

Competencia y regulación en las telecomunicaciones: el caso de Guatemala

Carmen Urízar



Unidad de Comercio Internacional
e Industria

México, D. F., marzo de 2007



Este documento fue preparado por Carmen Urizar, consultora de la Unidad de Comercio Internacional e Industria, en el marco del Proyecto IDRC/CEPAL “Reforzando la competencia en el Istmo Centroamericano: Políticas e instituciones nacionales, coordinación regional y participación en negociaciones internacionales” (CAN/04/001), con la colaboración de Lázaro Urizar.

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

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN versión impresa 1680-8800 ISSN versión electrónica 1684-0364

ISBN: 978-92-1-3230435

LC/L.2691-P

LC/MEX/L.729/Rev.1

N° de venta: S.07.II.G.42

Copyright © Naciones Unidas, marzo de 2007. 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	7
I. Antecedentes	9
A. Hitos históricos de las telecomunicaciones en Guatemala	9
B. Proceso de reforma	10
1. Privatizaciones 1991-1996.....	10
2. Objetivo de la reforma de 1996: apuntalar el crecimiento económico	10
3. Características de la reforma.....	11
4. Secuencia de la reforma	12
C. Marco regulatorio	13
1. En telecomunicaciones.....	13
2. Para la promoción de la competencia y la protección al consumidor.....	17
D. Institucionalidad del sector	18
1. Naturaleza de la agencia y de sus autoridades	18
2. Interacción de la SIT con otras entidades sectoriales del gobierno	18
3. Defensa del consumidor en el sector.....	18
II. Organización de la industria	21
A. Participación de los operadores	21
1. A nivel local, por segmento	21
2. A nivel regional	21
B. Concentración de la industria	22
C. Dinámica de la competencia.....	25
D. Evolución de la inversión local y la inversión extranjera.....	26

III. Política regulatoria de competencia	27
A. Definición de la política tarifaria	27
1. Evolución de las tarifas en el período de los servicios regulados	27
2. Rebalanceo tarifario previa a la privatización	29
3. Acuerdo tarifario después de la privatización	30
B. Evolución de las tarifas	30
1. Telefonía fija local y larga distancia	30
2. Telefonía celular.....	31
C. Conflictos surgidos por las tarifas	32
1. Tarifas al consumidor.....	32
2. Tarifas por el acceso a recursos esenciales.....	33
3. Tarifas por larga distancia internacional (LDI) saliente por código.....	34
D. Interconexiones, conflictos surgidos y otros aspectos relacionados con la competencia.....	34
E. DR-CAFTA: Implicaciones para el sector	38
IV. Desempeño del sector	41
A. Uso del espectro radioeléctrico	41
B. Aumento en la cobertura	43
V. Conclusiones	45
Bibliografía	49
Leyes consultadas	51
Entrevistas realizadas	51
Páginas de Internet consultadas	52
Serie Estudios y perspectivas: números publicados	53
Índice de cuadros	
Cuadro 1 Guatemala: Fechas importantes para el sector de telecomunicaciones, 1996-2004.....	14
Cuadro 2 Guatemala: Participación de operadores, por tipo de servicio	22
Cuadro 3 Istmo Centroamericano: Distribución de clientes en la región	22
Cuadro 4 Indicadores telefónicos por país, 1996.....	28
Cuadro 5 Guatemala: Recepción de quejas por actividad en la DIACO (enero a abril de 2005)	33
Índice de recuadros	
Recuadro 1 Mano a mano.....	25
Recuadro 2 La conquista de los tendidos GSM.....	25
Recuadro 3 Guatemala: Empresas de telefonía celular	29
Recuadro 4 Compromisos en materia de telecomunicaciones	38
Índice de gráficos	
Gráfico 1 Guatemala: Sector telecomunicaciones: Índice de concentración industrial por segmento a junio de 2004	23
Gráfico 2 Guatemala: Líneas fijas: Índice de concentración industrial a junio de 2004.....	24
Gráfico 3 Guatemala: Teléfonos públicos: Índice de concentración industrial a junio de 2004.....	24
Gráfico 4 Guatemala: Líneas comunitarias: Índice de concentración industrial a junio de 2004.....	24
Gráfico 5 Guatemala: Plan tarifario pospago individual (quinta/minuto). Cuota básica	31
Gráfico 6 Guatemala: Plan tarifario pospago individual (quinta/minuto) – minuto adicional	32

Gráfico 7	Guatemala: TUF vendidos: 1.621 (41% del total), 1997-2004	42
Gráfico 8	Guatemala: Subastas de frecuencias por banda realizadas por la SIT desde 1997 hasta 2002	42
Gráfico 9	Guatemala: Crecimiento de líneas fijas, rurales y móviles, 1997-2004	43

Índice de figuras

Figura 1	Tarifa al usuario fijo	35
Figura 2	Telefonía internacional saliente	36

Resumen

En el presente trabajo se analizan los objetivos, la secuencia y la naturaleza del proceso de liberalización y privatización de las telecomunicaciones adoptado en Guatemala. Asimismo, se plantean las características de esta reforma y los resultados obtenidos, además de evaluar las condiciones de competencia en este mercado después de una década de apertura. También se identifican los aspectos que han limitado un mayor dinamismo de la actividad y las implicaciones que tendrá el DR-CAFTA para el desarrollo del sector. En el documento se termina reconociendo que los resultados de esta reforma para Guatemala han sido muy beneficiosos, pero existen preocupaciones sobre la competencia y el dinamismo que ésta podría tener a futuro, dada la institucionalidad jurídica y sectorial con que se cuenta en la actualidad.

