de interés general son aquellos que sin ser servicios públicos esenciales, se ofrecen al público bajo esquema tarifario aprobado por Telcor o se les puede permitir libertad en la contratación con usuarios. En cualquier caso, deben ser ofrecidos en condiciones de igualdad, regularidad y continuidad. En esta categoría se incluyen a los servicios de telefonía celular, la radio, la televisión abierta y la televisión por suscripción. También se considera dentro de esta categoría la transmisión de datos y la conmutación de paquetes con independencia del servicio de valor agregado a que se destinen. Servicios de interés especial son aquellos que pueden ser ofrecidos por un operador a un número determinado de usuarios de conformidad con las normas jurídicas aplicables. Podrán conectarse con la red telefónica pública previo acuerdo con su operador. En esta categoría se encuentran la radiolocalización móvil de personas, los servicios de enlaces troncalizados, la radiodeterminación y las estaciones terrenas o telepuertos para comunicaciones por satélite.

^c Se entenderá por atribución de una banda de frecuencia, la inscripción de dicha banda en el CNAF, para que sean utilizadas por uno o varios servicios de radiocomunicación o por el servicio de radioastronomía en condiciones específicas. Para los mismos efectos, se entenderá como adjudicación de una banda de frecuencias o de un canal radioeléctrico, la inscripción de un canal determinado en un plan de utilización de frecuencias adoptado por la SIGET, para ser utilizado para un servicio de radiocomunicación, según condiciones específicas.

^d Presidente de la República de Honduras (2002).

^e La ley clasifica los servicios de telecomunicaciones.

En Guatemala se utiliza el término concesiones para designar la potestad de prestar servicios públicos. Se diferencia entre las concesiones para servicios básicos finales y para servicios de portadores (LD). Sobre esta última distinción se amplían consideraciones más abajo. El concepto de autorización, por su parte, se refiere a la provisión de títulos que representan el derecho de usufructo de las frecuencias radioeléctricas.

En Honduras la concesión permite la operación de los servicios de telecomunicaciones y la licencia el uso del espectro radioeléctrico. Nicaragua utiliza el concepto de concesión para la explotación de los servicios de telecomunicaciones y el "permiso" para instalaciones que requieren la asignación de frecuencias. En el caso de Costa Rica, no se cuenta con una normativa en esta materia.

Más allá del término utilizado, el análisis comparado del tratamiento de las "autorizaciones"¹⁹ arroja diferencias respecto de su contenido. El Salvador representa el enfoque más liberal en la materia. La norma considera la concesión como un bien privado. En consecuencia, tanto las propias frecuencias como su asignación geográfica son transferibles y fragmentables en el tiempo. Se trata, por tanto, de un enfoque que si bien mantiene el término tradicional está designando un tipo de instrumento jurídico muy distinto. Esta perspectiva es consistente con la existencia de una concesión genérica cuyo objetivo es que las empresas presten todos los servicios de telecomunicaciones que estimen conveniente. En cambio, en Honduras se prohíbe la transferencia de concesiones, permisos o licencias sin la autorización previa de Conatel. Más aún, la legislación determina que el derecho a utilizar una frecuencia quedará afectado al servicio de telecomunicaciones para el cual se conceda, y se prohíbe utilizarlo para fines distintos a los expresamente autorizados. En este contexto, Honduras clasifica los servicios de telecomunicaciones en: a) servicios portadores; b) servicios finales, que comprenden los servicios básicos y los servicios complementarios; c) servicios de valor agregado, y d) servicios de radiocomunicaciones y difusión.²⁰ En consecuencia, para la prestación de cada servicio se requieren concesiones específicas.

El contraste entre estos dos países plantea la pregunta de cómo tratar los servicios de telecomunicaciones. El análisis de los casos de los Estados Unidos y de la Unión Europea sirve para aclarar las opciones que enfrentan los países de la región en esta materia.

La existencia en los Estados Unidos, hasta 1984, de una empresa, la AT&T, cuya operación resultaba prácticamente un sinónimo del sistema de telecomunicaciones de ese país, determinaba que las distinciones entre telefonía local y larga distancia remitieran básicamente a diferencias tarifarias²¹ y a las distintas condiciones tecnológicas de las redes.²² No obstante, la separación entre los servicios de telefonía local y de larga distancia se hizo más precisa y relevante cuando el juez

¹⁹ Se utiliza el término de manera genérica en el sentido de autorización para explotar servicios de telecomunicaciones y el usufructo del espectro radioeléctrico.

²⁰ Servicios portadores son aquellos que tienen capacidad únicamente para el transporte de señales entre dos o más puntos definidos de la red de telecomunicaciones y que permiten la prestación de servicios finales, de difusión y de valor agregado. Tienen tal carácter los servicios de larga distancia nacional e internacional y los locales. Servicios finales son los que hacen posible una completa comunicación entre los usuarios. Forman parte de los mismos los servicios básicos de telefonía, télex, telégrafos, teléfonos públicos y telefonía móvil celular y los servicios complementarios de transmisión y conmutación de datos, troncalizado y busca personas. Servicios de valor agregado son los que utilizando como soporte servicios portadores, finales o de difusión, o cualquier combinación de éstos que, sin emplear infraestructura propia de transmisión, añaden alguna característica o facilidad al servicio que le sirve de base para satisfacer nuevas necesidades específicas. Forman parte de este grupo los facsímiles, el teletexto, el videotexto, las videoconferencias, el acceso a base de datos, los telemandos, la teleacción y los demás que determine Conatel.

²¹ La visión de que eran los sectores más acomodados los que hacían uso con mayor frecuencia de los servicios de telefonía de larga distancia nacional e internacional llevó a fijar altas tarifas para dichos servicios, de manera de subsidiar el servicio telefónico local y en particular el servicio universal, objetivo central de las telecomunicaciones en los Estados Unidos.

²² Estas diferencias se profundizan con la aparición de los sistemas de microondas, redes satelitales, y más recientemente, redes de fibra óptica utilizadas para las comunicaciones de larga distancia.

Harold Greene aprobó el arreglo alcanzado por el Departamento de Justicia y dicha empresa que condujo a la desestructuración del monopolio nacional de las telecomunicaciones.²³

Por efecto de dichos acuerdos, la empresa se dividió en una operadora prestadora de servicios de larga distancia y de valor agregado, que mantiene la denominación de AT&T y que desde entonces no puede operar en la telefonía local, y en monopolios regionales (las llamadas "baby Bells") que se hacen cargo de la telefonía local, a las cuales se les prohíbe expresamente incursionar en la telefonía de larga distancia y en la prestación de servicios de valor agregado. Junto con la institucionalización de la distinción entre estos dos servicios, se optó por mantener la concesión exclusiva en telefonía local, pero la larga distancia se abrió a la competencia. La separación entre los segmentos refleja la presencia, desde la década de los sesenta, de empresas de larga distancia que operan con costos competitivos respecto de la AT&T.²⁴ Si bien los cambios tecnológicos abren posibilidades, las distinciones remiten a decisiones regulatorias y de competencia.

Si los cambios tecnológicos de los años setenta y ochenta permitieron la introducción de la distinción reguladora entre servicios locales y de larga distancia, los cambios de la década de los noventa han obligado a replantearse el problema. En los Estados Unidos empezó a resultar a todas luces inconveniente restringir el acceso a empresas tan importantes como las "baby Bells" a los servicios de LD y a los nuevos servicios de valor agregado. Del mismo modo, las empresas que veían bloqueada su operación en la LD encontraban dificultades para la prestación de sus servicios de valor agregado al no tener un acceso directo a los usuarios. Pero más importante aún, el proceso de convergencia entre las distintas redes y servicios, producto de la digitalización y el desarrollo de la informática, hizo más eficiente y más beneficioso para los usuarios la configuración de operadores universales. En ese sentido, la reforma de la "Telecommunications Act" de 1996 representa un giro en relación con el escenario competitivo reflejado en la Modification of Final Judgement (MFJ) de 1982, que se consumó en enero de 1984. La reforma legal abrió la posibilidad de que los monopolios regionales pudiesen operar en otros segmentos de las telecomunicaciones, con la condición de que demostraran que existía competencia en sus zonas de concesión.²⁵

En el caso de Europa, la decisión de introducir de manera generalizada la competencia en el sector de las telecomunicaciones obligó a emprender una profunda reforma en la legislación. En ese sentido, la Directiva 2002/21/CE significó la creación de un nuevo escenario generado por la convergencia tecnológica, que hacía necesaria la aprobación de una normativa horizontal para el conjunto de las infraestructuras, esto es, que no se limitara a las redes y los servicios de telecomunicaciones, sino que se refiriera al conjunto de las redes y servicios de comunicaciones electrónicas. De esa forma, se incluyeron, entre otras, las redes de telecomunicaciones fijas y móviles, las redes de televisión por cable o por satélite y las redes eléctricas en la medida en que se utilizan para prestar servicios de comunicaciones electrónicas. Se excluyeron de esta normativa general los contenidos de los servicios prestados a través de las redes de comunicaciones electrónicas; lo mismo se aplicó en los equipos terminales de telecomunicaciones. La Directiva definió de una manera genérica una serie de términos relativos a las comunicaciones electrónicas. Entre dichos conceptos genéricos figuran: la red de comunicaciones electrónicas, es decir, los sistemas de transmisión que permiten el transporte de señales mediante cables, ondas hertzianas, medios ópticos u otros medios electromagnéticos con inclusión de las redes de satélites, redes terrestres fijas y móviles, redes utilizadas para la radiodifusión sonora y televisiva y redes de televisión por cable, lo que en consecuencia elimina la distinción tradicional entre diferentes redes.

²³ La decisión se conoció como la Modification of Final Judgement (MFJ).

²⁴ En el mismo sentido, en el caso de Chile, país pionero en América Latina en la introducción de competencia en larga distancia, la ley distingue las empresas de servicio público telefónico de la de los servicios intermedios de telecomunicaciones que pueden operar como portadores o empresas de LD. La distinción refleja la evolución histórica, ya que tradicionalmente habían existido dos empresas monopolistas, una en telefonía local y otra en LD y, más importante todavía, la decisión reflejada en la reforma legal de 1994 de operar la larga distancia de forma competitiva manteniendo la regulación de la telefonía local fija.

²⁵ Sobre este aspecto, se ampliará en la próxima sección.

Del mismo modo, se definió el servicio de comunicaciones electrónicas como aquel que se presta por lo general a cambio de una remuneración y que consiste en el transporte de señales por medio de redes de comunicaciones electrónicas.²⁶ Un tercer concepto genérico es el de los recursos asociados, aquellos vinculados con una red o un servicio de comunicaciones electrónicas que permiten el suministro de servicios a través de dicha red o servicio; incluyen los sistemas de acceso condicional —medida técnica que supedita el acceso a un servicio protegido de radio o televisión al abono o a otra forma de autorización previa— y las guías electrónicas de programas.