I. Antecedentes

A. Hitos históricos de las telecomunicaciones en Guatemala

Las telecomunicaciones en Guatemala se iniciaron hacia 1881 con el servicio telefónico entre la ciudad de Guatemala y Antigua, y luego se extendió a Quetzaltenango en 1884. La compañía privada “Teléfonos de Guatemala” se constituyó en 1890, pero finalmente fue intervenida por el Estado y se estableció la Dirección General de Teléfonos y el Proyecto Telefónico, que introduciría en 1927 los primeros teléfonos automáticos. En esa época, en 1926 comenzó sus operaciones en comunicaciones internacionales la empresa extranjera Tropical Radio & Telephone Co., la cual tenía en arrendamiento la estación radioeléctrica internacional en la ciudad de Guatemala. El 3 de octubre de 1938 por el decreto gubernativo 21-51 se creó la Dirección General de Correos y Telecomunicaciones, que funcionaría bajo el nombre de Radiocomunicaciones Nacionales y se encargaría del establecimiento de las tarifas telefónicas. Este primer capítulo de la historia de las telecomunicaciones en Guatemala concluiría en 1971 cuando se fusionaron las empresas Dirección General de Teléfonos, Proyecto Telefónico y la Tropical Radio & Telephone Co. (Urizar, 2003).

En 1971 se estableció, mediante el decreto 14-71 del Congreso de la República, la Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones (GUATEL), que como entidad estatal y con el monopolio legal, sería la responsable de prestar todos los servicios de telefonía nacional e

internacional. Las telecomunicaciones en Guatemala se han desarrollado en un contexto político determinado por un conflicto armado interno y por gobiernos dirigidos por líderes militares cuyas decisiones apuntaban más al rédito político que a la búsqueda de eficiencia económica. Estas condiciones han influido para que la prestación del servicio de telecomunicaciones, especialmente en la telefonía fija, se haya ejecutado con estándares de desempeño muy inferiores a los de la industria en el resto del mundo e incluso en la región centroamericana. Además, las tarifas de GUATEL se han regido más por intereses políticos que de mercado (CIEN, 1999). Por otra parte, las telecomunicaciones se desarrollaron en un contexto de economía pequeña y cerrada, en donde, al igual que en el resto de los países latinoamericanos, no existía preocupación por el tema de la competencia, ya que ésta se consideraba secundaria ante la estrategia de crecimiento basada en la sustitución de importaciones (Urizar, 2003).

Sin embargo, los últimos 10 años, de los 25 de vida de GUATEL, se caracterizaron por procesos de cambios políticos y económicos importantes para Guatemala. En 1986 empezó la democratización del país, al asumir la presidencia un civil y al dar inicio formal las negociaciones para poner término al conflicto armado interno que había durado 30 años. En 1986 el gobierno concesionó, por un período de 15 años, la banda de telefonía celular en 800 MHz a la empresa Comunicaciones Celulares, S. A. (COMCEL). La forma en que fue realizada esta concesión recibió fuertes críticas, porque el mecanismo para adjudicarla no fue participativo, resultó poco transparente y la concesión se dio bajo un esquema de protección legal a la empresa, situación que generaría reticencias en el futuro para que en el país se hablara de posibles privatizaciones.

B. Proceso de reforma

1. Privatizaciones 1991-1996

En 1991 se inició un proceso poco exitoso de privatización y reforma económica en Guatemala, orientado a programas de desmonopolización que pretendían aportar mayor eficiencia a los mercados, atraer inversión extranjera y financiar inversiones sociales en los sectores de salud y educación. En 1993 el gobierno emprendió un proceso selectivo (Urizar, 1993) de venta de activos estatales de baja utilización y rendimiento con objeto de financiar programas de interés social.

El elemento más distintivo de la reforma económica en el período 1986-1996 fue la venta de activos estatales para financiar la brecha fiscal y obtener recursos para actividades y programas de agenda social. La mayoría de las privatizaciones realizadas en ese lapso (por ejemplo, la privatización de la aerolínea nacional AVIATECA y la concesión dada a COMCEL de la banda A) fueron altamente criticadas por los procedimientos poco transparentes que se siguieron, lo cual dejó en la población un mal sabor respecto de los procesos de privatización.

2. Objetivo de la reforma de 1996: apuntalar el crecimiento económico

Hacia 1996 el contexto político y económico interno era el siguiente: los cambios políticos habían logrado consolidarse tras la firma de los Acuerdos de Paz, y aunque los indicadores económicos mostraban una tasa de crecimiento satisfactoria con respecto a la región, el país enfrentaba una situación fiscal que comprometía la estabilidad macroeconómica. En ese contexto, tomó posesión el Presidente Álvaro Arzú, quien en el Programa de Gobierno 1996-2000 (SEGEPLAN), anunció que una de las intenciones más importantes del gobierno sería lograr la modernización del Estado, como un medio para construir una economía más eficiente y competitiva. El programa también enfatizaba el respeto que se daría al principio de subsidiariedad, pasando de un Estado benefactor a uno subsidiario, y el fortalecimiento del papel del Estado en sus funciones prioritarias, como la política social (educación y salud) y la seguridad, entre otras.

En materia de infraestructura productiva, y particularmente en telecomunicaciones, el gobierno estaba convencido de que era prioritario lograr la eficiencia interna y externa, alcanzar una tasa de crecimiento del 6% como la establecida en los recién firmados Acuerdos de Paz, y elevar la competitividad del país. En consecuencia, se imponía potenciar los factores críticos del crecimiento, siendo uno de ellos —muy importante— la infraestructura física. De ahí que el gobierno se comprometiera a impulsar una reforma orientada a aumentar la cantidad, la calidad y la eficiencia de los servicios de telecomunicaciones, y que a su vez se motivara la adopción de tecnologías de punta a precios competitivos.

Esto denotaba que si bien el Programa de Gobierno había delineado, de manera muy general, los objetivos perseguidos con la reforma de las telecomunicaciones, no se trataba de una reforma aislada, sino que se encontraba enmarcada dentro de una política de gobierno más amplia, cuyo desafío era lograr que el país alcanzara tasas de crecimiento más altas, potenciando las fuentes de ese crecimiento.

3. Características de la reforma

Una vez que el gobierno anunció que haría una reforma en el sector de telecomunicaciones, el equipo encargado de esa tarea evaluó las opciones que en otros países se habían utilizado y cuál de ellas encajaba con los objetivos que se perseguían. Las tres opciones básicas que se consideraron fueron las siguientes (Guzmán, 2005):

- a) Fortalecer la empresa GUATEL y el gobierno continuaría operándola.
- b) Vender GUATEL en un esquema de monopolio por un período de cinco años.
- c) Eliminar el monopolio, abrir a la competencia el mercado, vender GUATEL y concentrar la actividad del gobierno en el papel regulador.

La primera opción repetía la típica reforma llevada a cabo por todos los gobiernos anteriores en Guatemala y algunos en la región. Se fortalecía financieramente a la empresa estatal, se delineaba un plan de crecimiento y la empresa continuaba funcionando. Sin embargo, el gobierno de Arzú descartó de entrada esta opción, pues no era compatible con la filosofía ni los principios de subsidiariedad y solidaridad que el gobierno había expresado como las bases para la puesta en práctica de su programa.

La segunda opción resultaba muy atractiva, sobre todo a la luz de la posibilidad que ésta ofrecía para que el gobierno obtuviera recursos financieros de manera rápida y fortalecer así sus finanzas y aliviar la situación macroeconómica del país. Sin embargo, el gobierno tenía claro que esta opción sería una solución de corto plazo, tanto para las finanzas del Estado —los recursos no serían recurrentes—, como para las necesidades de telecomunicaciones del país. Esto último debido a que GUATEL así lo había demostrado: en 25 años de existencia como empresa pública no había logrado satisfacer en cantidad ni calidad la demanda del servicio. Además, el gobierno también entendió que: a) su participación en las telecomunicaciones representaba un costo de oportunidad muy alto para el país, ya que éste tenía necesidades más urgentes en educación, salud y seguridad, hacia donde debía priorizar los esfuerzos y recursos económicos y, por tanto, nada debía estar haciendo como “empresario en las telecomunicaciones”, y b) dar un monopolio por cinco años representaba un riesgo futuro, sobre todo porque la decisión estaba sujeta a la “inconsistencia dinámica” que suele haber en las decisiones políticas, aún más cuando éstas representan un beneficio importante para algún privado, que hará todo lo posible por no perderlo.¹ Y si esto

¹ Este argumento es lo que desarrolla la escuela de la opción pública con relación a la dinámica que ejercen los grupos de presión para obtener beneficios del gobierno.

hubiese sucedido, la reforma nada habría logrado; sólo pasar de un monopolio público a uno privado. Para evitar este riesgo, la segunda opción también fue descartada.

La tercer opción, que consistía en eliminar el monopolio, abrir a la competencia y “desincorporar”² GUATEL, fue la opción seleccionada. Aunque ésta presentaba objetivos aparentemente contradictorios (muchos analistas sostenían que vender GUATEL en un esquema de competencia bajaría grandemente su valor esperado), dicha opción fue la vía que se escogió para la reforma en Guatemala. La razón era sencilla: si bien era cierto que el gobierno deseaba “un buen precio” para GUATEL, también era cierto que el verdadero objetivo de la reforma no era ése, sino lograr que el sector de las telecomunicaciones respondiera a las demandas en cantidad y calidad del servicio, y por tanto, esta opción parecía ser la forma de lograrlo.