Por su parte, las disposiciones de la Directiva 2002/20/CE contemplan la autorización de todos los servicios y redes de comunicaciones electrónicas, se suministren o no al público. Por el contrario, sólo se aplican al otorgamiento de derechos de uso de radiofrecuencias cuando esto implica el suministro, a cambio de una remuneración, de una red o de un servicio de comunicaciones electrónicas.

El objetivo de estas dos directivas es instaurar un mercado armonizado de redes y servicios de comunicaciones electrónicas limitando la reglamentación al mínimo estrictamente necesario. La principal innovación de esta normativa es la sustitución de las licencias individuales por autorizaciones generales, al lado de las cuales subsiste un régimen específico para la atribución de las frecuencias y los números. Según este principio, el suministro de redes o servicios de comunicaciones electrónicas sólo podrá someterse a una autorización general. En otras palabras, se podrá exigir a la empresa afectada que presente una notificación, pero no exigir la obtención de una decisión explícita u otro acto administrativo de la autoridad nacional de reglamentación (ANR) antes de ejercer los derechos derivados de la autorización. Se establece una distinción tajante entre las condiciones aplicables en virtud de la autorización general y las vinculadas con los derechos de uso de radiofrecuencias y números. En virtud de la autorización general, las empresas están facultadas para suministrar redes y servicios de comunicaciones electrónicas y para negociar la interconexión con otros proveedores en cualquier lugar de la Unión Europea. Cuando estas empresas ofrezcan redes o servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público, en virtud de la autorización general podrán asignárseles determinadas misiones de servicio universal (Parlamento Europeo, 2002). En el contexto de la construcción de un mercado único de las telecomunicaciones, esta normativa da un paso definitivo para promover la competencia en la región, estructurando el mercado de telecomunicaciones sobre la base de operadores universales que compiten en la provisión de todos los productos de este dinámico mercado. Al mismo tiempo, la Comisión Europea de competencia vela para eliminar los comportamientos anticompetitivos en la industria.

Las experiencias de los Estados Unidos y de la Unión Europea evidencian que el proceso de convergencia entre redes y servicios está generando un nuevo escenario que obliga a crear las condiciones normativas para un tratamiento homogéneo de las distintas redes en la medida en que la digitalización y la informatización hacen posible su utilización para la prestación de los distintos servicios. En efecto, se observa que redes especializadas como la red telefónica, las redes de TV cable, las redes de fibra óptica, están en condiciones de prestar servicios de telefonía, de comunicación de datos y de imágenes, pierde en consecuencia sentido, y puede generar a la larga significativas distorsiones, el mantenimiento artificial de diferencias entre las redes. Al mismo tiempo, ambas experiencias permiten concluir que este esfuerzo de generación de un marco normativo homogéneo hace doblemente necesario tomar las medidas para preservar y promover la competencia. Este punto se retoma en la próxima sección.

En este contexto, el Istmo Centroamericano tiene la posibilidad de resolver simultáneamente la armonización de las normas de cada país con la generación de un marco normativo de última generación. En un mercado tan reducido como el centroamericano es posible ganar importantes

²⁶ Se excluyen igualmente los servicios que suministren contenidos transmitidos mediante redes y servicios de comunicaciones electrónicas o ejerzan control editorial sobre ellos.

economías de escala en la operación conjunta de los mercados nacionales y, al mismo tiempo, disponer de un número de operadores que garanticen una operación competitiva. Con ese propósito, la simplificación de los sistemas de concesión y licencias en la dirección de una autorización única para la prestación de todos los servicios que los operadores consideren pertinentes puede dinamizar el mercado. Cabrá, sin embargo, mantener los requerimientos para la asignación de las frecuencias del espectro radioeléctrico.

Con la excepción de Costa Rica, los marcos regulatorios de los diferentes países definen un esquema de administración del espectro donde los entes reguladores asumen un papel central. Aun así, en relación con el margen de libertad en el manejo de las frecuencias asignadas, las normas difieren sustancialmente. Si se observa el caso de Honduras, el Plan Nacional de Atribución de Frecuencias contiene la atribución de frecuencias a los distintos servicios y las normas técnicas de su uso. Incluye además indicaciones respecto de la clase y categoría de los servicios de telecomunicaciones para cada una de las bandas de frecuencia. Por otra parte, se dispone también que el derecho de utilización quedará afectado al servicio de telecomunicaciones para el cual se conceda. De forma similar se trata el tema en la normativa panameña. En el contexto de la convergencia, este enfoque tradicional presenta algunos problemas, entre los que destacan los siguientes: a) el desarrollo de nuevas tecnologías y nuevos servicios que hacen posible una mejor explotación del espectro radioeléctrico sólo será posible en la medida en que al operador le sean entregadas nuevas frecuencias; b) un uso más eficiente de la frecuencia asignada que libere partes de la banda utilizada no puede ser reorientada a la prestación de nuevos servicios. En cambio, en el caso de El Salvador, si bien se sostiene que el Cuadro Nacional de Asignación de Frecuencias (CNAF) contendrá la distribución y adjudicación de las diferentes bandas del espectro para los distintos servicios, así como las normas y condiciones para su utilización, se enfatiza el hecho de que no se determinará el tipo tecnología a utilizar.

3. Regulación de prácticas restrictivas a la competencia y de las interconexiones

Las telecomunicaciones en el mundo se encuentran transitando desde una estructura monopolista y pública de la prestación de servicios hacia una organización competitiva de la industria. El desarrollo competitivo no es un proceso irreversible, sino que está lleno de dificultades. Esto ha obligado a las autoridades de telecomunicaciones y de competencia a prestar gran atención a combatir los comportamientos anticompetitivos, en particular de las antiguas empresas estatales, ahora privatizadas, que presentan un gran poder de mercado en el momento en que la industria se abre a la competencia.²⁷

Los esfuerzos por crear escenarios competitivos caracterizan parte importante de la actividad de los reguladores en los países donde las telecomunicaciones están más avanzadas.²⁸ Como se expuso más arriba, la separación de AT&T en una empresa de telefonía de larga distancia que mantuvo ese nombre y seis empresas regionales de telefonía local conocidas como las “baby Bells”,

²⁷ “En efecto, el documento muestra que la competencia no es aún grande en el sector de telecomunicaciones de América Latina. Más aún, mostramos que mucha de la regulación requerida, en particular en el área de normas interconexiones, todavía tiene que ser introducida en los segmentos no competitivos del negocio si el sector de telecomunicaciones quiere ser suficientemente competitivo. La competencia efectiva y la regulación son particularmente importantes si las reformas de las telecomunicaciones van a permitir a la nueva economía producir ganancias para todos” (Estache y otros, 2002). Traducción del autor.

²⁸ La OCDE en un informe sobre el desarrollo de la competencia en el sector de telecomunicaciones en los países asociados señala: “Reclamos de comportamientos anticompetitivos en el sector de las telecomunicaciones han sido comunes. Todas las formas de abuso anticompetitivo de posición dominante (denegación de acceso a facilidades esenciales, predación, ventas atadas y empaquetamiento entre otras) pueden ser halladas en el sector de telecomunicaciones. La mayoría de los casos de abusos están relacionados con el acceso a las instalaciones esenciales, esto es: i) si un servicio particular debe ser ofrecido o no a un rival; ii) el plazo y la calidad con que el servicio debe ser ofrecido, particularmente en comparación con el precio, oportunidad y calidad con que el operador dominante se lo ofrece a sí mismo o a sus empresas afiliadas” (OCDE, 2002). Traducción del autor.

abrió el campo para la introducción de la competencia en la telefonía de larga distancia en los Estados Unidos. La nueva ley de telecomunicaciones, la “Telecommunications Act” aprobada en 1996, se plantearía un objetivo aún más ambicioso al impulsar la competencia en todos los segmentos de la industria. Elementos cruciales de la nueva normativa eran la autorización que se daba a los “Incumbent Local Exchange Carriers” (ILEC), denominadas las “baby Bells”, de incursionar en campos distintos a la telefonía fija, en particular la LD, en la medida que demostraran que habían emprendido los pasos requeridos para permitir la entrada de competidores en sus áreas de concesión de telefonía fija y que facilitarían la interconexión de las nuevas empresas de telecomunicaciones denominadas “Competitive Local Exchange Carriers” (CLEC), así como su ingreso al área de concesión mediante el arriendo desagregado de las facilidades de red para prestar sus servicios a los usuarios (Alden, 2002, p. 5).²⁹

La nueva norma introdujo en la ley la política de la regulación asimétrica, que constituía la base de las resoluciones sobre la desestructuración de la AT&T. De esa forma, se le daba carácter de ley a la decisión de imponer sobre las empresas locales dominantes un mayor escrutinio y fuertes restricciones que evitaran ex ante eventuales abusos de posición dominante. Esta actitud derivaba de la importancia asignada al control por parte de las ILEC de la última milla que posibilitaba el acceso al usuario final. La introducción de la competencia en telefonía local era crucial para avanzar en la construcción de telecomunicaciones competitivas globalmente y para ello el instrumento fundamental pasó a ser la desagregación de redes definido por la sección 251 de la ley. De acuerdo con esta norma, las empresas involucradas debían facilitar el acceso a sus redes a las empresas entrantes, las cuales podrían ofrecer servicios sobre la base del arrendamiento al costo y desagregado de las diferentes facilidades. Las regulaciones que determinaban un tratamiento diferenciado de los distintos segmentos de la industria profundizaron esas diferencias como efecto de la regulación asimétrica que resultaba de la combinación de dos factores: a) el interés de liberar de la regulación el crecimiento de tecnologías como Internet, y b) el criterio de que el desarrollo competitivo de las telecomunicaciones dependía del control del poder de mercado de los participantes (Alden, John, 2002, p. 17).³⁰

La reforma legal representó un paso adelante en la profundización de la competencia, con un modelo organizado sobre la base de operadores universales y en consecuencia capaces de operar en ambos segmentos de la industria. El desafío planteado a las autoridades en materia de competencia era mayor, ya que no se establecía una restricción estructural —la existencia de una “muralla china” entre segmentos de las telecomunicaciones—, sino que debía apoyarse en un estricto control de las conductas de los diferentes operadores. La nueva situación exigía un desarrollo más fino de las normas de defensa de la competencia y una colaboración más estrecha entre la Federal Communications Commission (FCC), la Federal Trade Commission (FTC) y el Departamento de Justicia.

La Unión Europea impulsó también un amplio proceso de liberalización y de introducción de la competencia en las telecomunicaciones. El objetivo ya había sido planteado en un “Green Paper”

²⁹ En relativo contraste con el caso de los Estados Unidos, en Chile las autoridades y buena parte de la industria se han mostrado reuentes a abordar la modernización del marco regulatorio, pues se teme que una reforma termine con la regulación asimétrica que se ha aplicado a la empresa dominante en telefonía local y que algunos analistas consideran crucial para explicar el dinámico desarrollo alcanzado por las telecomunicaciones en ese país en los últimos ocho años.