En su oportunidad, las autoridades de GUATEL que fueron quienes lideraron la reforma, anunciaron que la visión de ésta era: (Guzmán, 2005)

“Lograr que cualquier persona pueda comprarle a cualquier empresa, cualquier servicio de telecomunicaciones, en cualquier parte y en cualquier momento”.

Al mismo tiempo, se plantearon los siguientes objetivos específicos para la reforma:

- a) Libertad para ingresar y salir del mercado,
- b) Libertad de integración,
- c) Libertad en el uso de tecnología,
- d) Libertad geográfica de influencia,
- e) Libertad de precios,
- f) Obligación de proporcionar interconexión,
- g) Obligación de dar acceso a recursos esenciales,
- h) Separar la función regulatoria mediante la creación de un ente regulador (Superintendencia de Telecomunicaciones, SIT), y
- i) Mejorar el papel subsidiario del Estado en el desarrollo de la telefonía mediante la creación de un fondo para la inversión en telefonía rural (FONDETEL).

Todos los objetivos apuntaban a permitir que se diera una mayor cobertura, acceso y desarrollo del sector. Además, el último punto se reforzó con lo estipulado en los Acuerdos sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas,³ inciso h), en el que se promueven reformas por parte del Congreso de la República en la ley de radiocomunicaciones en cuanto a proyectos indígenas, sustentándose en el principio de la no discriminación en el uso de los medios de comunicación.

4. Secuencia de la reforma

Una vez que el gobierno decidió la forma en que realizaría la reforma, la fases que se siguieron fueron las que a continuación se detallan.

² A la privatización de GUATEL, que se hizo mediante la venta total de la empresa, se le llamó públicamente un proceso de “desincorporación”. La razón fue política y mercadológica, por el desprestigio de las privatizaciones que gobiernos anteriores habían realizado de la línea aérea y del caso de COMCEL, como se explicó en la sección de antecedentes.

³ Este Acuerdo es parte de los Acuerdos de Paz, firmados a fines de 1996.

La primera fase de la reforma consistió en preparar a GUATEL para su desincorporación. Con ese propósito se procedió a fortalecerla financieramente, efectuar un rebalanceo tarifario, iniciar un proceso de “venta” que permitiera atraer el interés de operadores extranjeros en el mercado guatemalteco, realizar los cambios jurídicos necesarios y manejar políticamente la oposición de varios grupos hacia el proceso.

En el curso de esta fase se tomaron varias decisiones. Primero, que la empresa sería vendida en su totalidad. No habría desintegración vertical ni regionalización por mercados, como lo estaba haciendo El Salvador en esa misma época. Esta decisión obedeció a que el gobierno sabía que vender la empresa en un marco de competencia ya de por sí le reducía el valor y el atractivo para un potencial comprador. La desintegración vertical de la empresa disminuiría aún más su atractivo porque reducía las economías de escala y alcance en un mercado que se consideraba pequeño para un operador extranjero. Se consideró, más bien, que el instrumento para crear competencia y elevar la eficiencia económica se podía lograr mediante la reforma institucional, lo que implicaba por un lado desmonopolizar el sector, derogando el decreto 14-71, y aprobar una ley de telecomunicaciones que asegurara las libertades antes descritas.

La venta de GUATEL enfrentó varias dificultades jurídicas y políticas. Así, hubo que: a) efectuar cambios a la ley de contrataciones del Estado, lo que conllevaba un proceso político en el Congreso de la República; b) se enfrentó la oposición de los empleados a quienes finalmente se incorporó ofreciéndoles, como parte del pago de sus pasivos laborales, un 5% de participación accionaria en la nueva empresa, y c) manejar la oposición política del Procurador de los Derechos Humanos, licenciado Acisclo Valladares, quien en ese entonces argumentaba que el gobierno estaba deshaciéndose del activo público más valioso para el país.

Las dificultades políticas y jurídicas obligaron a que la venta se hiciera mediante la creación de una nueva empresa a la que se denominó Telecomunicaciones de Guatemala, S. A. (TELGUA), y a la cual se transfirieron todos los activos y pasivos de GUATEL, dejando a ésta con una estructura mínima que le permitiera continuar atendiendo la telefonía comunitaria. La empresa TELGUA asumió la prestación de los servicios de telefonía local y de larga distancia, e ingresó al mercado de telefonía inalámbrica de PCS (Personal Communications System). El 1 de octubre de 1998 finalmente se concretó la venta del 95% de las acciones de TELGUA a la empresa Luca, S. A. El proceso fue auditado por Arthur Andersen y el valor de la venta fue de 977 millones de dólares. Posteriormente, los dueños de TELGUA hicieron sociedad con Teléfonos de México (TELMEX) como operador internacional, quien adquirió el 45% de dichas acciones (Urizar, 2003).

La segunda fase de la reforma comprendió la apertura del mercado. En realidad, esta segunda parte del proceso fue simultánea con la primera fase, con el objetivo de que cuando GUATEL fuera vendida ya estuviera actuando en un mercado abierto. En consecuencia, el 17 de octubre de 1996, la ley de telecomunicaciones (decreto 94-96) quedó aprobada. En el cuadro 1 se muestra la secuencia que han seguido algunas otras acciones importantes en el desarrollo del sector.

C. Marco regulatorio

1. En telecomunicaciones

A partir de 1996, las telecomunicaciones en Guatemala se rigen por la ley general de telecomunicaciones,⁴ que fija el marco general para la prestación de cualquier tipo de estos

⁴ Ley general de telecomunicaciones, decreto número 94-96 del Congreso de la República de Guatemala, 17 de octubre de 1996.

servicios. De esta ley derivaron el reglamento para la prestación del servicio telefónico internacional⁵ y el reglamento para la explotación de sistemas satelitales en Guatemala.⁶

De manera específica, existen la ley de radiocomunicaciones (decreto N° 433), que data de 1966 y aplica para la prestación de las radiocomunicaciones en el país. En 1996, la ley general de telecomunicaciones, en su artículo 97, llamaba al organismo ejecutivo para que en congruencia con esa nueva regulación dicha ley se adecuara. Sin embargo, esto no se hizo y hoy la prestación de las radiocomunicaciones continúa rigiéndose —en lo que concierne a la regulación de la radiodifusión por sí misma— por lo que esta ley establece, aun cuando mucho de lo contenido en ella ya no aplica en el contexto de un mundo competitivo y globalizado.

Para la prestación de servicios de cable, existe la ley reguladora del uso y captación de señales vía satélite y su distribución por cable promulgada en mayo de 1992,⁷ la cual rige, al igual que la de radiocomunicaciones, el servicio *per se*, no así lo relativo a la obtención de las licencias.

Los elementos principales que la ley general de telecomunicaciones (LGT) desarrolla se exponen a continuación.

Cuadro 1
GUATEMALA: FECHAS IMPORTANTES PARA EL SECTOR DE TELECOMUNICACIONES, 1996-2004

1996	1997	1998	1999	2001	2004
Se aprueba la Ley general de telecomunicaciones.	GUATEL traslada sus activos a la empresa TELGUA, S. A.	Venta de la empresa TELGUA, S. A. al consorcio Luca, S. A. Se emite el Reglamento para la explotación de sistemas satelitales.	Reglamento para la prestación del servicio telefónico internacional. Se subastan las bandas de frecuencias de los sistemas de comunicación personal PCS. Se concreta la interconexión entre redes de diferentes operadores que prestan el servicio de telefonía. Inician operación los primeros códigos de operador en las redes de más de 10.000 líneas de acceso.	Se emite el acuerdo gubernativo 394-2001, Contrato de Transacción entre el Estado de Guatemala y las empresas de América Central S. A. (Se establecen metas de crecimiento del 2001-2004 de un total de 380.000 líneas fijas para TELGUA, S. A., entre otros.	Como consecuencia del crecimiento de la telefonía celular, se efectúa un cambio en el número nacional de abonado en Guatemala.

Fuente: SIT, 2005.

⁵ Reglamento para la prestación del servicio telefónico internacional, acuerdo gubernativo número 408-99 del Presidente de la República. Pendiente fecha de publicación.

⁶ Reglamento para la explotación de sistemas satelitales en Guatemala, acuerdo gubernativo número 574-98. Pendiente fecha de publicación.

⁷ Ley reguladora del uso y captación de señales vía satélite y su distribución por cable, decreto N° 41-92 del Congreso de la República de Guatemala, mayo de 1992.

a) Apertura de mercado

Desde el punto de vista de esta ley no existen restricciones o barreras para la prestación de telecomunicaciones. Las exigencias son mínimas y se relacionan únicamente con el registro del operador en el registro de telecomunicaciones. En el artículo 22 se expresa con claridad que el espíritu prevaleciente para este sector es el fomento de la libertad de competencia, contratación y precios. Sin embargo, en cuanto a los precios, en 1997 la ley general de telecomunicaciones sufrió, mediante el decreto 115-97, algunas modificaciones que vulneraron las condiciones para que se diera una entrada más expedita al mercado por otros competidores (Urizar, 2003).

En materia de radiocomunicaciones y cable, tanto la ley de radiocomunicaciones como la de captación de señal de cable contienen aún restricciones a la entrada, ya que del uso, captación y distribución de señales vía satélite se excluye a la inversión extranjera, y ello se refleja en las respectivas leyes: para radiocomunicación en su artículo 9 y para la señal satelital en el artículo 5. Además, para radiocomunicación se tiende a favorecer la prestación de algunos servicios a los comerciantes nacionales (véanse los artículos 27 al 38), a través de personal nacional en la prestación del servicio (véanse los artículos 39 y 40) y técnicos nacionales para otras actividades colaterales (artículo 88). Sin embargo, estas restricciones tendrán que modificarse como consecuencia de lo contenido en el tratado de libre comercio con Estados Unidos (DR-CAFTA, por sus siglas en inglés) (anexo de servicios profesionales).