³⁰ Los efectos de este modelo competitivo son objeto de dura polémica en los Estados Unidos. Algunos sostienen que la “Telecom Act” de 1996, al poner énfasis en la remoción de las barreras locales y estatales a la entrada, generó un amplio ingreso de nuevos operadores en el mercado de telecomunicaciones y un paradigma regulatorio disfuncional al buscar simular los resultados del mercado competitivo mediante la fijación gubernamental de un amplio espectro de tarifas. El resultado habría sido la distorsión de los incentivos financieros, que minó no sólo la fortaleza financiera de los participantes sino que paradójicamente también de los entrantes. El problema habría radicado en que, en esencia, la reforma de las telecomunicaciones de 1996 buscó hacer posible la prestación de servicios de telecomunicaciones sin que fuera necesario asumir obligaciones de inversión de largo plazo en la construcción de la correspondiente infraestructura física. Es lo que se habría dado en llamar el paradigma de la desagregación o de compartición de infraestructura de redes (“unbundling” or “network sharing” paradigm) que fuerza a los participantes a poner sus redes a disposición de las empresas entrantes para que pudiesen ofrecer servicios utilizando los sistemas existentes (Hazlett, 2002).

de la Comisión Europea en 1987. El 28 de junio de 1990 se emitió la Directiva 90/388/EEC sobre la apertura a la competencia en los mercados de servicios de telecomunicaciones. En 1993 la Unión Europea y sus Estados miembros se comprometieron a liberalizar los servicios de telecomunicaciones a partir del 1 de enero de 1998. Esta liberalización anticipó los acuerdos del General Agreement on Trade in Services (GATS) para abrir estos mercados a nivel mundial.³¹

En el cuadro 9 se analiza y compara cómo los marcos regulatorios de los países del Istmo Centroamericano abordan las prácticas anticompetitivas y las interconexiones. Con la excepción de Costa Rica, todos los países han optado, en su ordenamiento legal, por un mecanismo competitivo en la prestación de servicios; no obstante, presentan diferencias sustanciales en su concreción. En los casos de Honduras, Nicaragua y Panamá, las leyes respectivas abren la posibilidad de una concesión exclusiva por un período de tiempo limitado. En Panamá, como ya se dijo, se distinguen concesiones de tipo A y tipo B, según sean otorgadas bajo exclusividad o no. En cambio, los marcos regulatorios de El Salvador y Guatemala no incluyen la posibilidad de concesiones exclusivas.

En relación con la política de competencia, en Guatemala, si bien se opta por un régimen de competencia, no se definen prohibiciones claras de comportamientos anticompetitivos para los operadores. Es importante enfatizar esta carencia pues, como se sabe, Guatemala carece de una legislación específica en materia de competencia. En el caso de El Salvador, la legislación prohíbe cualquier tipo de acuerdo entre los operadores tendientes a afectar los precios de los servicios y a distribuirse el mercado; prohíbe, igualmente, los subsidios cruzados entre los servicios. Mientras no exista un organismo especializado de defensa de la competencia, la ley faculta a la SIGET a aplicar sanciones y, en el caso de que se constate la existencia de subsidios cruzados, a exigir a los operadores llevar contabilidad separada entre los servicios.³² La ley determina también que las empresas con más de 50.000 usuarios no podrán fusionarse sin la autorización previa de la SIGET. En Honduras se prohíben los acuerdos entre los operadores en materia de precios y distribución del mercado y se enfatiza la interdicción de prácticas que limiten el acceso. Un aspecto interesante de la legislación hondureña es que se considera práctica restrictiva de la competencia a los acuerdos que sean "susceptibles" de producir los efectos señalados. En este contexto, la ley le asigna a Conatel, la obligación de promover la competencia, de identificar y prohibir prácticas anticompetitivas, pero no se explicitan los mecanismos de sanción en estos casos. En Nicaragua, las disposiciones son genéricas, "ningún operador de servicios... puede aprovechar su situación ventajosa para introducir prácticas que impidan la libre competencia" y se limitan las facultades de Telcor a exigir información y adoptar medidas correctivas, que no se especifican.

En Panamá se consideran ilegales las conductas de los concesionarios dirigidas a restringir, disminuir, dañar, impedir o, de cualquiera otro modo, vulnerar la libre competencia. Se trata de un enfoque general que dota de una amplia flexibilidad al ente regulador para identificar prácticas anticompetitivas en una industria como la de las telecomunicaciones, que por su alta complejidad técnica es muy "innovadora" en prácticas anticompetitivas. En este mismo sentido, la legislación panameña autoriza al Ente Regulador de los Servicios Públicos a dictar normas generales para proteger y promover la competencia y reglas especiales dirigidas a concesionarios que tengan o ejerzan una posición dominante. Éste es un aspecto especialmente importante en el contexto de la

³¹ Esta directiva fue modificada por las siguientes decisiones de la Comisión: Commission Directive 94/46/EC del 13 de octubre de 1994; Commission Directive 95/51/EC del 18 de octubre de 1995; Commission Directive 96/2/EC del 16 de enero de 1996; Commission Directive 96/19/EC del 13 de marzo de 1996; Commission Directive 1999/64/EC del 23 de junio de 1999. Para un análisis de estas directivas, véase <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l24119b.htm>. Para un análisis detallado del proceso previo a la liberalización plena iniciada en 1998, véase también Jerónimo (s.f.).

³² La aplicación de esta restricción a todos los operadores resulta discutible y no coherente con una regulación asimétrica que pone énfasis en la existencia de operadores con gran poder de mercado. Por otra parte, en un modelo competitivo basado en operadores universales este mecanismo puede no resultar coherente con un escenario en que se espera que los operadores puedan desarrollar sus productos de manera de maximizar ventajas competitivas basadas en el empaquetamiento de los diferentes servicios. El propio concepto de subsidios cruzados en un contexto en que muchos de los servicios son prestados sobre la base de las mismas instalaciones y redes resulta sólo difícilmente operacionalizable.

regulación asimétrica, pues de lo contrario la empresa dominante podría alegar tratamiento discriminatorio cuando se le aplican restricciones por disponer de un poder de mercado especial. En relación con las obligaciones de los concesionarios, la norma detalla las prohibiciones de actos contrarios a la competencia y de conductas discriminatorias. Se señala que los precios de los servicios no deben incluir los precios de los terminales ni imponer como condición para la prestación de los servicios la compra de equipos determinados; se explicita también la obligación de intercambio de información técnica entre los operadores, aspecto muy relevante para la operación competitiva del mercado.

Como efecto de las externalidades de redes, la infraestructura de telecomunicaciones debe interconectarse. Al mismo tiempo, a raíz de que esta industria se caracteriza por la presencia de altos costos fijos, en algunos segmentos persisten características propias del monopolio natural. Frecuentemente, estos segmentos están en manos de un operador. Por su importancia se han denominado facilidades esenciales, pues deben poder acceder a ellas las otras empresas para poder competir. La política pública es esencial para asegurar que las empresas entrantes pueden acceder a estas instalaciones a precios razonables.

Así, con la excepción de Costa Rica, todos los ordenamientos legales obligan a los operadores a proporcionar acceso a los recursos esenciales y a precios no discriminatorios. En los casos de El Salvador y Guatemala se enfatiza que la interconexión se debe otorgar en la calidad y en los nodos que sean solicitados. En los cinco casos, los propios operadores se encargan de acordar los precios y las condiciones técnicas de las interconexiones. No obstante, como se pudo observar en el cuadro 7, corresponde a los reguladores intervenir en caso de que los operadores no puedan concluir un acuerdo. En Panamá, la legislación obliga además al ente regulador a "propiciar" que las interconexiones entre redes se lleven a cabo en forma equitativa e incluso, a solicitud de parte, éste deberá dictar mandatos de interconexión que pueden incluir tarifas y otros términos y condiciones específicas de interconexión.

4. La regulación tarifaria y la competencia en Centroamérica

La privatización de las empresas públicas de telecomunicaciones en Centroamérica replanteó el tema de la fijación tarifaria. Aun cuando teóricamente el asunto abarca problemas complicados, en el contexto de la empresa pública el desafío tarifario era menor. La provisión de recursos para el desarrollo de la empresa podía originarse en los ingresos tarifarios o en otras fuentes públicas, lo cual repercutía, más que en dificultades técnicas, en dilemas políticos respecto de la asignación de los recursos del Estado.³³ La enajenación de las empresas modifica esta situación. Resulta

³³ Naturalmente, estos dilemas eran resueltos a menudo en favor de los intereses de más corto plazo y en función de los intereses políticos de los diferentes gobiernos, afectando seriamente los procesos de inversión.

Cuadro 9

REGULACIÓN DE PRÁCTICAS RESTRICTIVAS A LA COMPETENCIA Y DE LAS INTERCONEXIONES

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
La estructura de la industria que define el ordenamiento legal	<p>Empresa pública única, operador universal</p> <p>El ICE debe procurar el establecimiento, mejoramiento, extensión y operación de los servicios de comunicaciones telefónicas, telegráficas, radiotelegráficas y radiotelefónicas, para lo cual tendrá pleno derecho a la concesión correspondiente por tiempo indefinido</p>	<p>Competencia, régimen de operador universal</p>	<p>Competencia, régimen de operador universal</p>	<p>Los servicios de difusión se prestarán en régimen de libre competencia, y queda prohibida cualquier forma de exclusividad, monopolio o acaparamiento</p> <p>Sin perjuicio de lo anterior, los servicios que necesiten para su prestación del uso del espectro radioeléctrico requerirán, además, de licencia otorgada por Conatel. Las concesiones y licencias se otorgarán, como regla general, sin derecho de exclusividad. Se excluyen los casos que por razones económicas o técnicas se justifique sean otorgadas en exclusividad temporal a un número limitado de operadores</p>	<p>Los servicios de telecomunicaciones serán prestados en régimen de libre competencia</p> <p>También podrán ser prestados en régimen de exclusividad o para un número limitado de operadores y por un plazo previamente establecido, cuando por razones tecnológicas o vistas las condiciones de mercado, la ley así lo decida</p>	<p>Tipo A y tipo B.^a Las concesiones se otorgarán, como regla general, en régimen de competencia, con excepción de aquellas que se confieran con un periodo de exclusividad temporal para la prestación de servicios de telecomunicaciones, cuando, por razones económicas o técnicas, se justifique que sean adjudicadas en exclusividad, o a un número limitado de concesionarios^b</p> <p>Las concesiones para la prestación del servicio de telefonía móvil celular se declaran concesiones tipo A. Las empresas que presten servicios de telecomunicaciones requerirán licencia tipo A</p>
Política de competencia		<p>Se prohíbe que los operadores de telecomunicaciones celebren cualquier tipo de acuerdos para fijar, elevar, concertar o manipular el precio de venta o alquiler de sus servicios a terceros o a usuarios finales, así como acuerdos de distribución de mercados. Asimismo, se prohíben los subsidios cruzados en</p>		<p>Se prohíben prácticas que limiten o distorsionen la competencia, esto es, acuerdos entre empresas dedicadas a la prestación de servicios de telecomunicaciones que tengan como finalidad distribuirse el mercado, fijar precios o tarifas iguales o</p>	<p>Ningún operador de servicios de telecomunicaciones puede aprovechar su situación ventajosa frente a otros para introducir prácticas que impidan la libre competencia o den lugar a actos de competencia desleal</p>	<p>Se considerarán ilegales las conductas de los concesionarios dirigidas a restringir, disminuir, dañar, impedir o de cualquier otro modo vulnerar la libre competencia</p>