b) La protección de la competencia en las telecomunicaciones

Como se indicaba al comienzo de esta sección, no hay un ente de protección o salvaguarda de la competencia en Guatemala, salvo las legislaciones aisladas. Aun así, las leyes y reglamentos aplicables al sector de telecomunicaciones que se han mencionado incluyen apartados al respecto. La ley de radiocomunicaciones contempla varias prohibiciones en el uso de servicios no comerciales contra aquellos considerados públicos, estipula multas y sanciones a infractores a la ley, indica no ser excluyente de responsabilidades penales y civiles y se pronuncia sobre la competencia desleal (artículos 76, 77, 95, 102 y 104, respectivamente). Por su parte, la ley de señal satelital también contiene elementos al respecto en su capítulo III —artículo 9 sobre obligaciones y 10 respecto de prohibiciones— y capítulo IV (artículos 11 para sanciones y 12 sobre la aplicación de las sanciones).

En cuanto a la ley de telecomunicaciones, cuyo contenido repercute en alguna medida sobre las leyes de radiocomunicaciones y de servicios satelitales, contiene en sus títulos VI, VII y VIII los aspectos relacionados con resolución de conflictos e infracciones y sanciones. No obstante, dos aspectos afectan gravemente la práctica de todos estos artículos: la falta de autonomía total del ente regulador (SIT) y la debilidad de su ejercicio de sanción como efecto de la debilidad de la ley en materia de apoyo judicial y extrajudicial derivado del juego de los intereses políticos. Esto último es para muchos operadores del sector, incluyendo a la propia SIT, lo que ha imposibilitado disuadir la competencia desleal y los abusos por parte de operadores que ejercen posiciones de dominancia.

c) Derechos de propiedad sobre el espectro radioeléctrico

Con anterioridad a la ley de telecomunicaciones, las frecuencias se obtenían por autorización del organismo ejecutivo mediante concesiones o autorizaciones. Ahora bien, probablemente uno de los aspectos que mayor impacto ha tenido en el desarrollo de las telecomunicaciones es lo contenido en la ley de telecomunicaciones en el capítulo II (artículos 54 al 56), el cual crea la figura legal del “Título de usufructo de frecuencia,” (TUF), dando con ello el carácter de un bien económico al espectro y no el de un “bien público”, como solía ser. Se introduce un esquema de asignación del espectro en tres categorías.

i) Bandas reservadas para uso de gobierno. Esta categoría representa 1.335 MHz en total. Cerca de 1.000 MHz se reservan, los cuales van de 3 MHz a 3.000 MHz.

ii) Bandas reservadas para uso de *amateur*. Ésta incluye 4.761 MHz en total. Cerca de 12 MHz se reservan entre 3 MHz y 3.000 MHz.

Ambas bandas reservadas reciben lo que la ley denomina una autorización de uso de frecuencia (AUF), la cual no puede ser vendida ni transferida.

iii) Bandas reguladas (libres). Estas bandas reciben un título de usufructo de frecuencia (TUF) que puede ser transferido y da la flexibilidad al tenedor de poder usarlo libremente, dentro de ciertas limitaciones técnicas. Los TUF detallan el horario y área de operación, el poder máximo de transmisión y la interferencia máxima permitida en su área de cobertura.

Este esquema de derechos de propiedad es lo que básicamente cambió el incentivo para la utilización de las frecuencias en el país y es lo que algunos expertos como Hazlett, Iburguen y Leighton (2005), Leighton (2005) y Spiller y Cardilli (1997), entre otros, consideran ha sido la clave para que en Guatemala se haya estimulado de manera tan rápida y dinámica el crecimiento y desarrollo de este sector.

d) Interconexión

La ley general de telecomunicaciones establece en su artículo 26 por interconexión, “la función mediante la cual se asegura la operabilidad entre redes, de tal modo que se pueda cursar tráfico de telecomunicaciones entre ellas”, que es la definición proporcionada también por el reglamento para la prestación del servicio telefónico internacional en su artículo 2 y ambas, bajo el significado reconocido por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT).

En sentido amplio, la ley mencionada resume en su capítulo IV el acceso a recursos esenciales (artículos 27 a 32), con un espíritu orientado al libre mercado, la negociación de la interconexión entre operadores locales, de manera que se asegure esa operabilidad deseada entre redes. Aun así, también prevé en el capítulo siguiente (artículos 33 a 39) su potencial intervención para encauzar ese espíritu ante conflictos en torno a ésta. Es en el reglamento para la prestación del servicio telefónico internacional donde las normas de interconexión se presentan más especificadas con respecto a:

i) El usuario de los servicios telefónicos. En el artículo 9 se determina dar aviso al usuario cuando no se cuente con interconexión con un operador de red extranjera, y en los artículos 22 y 23 se expresa la obligación de reportar la cantidad total de circuitos de interconexión si se tiene usuarios con prescripciones.

ii) El operador de red extranjera. En el artículo 15 se estipula informar al operador sobre la numeración de operadores existente en el país; en el 16 se expresa la necesidad de constatar la autorización de contratos de interconexión, y en el 25 se establece el registro del convenio de interconexión suscrito.

e) Metodología de fijación tarifaria

La ley estipula que las tarifas y las condiciones de acceso a cualquier recurso esencial serán negociadas entre las partes. En el caso de que éstas no lleguen a un acuerdo, la ley estipula un procedimiento y los plazos para resolver las controversias, lo que se realiza por mediación de la SIT y con la intervención de un perito.