Cuadro 9 (Continuación)

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Papel del ente regulador respecto de la política de competencia		<p>aquellos servicios de telecomunicaciones que se presten en competencia con otros operadores, excepto en las situaciones transitorias expresamente contempladas en esta Ley</p> <p>Mientras no exista un organismo gubernamental que regule el ejercicio de las prácticas restrictivas a la competencia, la SIGET estará encargada de velar por el cumplimiento del inciso anterior, quedando facultada para aplicar las sanciones correspondientes a las infracciones graves la primera y segunda vez que demuestre la existencia de dichas prácticas; y las sanciones correspondientes a infracciones muy graves para la tercera vez o más. Con el fin de evitar los subsidios cruzados entre</p>		<p>semejantes en condiciones disímiles de costo, limitar el acceso a la actividad a posibles competidores. Para que la práctica restrictiva de la competencia tenga tal carácter bastará con que los acuerdos sean susceptibles de producir los señalados efectos o que confieran a la contraparte una preferencia discriminatoria frente a sus competidores, o que implique abuso de su posición dominante para lograr una ventaja en el Mercado</p> <p>Promover la competencia en la prestación de los servicios de telecomunicaciones</p> <p>Identificar y prohibir prácticas anticompetitivas. Asegurarse de que los operadores de redes de telecomunicaciones den acceso, en igualdad de condiciones, a otros operadores y usuarios que se encuentren en las mismas o análogas circunstancias</p>	<p>En los casos en que se descubran prácticas restrictivas del régimen de libre competencia, Telcor podrá exigir la información necesaria y adoptar las medidas correctivas pertinentes, de cumplimiento obligatorio para los titulares de las concesiones o licencias</p>	<p>El ente regulador podrá dictar normas y reglas generales y especiales para proteger y promover la competencia en el sector de telecomunicaciones, para evitar o poner fin a actos contrarios a la competencia y para prevenir los subsidios cruzados entre los servicios prestados en régimen de exclusividad temporal o limitación numérica, y aquellos prestados en régimen de competencia, así como establecer reglas especiales para</p>

Cuadro 9 (Continuación)

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Obligaciones de los concesionarios respecto de la competencia		<p>los servicios de telecomunicaciones prestados por los operadores y que atenten contra la libre competencia, la SIGET podrá exigir a los operadores del sector la obligación de llevar contabilidades separadas para sus diferentes servicios</p> <p>Las empresas de servicio de acceso resultantes de la reestructuración de Antel no podrán fusionarse durante el período de transición; y mientras no exista organismo gubernamental que regule el ejercicio de prácticas restrictivas a la competencia, los operadores de servicios de acceso con más de 50.000 usuarios sólo podrán fusionarse con la previa aprobación de la SIGET; para lo cual los interesados deberán comprobar que la fusión no limita la competencia</p>			<p>El contrato de concesión con Enitel le plantea a la empresa exigencias específicas: no aprovechar cualquier tipo de situación ventajosa frente a otros operadores para introducir prácticas que impidan la libre competencia o den lugar a actos de competencia desleal</p> <p>El concesionario se compromete a no realizar subsidios cruzados entre los diferentes servicios de telecomunicaciones que preste, particularmente en favor de los servicios sujetos a un régimen de competencia</p>	<p>concesionarios que tengan o ejerzan posición dominante</p> <p>Abstenerse de realizar directa o indirectamente actos que constituyan abuso de posición dominante o prácticas contrarias a la leal competencia. Prestar el servicio a toda persona natural o jurídica que lo solicite y cumpla con las condiciones establecidas para cada servicio, y de acuerdo con el respectivo contrato de concesión; de manera igualitaria, sin discriminar entre usuarios que se encuentren en posiciones similares^c</p>
Interconexiones		<p>Todo operador de redes comerciales de telecomunicaciones deberá proporcionar acceso a recursos esenciales a cualquier operador que lo solicite</p>	<p>Los operadores de una red pública que tengan poder dominante en el mercado estarán obligados a ofrecer condiciones técnicas y</p>	<p>La interconexión entre las redes públicas será obligatoria siempre que sean técnica y funcionalmente compatibles</p>	<p>Los operadores de telefonía básica están obligados a dar acceso satisfactorio y a tarifas competitivas a la red telefónica a los prestadores de</p>	<p>La interconexión de las redes de los servicios de telecomunicaciones de uso público es obligatoria, y por lo tanto una condición esencial de la concesión. El ente</p>

Cuadro 9 (Continuación)

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Sanciones por comportamientos anticompetitivos		<p>mediante el pago correspondiente y sin discriminación alguna. El acceso deberá ser otorgado con la calidad y en los nodos de conmutación solicitados, siempre y cuando sea técnicamente factible. Cada operador, al momento que solicite el acceso a un recurso esencial, tendrá derecho a gozar de términos contractuales similares a los que el operador que otorgue dicho recurso haya contratado con otros operadores. El acceso no deberá ser otorgado cuando los equipos que se pretenden interconectar puedan producir mal funcionamiento o daño a los equipos que se encuentren en uso. Los precios y condiciones técnicas para el acceso a los recursos esenciales, serán negociados entre las partes</p> <p>La SIGET podrá limitar la participación de determinadas personas naturales o jurídicas en los procesos para el otorgamiento de</p>	<p>financieras de interconexión que no discriminen entre los operadores interconectados. Los acuerdos de interconexión, además, deberán asegurar la igualdad de acceso de otros operadores y la neutralidad respecto de las operaciones del operador que se encuentre en una situación dominante y las de sus competidores</p> <p>Todo operador deberá proporcionar acceso a recursos esenciales a cualquier operador mediante el pago correspondiente. El acceso deberá otorgarse con la calidad y en los nodos solicitados, siempre y cuando sea técnicamente factible</p> <p>Los operadores tendrán derecho a las mismas condiciones contractuales vigentes con otros operadores en similares circunstancias</p>	<p>Los operadores de redes públicas negociararán entre sí las condiciones técnicas y económicas en que interconectarán sus redes, para lo cual actuarán de acuerdo con lo que prescriban los reglamentos que para el efecto emita Conatel</p> <p>Si las partes no se ponen de acuerdo, sus diferencias serán resueltas por Conatel</p>	<p>servicio cuyas licencias hayan sido autorizadas por Telcor. Esta exigencia se reproduce en el contrato de concesión con Enitel</p>	<p>regulador propiciará que las interconexiones de las redes de telecomunicaciones se lleven a cabo en forma equitativa; a solicitud de parte, dictará mandatos de interconexión, los que podrán incluir las tarifas, cargos y otros términos y condiciones de interconexión, en concordancia con los principios de igualdad de acceso y trato no discriminatorio, para lo cual todo concesionario deberá ofrecer las mismas condiciones técnicas y económicas</p> <p>Todos los concesionarios que incurran en prácticas restrictivas a la competencia serán sancionados por el ente</p>

Cuadro 9 (Conclusión)

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
		concesiones de explotación del espectro radioeléctrico, o limitar la transferencia del derecho de explotación de dichas concesiones, si demuestra que dicha participación o transferencia puede limitar significativamente el nivel de competencia deseable en el mercado o que dicha participación o transferencia tiene el propósito de crear obstáculos a la entrada de firmas competidoras				regulador, el cual adicionalmente podrá establecer regímenes de tarifas o imponer medidas correctivas que eliminen estas prácticas restrictivas. La aplicación de esta cláusula estará sujeta a las normas especiales del régimen de exclusividad temporal y al esquema de eliminación de subsidios cruzados adoptado en la concesión de Intel

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información oficial.

^a Las tipo A son las que por razones técnicas o económicas deben otorgarse en régimen de exclusividad temporal, o a un número limitado de concesionarios. Estas concesiones incluirán metas de servicio, calidad, medidas de protección a los usuarios, disposiciones que garanticen que se competirá lealmente con los restantes concesionarios, entre otros. Por su parte, las tipo B son las que se requieren para prestar los demás servicios de telecomunicaciones.

^b Durante el período de exclusividad temporal otorgado a Intel todo tráfico de telefonía básica local, nacional o internacional que provenga o se dirija a una red de telecomunicaciones localizada dentro del territorio de la República de Panamá deberá ser enviado a través de la red de Intel. No obstante, los concesionarios de telefonía móvil celular de las bandas A y B podrán utilizar sus propias redes para brindar servicio de larga distancia nacional entre teléfonos móviles de sus clientes respectivos, y entre los teléfonos móviles de sus clientes y los teléfonos de la red pública fija, con arreglo a un acuerdo de interconexión que se ajuste a lo establecido en el presente reglamento.

^c Del mismo modo, la ley obliga a establecer los precios de sus servicios de telecomunicaciones sin incluir el precio de los equipos terminales necesarios o útiles para recibirlos; no imponer como condición de la prestación de los servicios de telecomunicaciones la compra, alquiler o uso de equipos terminales suministrados por ellos mismos o por un proveedor determinado. Proporcionar a cualquier concesionario que lo solicite acceso eficaz y puntual a la información técnica necesaria para permitir o facilitar el acceso, la conexión o la interconexión con su red. No acordar entre sí los precios máximos o mínimos de los servicios que ofrecen; no ofrecer servicios por un precio inferior a su costo razonable con motivos o efectos anticompetitivos, salvo por los servicios tipo A.

indispensable desarrollar metodologías de fijación tarifaria que aseguren, como lo hace la competencia en los sectores que no presentan características de monopolio natural, simultáneamente que la empresa reciba los ingresos requeridos para financiar el desarrollo de las inversiones y niveles adecuados de rentabilidad y que los usuarios se beneficien con productos de alta calidad y del aumento de la productividad.

Uno de los modelos de regulación tarifaria tradicionales ha sido el denominado “regulación por tasa de retorno”. Esta modalidad regulatoria consiste básicamente en fijar precios que garanticen a la empresa ingresos suficientes para cubrir los costos de operación observados y la depreciación, y además obtener un retorno sobre sus inversiones. La tasa de retorno se fija a un nivel “razonable”, tomando en cuenta el costo del capital. Para establecer los precios se calculan primero los ingresos necesarios para cubrir los costos, a su vez sobre la base de información histórica en un período determinado. En términos prácticos, este proceso se realiza mediante discusiones entre el regulador y la empresa respecto de los costos efectivos, así como de la forma de medir el stock de capital que será la base sobre la cual se calculará el retorno. Así se estipula el nivel de los precios que asegura los ingresos necesarios para obtener la tasa de retorno definida y los precios de los distintos servicios regulados (Bustos y Galetovic, 2002).

Al iniciarse el proceso de privatización en el Reino Unido se descartó esta modalidad apoyándose en dos argumentos básicos planteados por el principal regulador: Littlechild. Éste formuló críticas fundamentales al esquema regulatorio. En principio, su operación resultaba engorrosa y costosa, pues requería una detallada revisión de procesos y costos. Luego, más importante aún, el modelo de regulación por tasa de retorno reducía los incentivos para una operación eficiente e innovadora, además de distorsionar el patrón de inversión. En efecto, no era congruente desde el punto de vista de la empresa racionalizar sus costos y optimizar sus procesos, ya que esto se revertiría en un menor reconocimiento de costos y, en consecuencia, un menor nivel de ingresos para alcanzar la tasa “razonable de retorno”. Por último, desde el punto de vista operativo, el modelo contemplaba todo el negocio sin enfocarse explícitamente en los servicios donde se concentra el poder monopolista y la preocupación pública (Armstrong y otros, 1994).

En este sentido, el modelo de fijación tarifaria por tasa de retorno no resolvía el desafío básico de la autoridad reguladora. El desafío en el contexto monopolista tradicional es similar al que enfrenta un gobierno cuando desea encargar un proyecto a una firma. El costo del proyecto es incierto y puede ser afectado por el esfuerzo que realice la firma. Por ello se plantea una doble opción: a) puede ofrecer un precio fijo, lo cual puede ser aceptado o no por la firma, o bien b) puede ofrecer pagar un precio que depende del costo final del proyecto. En el primer caso el gobierno no corre riesgo alguno en relación con el precio que va a pagar, pero puede ocurrir que el precio pagado sea muy superior al costo efectivo del proyecto. En el segundo caso, el gobierno queda bajo la incertidumbre respecto de cuál va a ser el precio final; además, el precio se alinea con los costos pero no existen incentivos para que la empresa tome ninguna medida de reducción de costos (Armstrong y otros, 1994).

Sobre esta base se desarrolló en el Reino Unido el modelo conocido como price-cap.³⁴ Este esquema regulatorio se estructura a partir de la idea básica de que las tarifas enfrentan un techo máximo que se ajusta en el tiempo en función de la evolución de un índice de precios. Littlechild definió el sistema como el que limita la tasa promedio de crecimiento de los precios regulados a la tasa de crecimiento del índice de precios minoristas $-X\%$. La diferencia fundamental con la regulación por tasa de retorno radica en que la autoridad regulatoria se despreocupa de la rentabilidad que alcanzan las empresas concesionarias. Al finalizar el período fijado para cada price-cap, el regulador analiza los beneficios de las empresas para determinar el descuento con respecto a la inflación que se estima para el período siguiente. En tal sentido, la esencia del

³⁴ En lo que sigue la exposición se basa en Armstrong y otros (1994).

mecanismo estriba en considerar la tasa de retorno actual y estimada para el futuro de la empresa regulada para determinar las reglas de ahí en adelante.

Las ventajas que Littlechild aducía en este mecanismo se enumeran a continuación.

a) Protegería frente al monopolio al focalizar su atención en los servicios prestados en condiciones monopolistas.

b) Al basarse en los techos de precios y no en las utilidades, significaría un claro incentivo a la empresa para elevar la eficiencia y promovería la innovación, ya que todas las reducciones de costos se mantendrían en la firma.

c) El costo de la regulación sería bajo al requerir sólo el cálculo de simples índices de precios, ya que no era necesario medir la base de activos o la tasa de retorno ni tampoco la asignación de costos entre las partes competitivas y monopolistas de la firma. Tampoco sería necesario pronosticar los movimientos futuros de los costos y de la demanda.

d) Por la simplicidad del mecanismo regulatorio, existiría menos peligro de captura regulatoria.

e) Desde el punto de vista de la competencia, el mecanismo presentaba la ventaja de que disminuiría los incentivos para la entrada a la telefonía local pero no afectaría la entrada a la LD, donde era más probable la participación de competidores.

Una alternativa utilizada por la Oftel es la de fijar la variación de manera global con pocas restricciones sobre las tarifas individuales.

Sus principales características se comentan en lo que sigue:

a) Lo esencial es que la firma sujeta a esta modalidad de regulación debe asegurar que el promedio ponderado de incrementos de precios en un año no exceda el aumento del índice de precios minoristas -X (IPC-X). Corresponde al regulador decidir el grado de libertad adjudicable al regulado sobre sus precios relativos. El conceder cierta libertad permite a la empresa elevar sus utilidades y si el price-cap está bien diseñado de manera que el agregado de consumidores no quede peor, se incrementa el bienestar social. Littlechild sostenía que la regulación de una canasta de servicios permitía la introducción de nuevas tarifas sin hacer necesaria la revisión de la licencia.

b) El factor X puede variar cada año pero es exógeno para la firma entre los períodos de revisión de precio.

c) Se prefiere el índice de precios y cotizaciones (IPC), en lugar de un índice de costos específicos para la industria, pues éste no es manipulable por la empresa regulada y envía al consumidor señales claras y previsibles respecto de los precios.

d) En el caso de que la firma venda varios servicios, el price-cap se aplica a un promedio de precios, y la firma puede alterar con alguna libertad los precios en el marco de la restricción general.

e) Algunos costos pueden ser traspasados a los consumidores. El grado en que se autoriza debe depender del grado de aversión al riesgo de la empresa y de la magnitud de los costos de la incertidumbre.³⁵

f) La firma puede estar sujeta a un monitoreo de sus inversiones, de sus compras de insumos y a la regulación de sus estándares de calidad.

Pese a las ventajas que plantea este modelo, a partir de la experiencia se han configurado algunos problemas. Una primera dificultad tiene que ver con que el price-cap crea incentivos para que las firmas reduzcan costos mediante la degradación de la calidad del servicio. Esta dificultad se

³⁵ La regulación por *price-cap* pura se puede caracterizar como que no permite traspaso alguno de los costos; en contraposición, la regulación por tasa de retorno permite un traspaso total de dichos costos.

ha enfrentado parcialmente incluyendo en los contratos sanciones para la caída de la calidad de los servicios. Una segunda dificultad es que los niveles de precios pueden resultar no apropiados a causa de cambios en la demanda y en los costos reales. A su vez, esta dificultad se ha intentado contrarrestar acortando los períodos de revisión y aplicación del price-cap (Rohlf, 1996). Además, cabe acotar que el modelo no ha resultado tan engorroso como esperaban sus autores. En efecto, la determinación del punto de partida hace ineludible, si no se quiere aceptar niveles de costos ineficientes, un estudio acabado de la empresa, de sus estructuras productivas y organizativas y de sus costos. El desarrollo tecnológico acelerado que vive el sector transforma esta dificultad en permanente.

Un tercer modelo tarifario es el de la empresa eficiente. Utilizado en Chile, se ha ido extendiendo a otros países, incluidos algunos centroamericanos. Se define una empresa eficiente como aquella que opera con los costos indispensables para proveer los servicios sujetos a regulación tarifaria en forma eficiente, de acuerdo con la tecnología disponible y manteniendo la calidad establecida para dichos servicios. En este sentido, las tarifas se estiman basándose en una empresa eficiente con rentabilidad normal sobre activos y que recoge el riesgo del negocio a través de la tasa de costo de capital utilizada. Para calcular las tarifas eficientes se debe establecer la condición inicial de la empresa regulada en materia de activos, costos ventas y otras variables fundamentales. Esto permitirá determinar el proyecto de expansión, es decir, los costos e inversiones incrementales necesarios para satisfacer la demanda en el período siguiente. Determinada la demanda, se especifica el proyecto de expansión considerando los requerimientos de inversión anuales y los incrementos en materia de gastos operacionales que permiten satisfacer la demanda estimada. Sobre esta base se calcula el costo incremental de desarrollo que representa la recaudación anual compatible con un valor actualizado neto igual a cero del proyecto de expansión correspondiente. Definidos los costos incrementales de desarrollo, es posible calcular las tarifas eficientes que permiten cubrir el costo incremental de desarrollo para el período de fijación tarifaria, dado el volumen de prestación de servicio estimado. Debido a la existencia de economías de escala, las tarifas eficientes no están en condición de asegurar el autofinanciamiento de la empresa; en consecuencia, el modelo define el concepto de tarifas definitivas que permiten dicho autofinanciamiento. Para calcular las tarifas definitivas, es necesario determinar el costo total de largo plazo³⁶ que permite cubrir los costos de explotación y capital asociados a la reposición de los activos de la empresa eficiente. Sobre esta base se determinan las tarifas definitivas que permiten generar una recaudación equivalente al costo total de largo plazo (San Martín y Fuentes, 2000).

El problema tarifario de por sí resulta complicado técnicamente y las dificultades aumentan al ganar en importancia la competencia. En el nuevo escenario, a la regulación tarifaria se agrega la regulación de la competencia para asegurar que la empresa dominante en telefonía local no utilice su poder de mercado para afectar la competencia en los segmentos correspondientes. Con ello se fortalece la presencia en la regulación del sector de las entidades de protección de la competencia.

En el cuadro 10 se especifica cómo los marcos regulatorios de las telecomunicaciones de los distintos países centroamericanos abordan los problemas tarifarios. El caso de Costa Rica permite apreciar la forma como se acometió tradicionalmente la fijación de tarifas. La definición fundamental en que los servicios se prestarán al costo y su precio debe asegurar que los ingresos generados permitan el financiamiento de: a) los gastos de operación y mantenimientos; b) una remuneración adicional que fijará el Servicio Nacional de Electricidad sobre el activo fijo neto; c) una cuota prudencial de depreciación de equipos, instalaciones, edificios y otros bienes; d) impuestos y tasas legalmente establecidos, y e) costo de la función reguladora. Se trata, en consecuencia, de una fórmula simple que carece de metodologías tendientes a generar incentivos

³⁶ El costo total de largo plazo corresponde al ingreso equivalente anual compatible con un valor actualizado neto igual a cero del proyecto de reposición.

para que el operador reduzca costos que se puedan reflejar en los precios de manera de transmitir a los usuarios las ganancias de productividad.