2. Para la promoción de la competencia y la protección al consumidor

En cuanto a las principales regulaciones de competencia para este sector, cabe afirmar que existen reglamentaciones de carácter general, y que por tanto se aplican al sector de telecomunicaciones, al igual que para cualquier otro. Estas regulaciones están contenidas en la Constitución Política de la República de Guatemala, en donde se establece que es deber del Estado favorecer la libertad de comercio e impedir prácticas excesivas tendientes a una concentración de bienes, proteger a consumidores y usuarios (artículo 119) y prohibir monopolios y privilegios (artículo 130); también el Código de comercio en su artículo 361 y el Código penal en los artículos 340 y 341 hacen referencia a los monopolios.

En cuanto a legislación específica sobre la promoción de la competencia, no existe aún una regulación de esa naturaleza. Con todo, es importante mencionar que ya para el año 2000 la comisión de economía y del consumidor del Congreso había trabajado en anteproyectos de ley para promover la competencia y proteger al consumidor. Aunque este proyecto fue analizado en dos ocasiones por el gabinete económico y fue consensuado con la mayoría de los sectores del país, aún permanece a nivel de anteproyecto. Para muchos analistas algunas de las razones por las que el tema no avanzó en esa oportunidad fueron: a) hay temor a que en el afán de fomentar la competencia, más bien se cree una supraentidad que la impida; b) no existe todavía capacidad técnica para la implementación de este tipo de políticas, y c) no se cuenta con estudios sectoriales completos que permitan conocer con claridad qué barreras de entrada y salida existen, ni el tipo de colusiones y concentraciones o los acuerdos verticales y horizontales predominantes en los sectores llamados “estratégicos”.

En la actualidad el gobierno ha mostrado preocupación por el tema. La comisión de economía del Congreso de la República ha presentado un nuevo proyecto de ley para la protección de la competencia,⁸ que aún no se discute públicamente, pero es parte de los proyectos que esta comisión impulsará.

En el plano institucional sobresale el Programa Nacional para la Competitividad (PRONACOM), creado en 1998 adscrito al Ministerio de Economía, cuya finalidad es facilitar las alianzas para elevar la competitividad del país. En septiembre de 2005 el PRONACOM presentó la Agenda nacional de competitividad 2005-2015,⁹ que contempla el tema de la promoción de la competencia mediante el impulso de una ley de competencia como un punto de carácter prioritario. Además, el Ministerio de Economía (MINECO) cuenta con un viceministerio de inversión y competencia bajo el cual opera una dirección de protección al consumidor, un sistema nacional de calidad, una dirección de competencia y una unidad de servicio al comercio y a la inversión, entidades que dentro de sus dependencias respectivas tienen por función y objetivo elevar y promover la protección de la competencia del país y sus diferentes sectores. En la práctica, no obstante, la dependencia relacionada con el tema de la competencia desempeña un papel de muy bajo perfil e impacto.

Es importante resaltar que si bien algunos sectores y analistas consideran que no ha habido una urgencia para avanzar en una legislación que promueva la competencia, esto podría cambiar en un futuro muy cercano, a consecuencia de lo estipulado para Guatemala en el capítulo de telecomunicaciones en el DR-CAFTA, en el que se exhorta fundamentalmente a que el país avance en la institucionalidad para la promoción de la competencia en este sector.

⁸ De acuerdo con el Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN), debiera tomar un carácter más en defensa que en protección y no responder a presiones de financiamiento o condiciones para tratados de tipo comercial.

⁹ Véase www.pronacom.org.gt.

D. Institucionalidad del sector

1. Naturaleza de la agencia y de sus autoridades

La institucionalidad del sector está representada por la Superintendencia de Telecomunicaciones (SIT), definida como el órgano competente, eminentemente técnico y con independencia funcional —en su momento el tema político no permitió que la aprobación se diera con las dos terceras partes del Congreso de la República para tener autonomía total— por lo que depende del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (CIV). El ministro del CIV es quien nombra y remueve al superintendente. Tanto en sus funciones como en las atribuciones, el superintendente está supeditado a la aprobación, coordinación y/o informe del ministro, lo cual le quita autonomía administrativa. Además, las reformas posteriores a la ley de telecomunicaciones también le minaron autoridad y facultad de ejercer adecuadamente una función reguladora: primero por el decreto 47-2002, que reformó los artículos 13 y 15 y eliminó el 14, provocando una reducción de sus recursos financieros y haciéndola dependiente del Estado en gran medida para contar con éstos; y segundo, las modificaciones del decreto 15-2003, que reformaron los numerales 2 y 3 del artículo 81, relativo a las infracciones y multas, lo que le restó fuerza para ejercer judicial y extrajudicialmente contra infractores a la ley.¹⁰

2. Interacción de la SIT con otras entidades sectoriales del gobierno

Como se ha mencionado, en Guatemala no existe una autoridad de protección o salvaguarda a la competencia, y si ello se suma al esquema presentado y analizado respecto de la naturaleza del ente regulador del sector, la SIT, se concluye que este último no puede desempeñar una interacción protagonista y menos de ejercicio judicial y/o extrajudicial en materia de regulación del sector de telecomunicaciones en resguardo de la competencia.

3. Defensa del consumidor en el sector

El tema relacionado con la defensa del consumidor está contenido en las leyes y los reglamentos del sector de telecomunicaciones de forma ambigua y muy general. En la ley reguladora del uso y captación de señales vía satélite y su distribución por cable se lo menciona en los artículos 9, incisos e) y f), artículo 10, inciso f); la ley de radiocomunicación no lo incluye de manera explícita, y en la ley de telecomunicaciones, aunque no existe un artículo específico, podría decirse que lo contenido en los artículos 43, 48 y 49 apuntan a defender al consumidor, obligando a que el proveedor le ofrezca la información necesaria para elegir.

En cuanto a la legislación general de defensa al consumidor, en 2003 se promulgó una nueva ley de protección al consumidor (decreto N° 006-2003), la cual, a diferencia de la que existía desde 1985,¹¹ se enfoca en defender al consumidor por la vía de estimular que éste tenga información sobre los mercados, productos y servicios, y proveedores.

En materia de defensa del consumidor y la prestación de los servicios de telecomunicaciones, se firmó recientemente un Convenio de Cooperación Interinstitucional entre los viceministerios del CIV y el de Inversión y Competencia, cuyo propósito será investigar las quejas que los consumidores tienen sobre la prestación de los servicios telefónicos (Padilla, 2005). El convenio

¹⁰ Ley general de telecomunicaciones.

¹¹ La ley de defensa al consumidor que databa de 1985 tenía un enfoque hacia el control de precios. Hoy esa orientación ha cambiado hacia generar información de los mercados y ejercer control sobre el cumplimiento de los términos contractuales entre oferente y consumidor.

tiene como objetivos: velar por los intereses de los usuarios y consumidores de los servicios de telecomunicaciones, proteger sus derechos y unificar y coordinar esfuerzos en acciones orientadas a resolver denuncias de abusos económicos de parte de las entidades de servicios de telecomunicaciones, así como asegurar la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de la ley y reglamento de protección al consumidor y usuario.¹² En su contenido puede evidenciarse la voluntad en ambas vías para apoyarse mutuamente en sus respectivas áreas de competencia en lo concerniente a la defensa del consumidor.¹³

¹² Véase la “Ley de protección al consumidor (decreto N° 006-2003)” en su sección V, servicios públicos, y el “Reglamento de la ley de protección al consumidor y usuario (acuerdo gubernativo 777-2003)”, en su capítulo VIII, artículos 30 y 31.

¹³ Convenio de cooperación interinstitucional, efectuado entre el Viceministro del MICIVI y el Viceministro de Inversión y Competencia del Ministerio de Economía, Ministerio de Economía, Guatemala, 15 de marzo de 2005.

II. Organización de la industria

A. Participación de los operadores

1. A nivel local, por segmento

En el cuadro 2 se aprecia el segmento en el que participan cada uno de los 21 operadores en el mercado. Se advierte que se han hecho tres clasificaciones: gremial de operadores, grupo América Móvil y otros. La Gremial de Telecomunicaciones está constituida por todas las empresas que compiten contra el grupo América Móvil, y aquéllas se han agrupado como un frente común ante la “dominancia” que perciben de este grupo. El grupo América Móvil es básicamente la representación local del grupo TELMEX y son todas las empresas pertenecientes a este grupo privado y, finalmente, la categoría “otros” incluye a GUATEL y otros operadores que han incursionado en áreas no explotadas, como la rural, y que no están agrupadas en la Gremial.

2. A nivel regional

Cabe aclarar que los tres operadores mayoritarios en el mercado local guatemalteco de telefonía móvil son empresas subsidiarias de empresas internacionales: TELGUA lo es de América Móvil (tiene 2.474.000 suscriptores en la región), COMCEL de Millicom (tiene 6.202.545 suscriptores) y Telefónica-Bellsouth de Telefónica de España (cuenta con 1.671.000 suscriptores). Las tres han ido consolidando su presencia en la región centroamericana (véase el cuadro 3).

Cuadro 2
GUATEMALA: PARTICIPACIÓN DE OPERADORES, POR TIPO DE SERVICIO

Operador	Móvil	Fijo	LDI	Rural	Datos
Gremial de Operadores					
Americatel		X	X		
AMNET					X
AT&T			X		
ATEL		X		X	
BellSouth	X	X			
BNA				X	
CableNet		X			X
CORCEL	X	X	X		X
Convergente					X
Telefónica	X	X	X		X