En contraste, Guatemala ha asumido un enfoque muy liberal. De hecho, la normativa es taxativa en cuanto a determinar que las condiciones contractuales así como los precios para la prestación de toda clase de servicios comerciales de telecomunicaciones serán libremente estipulados entre las partes y no estarán sujetos a regulación ni aprobación por autoridad estatal. El enfoque supone que en la medida en que los servicios se presten en forma competitiva, no existen fundamentos para que el Estado deba intervenir en la materia. En el caso de las interconexiones, la ley señala que las condiciones y los costos también serán establecidos libremente por las partes. Sólo en caso de que no sea posible alcanzar un acuerdo, el organismo regulador designará un perito que calculará los cargos. Incluso en este caso no corresponde al organismo regulador ninguna decisión sino que es la ley la que define los criterios que deberá aplicar el perito (véase el cuadro 10).

En el resto de los casos la normativa asigna a los organismos reguladores funciones en materia de regulación tarifaria. En Nicaragua, la norma es clara en afirmar que los servicios públicos de telecomunicaciones estarán sujetos a un control tarifario por parte de Telcor. Se prevé, sin embargo, la eventualidad de que pueda llegar a existir suficiente competencia en la prestación del servicio y en consecuencia se faculta a Telcor a terminar con la fijación tarifaria. Desde el punto de vista metodológico, determina la aplicación de una modalidad de *price-cap*,³⁷ aun cuando no se detalla al respecto.

En El Salvador el enfoque adoptado es simple. Hasta el año 2002 las tarifas al público en telefonía local y larga distancia como los cargos de acceso se reajustaban de acuerdo con el IPC. A partir de 2003 se modificó el criterio en el sentido de que el reajuste considere en un 50% la evolución del IPC y en el otro 50% la devaluación de la moneda nacional. Si bien el sistema resulta práctico por lo simple, se le pueden aplicar las críticas que se hacían al mecanismo de tarificación por tasa de retorno.

En Honduras se ha adoptado una modalidad de *price-cap*, buscando asegurar que los servicios se presten a los costos marginales de largo plazo. La normativa agrega una condición interesante, i.e., que las tarifas resultantes deben ser competitivas internacionalmente. Aunque el concepto no resulta del todo claro, en particular en los servicios locales, puede ser interpretado como la decisión de utilizar *benchmarks* internacionales como un mecanismo práctico para alcanzar precios eficientes. En el caso de los cargos de acceso, se adopta también un criterio ecléctico, al señalar por una parte que éstos deben corresponder a los costos marginales de largo plazo y al mismo tiempo que el cargo de acceso local no deberá superar a la mitad de la tarifa de la llamada local.

Finalmente, en el caso de Panamá el régimen general de fijación de tarifas determina que éstas serán estipuladas por los concesionarios en la medida en que existan condiciones de competencia. En su ausencia, el régimen tarifario se determina en el contrato de concesión. En relación con los cargos de conexión, se define una metodología precisa que aparece en el cuadro 10.

³⁷ En una evaluación sobre los sistemas tarifarios en América Latina (Estache y otros 2002) se sostiene con agudeza: “Mientras que básicamente todos los países han introducido una legislación apropiada y mientras la mayoría de los reguladores han definido los principios reguladores básicos que ellos procuran seguir, el análisis de base sigue faltando. Tómese, por ejemplo, el caso del régimen regulador. La mayoría de los países latinoamericanos han decidido basarse en el *price-cap*, que implica que el regulador tiene que tener alguna idea de las ganancias de productividad realizadas por los operadores, ya que dichas ganancias deberían ser eventualmente compartidas por los usuarios. Ningún país ha definido las metodologías que debe ser seguida para determinar esas ganancias, dejando la decisión regulatoria abierta a la negociación”. (Traducción del autor).

Cuadro 10
REGULACIÓN TARIFARIA

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Régimen general de fijación tarifaria	Los servicios de telecomunicaciones se prestarán como servicio público al costo	Los precios de las tarifas al público serán determinados por la SIGET. Los precios y condiciones de los servicios de telecomunicaciones entre operadores serán negociados libremente, excepto en lo que respecta al acceso a los recursos esenciales	Las condiciones contractuales así como los precios para la prestación de toda clase de servicios comerciales de telecomunicaciones, serán libremente estipulados entre las partes y no estarán sujetos a regulación ni aprobación por la autoridad estatal	El régimen de libertad tarifaria es el régimen general aplicable a las telecomunicaciones Se definió un período de rebalanceo tarifario ⁸ que termina el 31 de diciembre de 2005, cuyo objetivo es llevar los precios hacia los costos marginales de largo plazo	Los servicios públicos de telecomunicaciones y telefonía celular estarán sujetos a un control tarifario autorizado por Telcor. Los operadores de servicios de interés general establecerán precios justos, razonables y no discriminatorios por la prestación de los servicios, atendiendo las condiciones del mercado y tomando en cuenta las recomendaciones de las organizaciones internacionales	Los precios de los servicios de telecomunicaciones ofrecidos en régimen de competencia serán fijados por los concesionarios
Casos en que el ente regulador fija tarifas		Fijación de cargos de acceso a recursos esenciales	Recursos esenciales	Cuando los servicios no se presten en condiciones competitivas; cuando los operadores no logren un acuerdo para la fijación de los cargos de acceso; cuando los cargos de acceso entre operadores se aparten sustancialmente de los costos marginales a largo plazo; cuando existan condiciones discriminatorias en la aplicación tarifaria por la prestación de los servicios; o cuando se determine que un servicio se presta por debajo de su costo	En algunos casos Telcor puede fijar criterios para la determinación de las tarifas. En el caso de Enitel, sus servicios estarán sujetos a fijación tarifaria mientras que Telcor considere que no existe competencia suficiente (contrato de concesión)	Cuando exista un solo concesionario para la prestación de un determinado servicio a nivel nacional o en un área geográfica determinada; cuando uno o más servicios se encuentren subsidiados con las ganancias de uno u otro servicio; cuando el ente regulador determine que existen prácticas restrictivas a la competencia, en cuyo caso podrá, además de fijar las tarifas, o en lugar de éstas, tomar las medidas necesarias para corregir las prácticas restrictivas a la competencia
Norma que regula la fijación de tarifas y principios generales	Ley 3226. El precio se establecerá de forma que el ingreso anual permita cubrir:	Ley general de telecomunicaciones. Los cargos de acceso máximos serán los que		Reglamento de tarifas y costos de servicios de telecomunicaciones	En los contratos de concesión se establecerán los métodos para la determinación de	El régimen tarifario será fijado en el contrato de concesión; no obstante, serán iguales en cuanto

Cuadro 10 (Continuación)

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Metodología de cálculo tarifario y de los cargos de acceso	<p>a) los gastos de operación y mantenimiento;</p> <p>b) una remuneración adicional que fijará el Servicio Nacional de Electricidad sobre el activo fijo neto;</p> <p>c) una cuota prudencial de depreciación de equipos, instalaciones, edificios y otros bienes;</p> <p>d) impuestos y tasas legalmente establecidos; y</p> <p>e) costo de la función reguladora</p>	<p>aplicaban los operadores el día previo a la entrada en vigencia de la ley de telecomunicaciones</p> <p>Hasta el año 2002 inclusive, los cargos de acceso y los servicios adicionales de telefonía local y LDN y LDI deberán ser reajustados anualmente por la SIGET, en el mismo porcentaje que el IPC. A partir de 2003 la SIGET deberá reajustar las tarifas máximas de telefonía con base en un índice compuesto en 50% por el IPC y en 50% por la tasa de devaluación de la moneda nacional, con relación al dólar de los Estados Unidos</p>		<p>Tope tarifario definido para una canasta de servicios o canasta.^b La fijación de las tarifas procurará que los servicios se presten a sus costos marginales a largo plazo^c</p> <p>Los costos marginales deberán ser comparables a los de una empresa eficiente, de tal forma que las tarifas reguladas sean competitivas internacionalmente. Las tarifas de un mismo servicio deberán ser las mismas en todo el territorio nacional. No obstante, se podrá ofrecer descuentos especiales en zonas teniendo en cuenta las condiciones su desarrollo</p>	<p>los precios que se cobren por la prestación de servicios públicos y de telefonía celular</p> <p>La estructura tarifaria buscará propiciar una expansión eficiente de las redes de servicios públicos, al permitir la recuperación de las inversiones y costos, y proveer las bases para una sana competencia en la prestación de servicios.^d Las tarifas de los servicios de telefonía básica de Enitel se determinarán con el método de precios tope a tres canastas de servicios. Las tarifas se modificarán periódicamente aplicando un factor "X" de ajuste por productividad que reducirá en términos reales el precio</p>	<p>al método, condiciones y requerimientos, aplicables a los concesionarios autorizados a proveer la misma clase de servicio. Serán equitativas, homogéneas y no discriminatorias entre clientes, para la misma clase de servicio; procurarán la eliminación de los subsidios cruzados</p> <p>En régimen de competencia, los precios se podrán fijar libremente siempre que no excedan el tope de precios establecido para un determinado servicio o grupo de servicios</p> <p>Los concesionarios cuyas redes se interconecten, se pagarán entre sí los cargos de acceso que acuerden en sus respectivos contratos</p> <p>Los cargos de acceso deberán reflejar descuentos por volumen en los precios minoristas</p>

Cuadro 10 (Continuación)

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Principios para la fijación de los cargos de interconexión		<p>La interconexión de redes será libremente negociada, excepto en lo referente al acceso a recursos esenciales. Cada operador, en el momento que solicite el acceso a un recurso esencial, tendrá derecho a gozar de términos contractuales similares a los que el operador que otorgue dicho recurso haya contratado con otros operadores. El acceso no deberá ser otorgado cuando los equipos que se pretenden interconectar puedan producir mal funcionamiento o daño a los equipos que se encuentren en uso</p>	<p>La interconexión será libremente negociada entre las partes. Si no existe acuerdo se nombrará un perito que calculará los cargos con base en los siguientes criterios:</p> <p>a) los costos de inversión que una empresa eficiente requiere en un mercado de características comparables al guatemalteco,</p> <p>b) la tecnología de los interesados que demanden acceso;</p> <p>c) la estructura de costos, márgenes, utilidad razonable y precios prevalecientes en el mercado;</p> <p>d) los impuestos, tasas, arbitrios, contribuciones a la seguridad social y demás aspectos análogos que puedan incidir en el objeto de la negociación, y</p> <p>e) la oferta y demanda potenciales para los servicios o actividades en cuestión</p>	<p>Los cargos, costos, términos y condiciones bajo los cuales se interconectan las redes públicas de telecomunicaciones serán determinados por negociaciones con los operadores de las redes interconectantes. Si los operadores no llegaran a un acuerdo, de buena fe entre Conatel podrá exigir que los operadores se sometan a un arbitraje obligatorio o podrá, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 53 y 54, establecer mediante resolución fundada los cargos de acceso, los plazos de vigencia y las fórmulas de reajuste para las partes</p>	<p>Los cargos de interconexión entre operadores deberán ser recíprocos, siempre que se trate de provisión de servicios similares entre sus respectivas redes</p>	<p>Los cargos de interconexión⁶ que el concesionario podrá cobrar a los interesados se fijarán tomando en cuenta los efectos económicos y técnicos sobre los servicios interconectados y su expansión, así como sobre los servicios concedidos al concesionario. Todos los costos directos asociados con la interconexión deben estar reflejados en los cargos por estos servicios. Por ejemplo, el precio de la conmutación, o de circuitos o canales utilizados para enlazar dos redes dedicadas o conmutadas no debe ser superior al cargo minorista vigente por funciones equivalentes incluidas en las cláusulas de cargos de los acuerdos de servicio. Los cargos de interconexión y acceso deben reflejar como mínimo los costos incrementales a largo plazo</p>

Cuadro 10 (Continuación)

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Metodología de cálculo de cargos de interconexión		A partir de la entrada en vigencia de la ley, los cargos de acceso fueron fijados con una vigencia hasta octubre de 1998. Los cargos de interconexión a los que se refiere este artículo serán ajustados por un índice compuesto de 50% por el índice de precios al consumidor, publicado por el Ministerio de Economía; y de 50% por la devaluación de la moneda en curso legal en El Salvador en relación con la moneda en curso legal en los Estados Unidos. La indexación se realizará trimestralmente, a partir del primer día hábil de los meses de enero, abril, julio y octubre		Los cargos de acceso estarán basados en costos marginales a largo plazo para cada servicio en particular. En el caso de las redes fijas, el cargo de acceso local no podrá ser superior a la mitad de la tarifa al público de una llamada local de extremo a extremo, cuando ésta se encuentre sin subsidio. El cargo de acceso interurbano no podrá ser superior a la mitad de la tarifa al público para una llamada interurbana de extremo a extremo. El cargo de acceso nacional no podrá ser mayor a la suma ponderada en función del tráfico de los cargos de acceso local e interurbano. Para la redes móviles, el cargo de acceso nacional no deberá ser superior a la tarifa del tiempo de aire El cargo por acceso internacional no podrá ser superior a la diferencia entre la tarifa internacional al público correspondiente y el cargo de acceso interurbano		El cálculo de los costos incrementales promedio de largo plazo incluye: los costos de un concesionario eficiente, que opere en las condiciones sociales, económicas y de mercado existentes en el país, los cuales se calcularán con base en: la arquitectura de red del concesionario; la tecnología más económica y eficiente disponible; un número de trabajadores acorde con un concesionario eficiente, tomando en cuenta los costos de reestructuración del concesionario en el país, cuando ello sea aplicable; el costo de equipo y gastos de personal a nivel de mercado, considerando los costos de reestructuración; el costo del dinero, reflejando el costo real del financiamiento de un negocio de telecomunicaciones, incluyendo el costo del capital social y del endeudamiento tipo, ajustado para tener en cuenta la inflación; el costo de los impuestos, tasas, derechos y cánones en que incurre el concesionario; la depreciación económica de los activos fijos; la capitalización de los costos cuyos beneficios

Cuadro 10 (Conclusión)

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
						se recibirán por un período a un año, tales como costos de captación de clientela; los gastos generales y de administración debidamente prorrateados; una tasa de retorno razonable para los activos fijos netos dedicados a la interconexión

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información oficial.

^a Rebalanceo tarifario. Mecanismo de adecuación al costo de la tarifa al público por concepto de servicios de instalación, de derecho mensual por conexión de una línea telefónica a la red fija, de tráfico local, de tráfico de larga distancia nacional y de tráfico de larga distancia internacional, según lo dispuesto en el presente reglamento.

^b Conjunto de servicios regidos por un mismo tope tarifario para el cual los operadores ofrecen una tarifa distinta según una segmentación preestablecida por éstas, y en el cual las unidades de cada servicio están medidas en forma homogénea.

^c Costo marginal a largo plazo. La suma de todos los costos en que un operador de un servicio de telecomunicaciones tiene que incurrir para proveer una unidad de capacidad adicional del servicio correspondiente.

^d Siendo función del Estado apoyar el fortalecimiento e integración de un sistema nacional de información científico tecnológica y facilitar su interrelación y de las redes nacionales con sistemas y redes internacionales, Telcor deberá fijar tarifas preferenciales en beneficio de las instituciones de educación y de investigación.

^e Cada uno de los concesionarios de cada servicio cuyas redes se interconectan realizará a su propio costo las modificaciones y ampliaciones de su propia red que sean necesarias en sus instalaciones para llevar a cabo la interconexión, para mantener y/o mejorar la calidad de servicio, así como para atender los aumentos de tráfico generados por la interconexión.

IV. Conclusiones finales y líneas de investigación futuras

El análisis realizado evidencia que los países centroamericanos han avanzado sustancialmente en la reforma del sector de telecomunicaciones. Desde hace algunos años ya disponen de un nuevo marco jurídico, que ha hecho posible la privatización del sector y la introducción de algunas normas en materia de competencia, y ello ha generado la esperanza de que la industria de las telecomunicaciones salga de la situación de postración en la que se encontraba. Con todo, aún es prematuro realizar una evaluación de la suerte de este proceso, aunque existen indicios de que la cobertura en telefonía fija está empezando a crecer, que la telefonía móvil ya es accesible para grupos más amplios de la población y que con creciente velocidad se está introduciendo Internet.

Dos modalidades de privatización y de introducción de la competencia se distinguen en la región. Mientras que Nicaragua y Panamá han optado por la privatización basada en la entrega de concesiones exclusivas en telefonía fija, en El Salvador y Guatemala se ha propiciado la plena apertura del sector a la competencia. No obstante, en estos últimos casos hay que corroborar todavía si el sistema operará con la amplitud que anuncia el marco legal, o si por el contrario se generarán por parte de los involucrados comportamientos anticompetitivos que dificulten la operación a los nuevos entrantes. La inexistencia de organismos de protección de la competencia aumenta los temores al respecto.

Los casos de Costa Rica y Honduras representan situaciones distintas. En el primero no ha sido posible generar un consenso en torno a la reforma del sector. Más aún, pareciera que existen más posibilidades de que se imponga un modelo que mantenga la propiedad estatal del sector, que no acepte la participación del sector privado con excepción de la venta de equipos y que busque proyectar al futuro los éxitos históricos de las telecomunicaciones en el país. En Honduras, por su parte, aun cuando se cuenta con una legislación orientada a la operación privada del sector, y pese a diversos esfuerzos, no se ha podido llevar adelante el proceso de privatización.

Los avances en materia de integración económica plantean la necesidad de abordar las posibilidades y los mecanismos para avanzar también en la integración del sector. La evaluación de los marcos reguladores de los distintos países deja en evidencia de que si bien existen diferencias, ellas son en general abordables. Probablemente, donde radican los principales problemas es cuando se han extendido concesiones exclusivas. No obstante, Panamá está entrando en una fase plenamente competitiva. El caso de Nicaragua es más complejo. En Costa Rica, la integración de este sector no resulta posible en la actualidad. Sin embargo, la apertura del mercado a la competencia en un contexto de integración centroamericano podría quizá hacer compatible la existencia de una fuerte empresa pública con el desarrollo competitivo en la región sobre la base de la incursión de las empresas concesionarias de los distintos países en el resto de la región.

Bibliografía

- Alden, John (2002), *Competition Policy in Telecommunications: The Case of the United States of America*, UIT, <http://www.itu.int/osg/spu/ni/competition/casestudies/us/us%20case%20study.pdf>
- Armstrong, Mark, Simon Cowan y John Vickers (1994), *Regulatory Reform: Economic Analysis and British Experience*, The MIT Press, Cambridge, Mass.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica (1963), Ley 3226 que faculta al Instituto Costarricense de Electricidad para establecer y operar servicios de telecomunicaciones. Se adiciona el inciso h) del artículo 2 y el artículo 21 al decreto ley N° 449 del 8 de abril de 1949, http://www.ice.go.cr/esp/redc/leyes/infocom/ley_3226.htm.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica (s/f), *Ley de la Autoridad Reguladora de los servicios públicos*.
- Asamblea Legislativa de El Salvador (1996), Ley General de Telecomunicaciones, Decreto N° 142, <http://www.siget.gob.sv/>.
- Asamblea Legislativa de El Salvador (s/f), Ley General de Creación de la SIGET, <http://www.siget.gob.sv/>.
- Asamblea Legislativa de la República de Panamá (1996a), Ley N° 26 (29 de enero de 1996), por la cual se crea el Ente Regulador de los Servicios Públicos, <http://www.enteregulador.gob.pa/marcolegal.asp>.
- _____ (1996b), Ley N° 31 (8 de febrero de 1996), por la cual se dictan normas para la regulación de las telecomunicaciones en la República Panamá, http://www.ersp.gob.pa/leyes_decretos/ley31.asp.
- Asamblea Nacional de la República de Nicaragua (1992), Ley Orgánica del Instituto Nicaragüense de Telecomunicaciones y Correos (TELCOR), <http://www.telcor.gob.ni/Documentos/PDF/Documento62.pdf>.
- _____ (1995a), Ley de Incorporación de particulares en la operación y ampliación de los servicios públicos de telecomunicaciones, <http://www.telcor.gob.ni/Documentos/PDF/Documento63.pdf>.

- _____ (1995b), *Ley General de Telecomunicaciones y Servicios Postales*, <http://www.telcor.gob.ni/Documentos/Word/Documento18.doc>.
- Banco Mundial (1999), *Nicaragua-Telecommunications Sector Reform Project*, http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDS_IBank_Servlet?pcont=details&eid=000094946_99110405534913.
- Berners-Lee, Thomas (s/f), *The World Wide Web: A Very Short Personal History*, <http://www.w3.org/People/Berners-Lee/ShortHistory>.
- Burkert, Herbert (s/f), *Recent Telecommunications Developments in the European Union*, <http://www.herbert-burkert.net/ARCHIV/ACTIVITIES/NYC.pdf>.
- Bustos, Álvaro y Alexander Galetovic (2002), “Regulación por empresa eficiente: ¿Quién es realmente Ud.?” *Estudios Públicos N° 86*, <http://www.cepchile.cl/>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2003), *Istmo Centroamericano: Evolución económica durante 2002*, <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/1/11801/P11801.xml&xsl=/mexico/tpl/p9f.xsl&base=/mexico/tpl/top-bottom.xsl>.
- CONATEL (Comisión Nacional de Telecomunicaciones) (1999), *Reglamento de tarifas y costos de servicios de telecomunicaciones*, http://www.conatel.hn/reglamento%20tarifas/indice_RT.htm.
- Congreso Nacional de Honduras (s/f), *Ley Marco del sector de telecomunicaciones*, http://www.conatel.hn/Ley%20Marco/ley_marco.htm.
- Congreso de la República de Guatemala (s/f), *Ley General de Telecomunicaciones*, <http://www.sit.gob.gt/lgt.pdf>.
- Estache, Antonio, Marco Manacorda y Tommaso Valletti (2002), *Telecommunication Reforms, Access Regulation, and Internet Adoption in Latin America*, http://econ.worldbank.org/files/13162_wps2802.pdf.
- Galetovic, Alexander y Ricardo Sanhueza (2002), “Regulación de Servicios Públicos ¿Hacia dónde debemos ir?” *Estudios Públicos N° 85*, <http://www.cepchile.cl/>.
- Gates, Bill (1995), *Camino al futuro*, McGraw-Hill/Interamericana de España S. A.
- Geradin, Damián y Michael Kerf (2003), *Controlling Market Power in Telecommunications. Antitrust vs. Sector-specific Regulation*, Oxford University Press.
- Gobierno de Costa Rica (2002), *Proyecto de ley para el fortalecimiento y modernización del ICE (Reforma parcial a Ley 449 de 1949)*, http://www.nacion.co.cr/ln_ee/ESPECIALES/leyes/proyectos/2002/octubre/16/proyectoice.pdf.
- Gobierno de El Salvador (1998), “Reglamento de la Ley General de Telecomunicaciones, Decreto Ejecutivo N° 64”, del 15 de mayo de 1998, *Diario Oficial N° 88*, tomo 339 del 15 de mayo de 1998, <http://www.siget.gob.sv/>.
- Green, Richard y Martín Rodríguez (1999), *Resetting Price Controls for Privatized Utilities: A Manual for Regulators*, http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDS_IBank_Servlet?pcont=details&eid=000094946_99032505570248.
- Hazlett, Thomas (2002), *The Irony of Regulated Competition in Telecommunications*, diciembre, http://www.manhattan-institute.org/MI_TWH_paper.pdf.
- Jerónimo, Venilde (s/f), *Telecommunications and Competition in the European Union*, <http://www.ecsanet.org/conferences/ecsaworld3/jer%C3%B3nimo.htm>.
- Jordana, Jacint y David Sancho (Ed.) (1999), *Políticas de telecomunicaciones en España*, Tecnos, Madrid.
- Ministerio de Economía (2000), *Experiencias regulatorias de una década. Balance y propuestas para el futuro*, LOM, Santiago.
- Noll, Roger (2000), *Telecommunications Reform in Developing Countries*, SIEPR Policy paper No. 99-31 June 2000, <http://siepr.stanford.edu/papers/pdf/99-31.html>.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2002), *Competition and Regulation Issues in Telecommunications* Directorate for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs, Competition committee, <http://www.oecd.org/pdf/M00025000/M00025840.pdf>.
- Parlamento Europeo (2002), *Directiva 2002/20/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa a la autorización de redes y servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva de autorización)* [Diario oficial L 108 de 24.04.2002], <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/l24164.htm>.
- Presidente de la República de Honduras (2002), *Reglamento General de la Ley Marco del Sector de Telecomunicaciones*, http://www.conatel.hn/Reglamento%20General%20Ley%20Marco/indice_RGLM.htm.
- Presidente de la República de Nicaragua (1995), *Reglamento General de la Ley Orgánica de Telcor*, <http://www.telcor.gob.ni/Documentos/PDF/Documento16.pdf>.

- Raventós, Pedro (1998), Telecommunications in Central America, Development Discussion Paper N° 648, Harvard Institute for International Development, Harvard University, agosto.
- Rohlf, Jeffrey H. (1996), Regulating Telecommunications Lessons from U.S. Price-cap Experience, http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1999/09/10/000009265_3980420172831/Rendered/PDF/multi_page.pdf.
- San Martín, Gregorio y Fernando Fuentes (2000), Problemas económicos de la regulación del sector de las telecomunicaciones, Ministerio de Economía.
- Sanz, Ana (1999), Debate político y marco regulador de las telecomunicaciones en España, Jordana y Sancho (Ed.).
- Smith, Peter y Bjorn Wellenius (1999), Mitigating Regulatory Risk in Telecommunications, http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1999/11/04/000094946_99101505321043/Rendered/PDF/multi_page.pdf.
- Telcor (Instituto Nicaragüense de Telecomunicaciones y Correos) (2002), Contrato de concesión con la empresa nicaragüense de telecomunicaciones, <http://www.telcor.gob.ni/Documentos/PDF/Documento100.pdf>.
- Yañez, César (2002), Las estrategias de las empresas transnacionales españolas en América Latina. Los casos de Endesa y Telefónica, http://www.iigov.org/revista/?p=12_05.



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

estudios y perspectivas

OFICINA
SUBREGIONAL
DE LA CEPAL
EN
MÉXICO

Números publicados

1. Un análisis de la competitividad de las exportaciones de prendas de vestir de Centroamérica utilizando los programas y la metodología CAN y MAGIC, Enrique Dussel (LC/L.1520-P; (LC/MEX/L.458/Rev.1)), N° de venta: S.01.II.G.63, 2001. [www](#)
2. Instituciones y pobreza rurales en México y Centroamérica, Fernando Rello (LC/L.1585-P; (LC/MEX/L.482)), N° de venta: S.01.II.G.128, 2001. [www](#)
3. Un análisis del Tratado de Libre Comercio entre el Triángulo del Norte y México, Esteban Pérez, Ricardo Zapata, Enrique Cortés y Manuel Villalobos (LC/L.1605-P; (LC/MEX/L.484)), N° de venta: S.01.II.G.145, 2001. [www](#)
4. Debt for Nature: A Swap whose Time has Gone?, Raghendra Jha y Claudia Schatan (LC/L.1635-P; (LC/MEX/L.497)), Sales N° E.01.II.G.173, 2001. [www](#)
5. Elementos de competitividad sistémica de las pequeñas y medianas empresas (PYME) del Istmo Centroamericano, René Antonio Hernández (LC/L.1637-P; (LC/MEX/L.499)), N° de venta: S.01.II.G.175, 2001. [www](#)
6. Pasado, presente y futuro del proceso de integración centroamericano, Ricardo Zapata y Esteban Pérez (LC/L.1643-P; (LC/MEX/L.500)), N° de venta: S.01.II.G.183, 2001. [www](#)
7. Libre mercado y agricultura: Efectos de la Ronda Uruguay en Costa Rica y México, Fernando Rello y Yolanda Trápaga (LC/L.1668-P; (LC/MEX/L.502)), N° de venta: S.01.II.G.203, 2001. [www](#)
8. Istmo Centroamericano: Evolución económica durante 2001 (Evaluación preliminar) (LC/L.1712-P; (LC/MEX/L.513)), N° de venta: S.02.II.G.22, 2002. [www](#)
9. Centroamérica: El impacto de la caída de los precios del café, Margarita Flores, Adrián Bratescu, José Octavio Martínez, Jorge A. Oviedo y Alicia Acosta (LC/L.1725-P; (LC/MEX/L.517)), N° de venta: S.02.II.G.35, 2002. [www](#)
10. Foreign Investment in Mexico after Economic Reform, Jorge Máttar, Juan Carlos Moreno-Brid y Wilson Peres (LC/L.1769-P; (LC/MEX/L.535-P)), Sales N° E.02.II.G.84, 2002. [www](#)
11. Políticas de competencia y de regulación en el Istmo Centroamericano, René Antonio Hernández y Claudia Schatan (LC/L.1806-P; (LC/MEX/L.544)), N° de venta: S.02.II.G.117, 2002. [www](#)
12. The Mexican Maquila Industry and the Environment: An Overview of the Issues, Per Stromberg (LC/L.1811-P; (LC/MEX/L.548)), Sales N° E.02.II.G.122, 2002. [www](#)
13. Condiciones de competencia en el contexto internacional: Cemento, azúcar y fertilizantes en Centroamérica, Claudia Schatan y Marcos Avalos (LC/L.1958-P; (LC/MEX/L.569)), N° de venta: S.03.II.G.115, 2003. [www](#)
14. Vulnerabilidad social y políticas públicas, Ana Sojo (LC/L.2080-P; (LC/MEX/L.601)), N° de venta: S.04.II.G.21, 2004. [www](#)
15. Descentralización a escala municipal en México: La inversión en infraestructura social, Alberto Díaz Cayeros y Sergio Silva Castañeda (LC/L.2088-P; (LC/MEX/L.594/Rev.1)), N° de venta: S.04.II.G.28, 2004. [www](#)
16. La industria maquiladora electrónica en la frontera norte de México y el medio ambiente, Claudia Schatan y Liliana Castilleja (LC/L.2098-P; (LC/MEX/L.585/Rev.1)), N° de venta: S.04.II.G.35, 2004. [www](#)
17. Pequeñas empresas, productos étnicos y de nostalgia: Oportunidades en el mercado internacional, Mirian Cruz, Carlos López Cerdán y Claudia Schatan (LC/L.2096-P; (LC/MEX/L.589/Rev.1)), N° de venta: S.04.II.G.33, 2004. [www](#)
18. El crecimiento económico en México y Centroamérica: Desempeño reciente y perspectivas, Jaime Ros (LC/L.2124-P; (LC/MEX/L.611)), N° de venta: S.04.II.G.48, 2004. [www](#)
19. Emergence de l'euro: Implications pour l'Amérique Latine et les Caraïbes, Hubert Escaith, y Carlos Quenan (LC/L.2131-P; (LC/MEX/L.608)), N° de venta: F.04.II.G.61, 2004. [www](#)
20. Los inmigrantes mexicanos, salvadoreños y dominicanos en el mercado laboral estadounidense. Las brechas de género en los años 1990 y 2000, Sarah Gammage y John Schmitt (LC/L.2146-P; (LC/MEX/L.614)), N° de venta: S.04.II.G.71, 2004. [www](#)
21. Competitividad centroamericana, Jorge Mario Martínez Piva y Enrique Cortés (LC/L.2152-P; (LC/MEX/L.613)), N° de venta: S.04.II.G.80, 2004. [www](#)
22. Regulación y competencia de las telecomunicaciones en Centroamérica: Un análisis comparativo, Eugenio Rivera (LC/L.2153-P; (LC/MEX/L.615)), N° de venta: S.04.II.G.81, 2004. [www](#)

- Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Biblioteca de la Sede Subregional de la CEPAL en México, Presidente Masaryk N° 29 – 4° piso, 11570 México, D. F., Fax (52) 55-31-11-51, biblioteca.cepal@un.org.mx
www: Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org.mx>

Nombre:
Actividad:.....
Dirección:.....
Código postal, ciudad, país:
Tel.: Fax: E.mail: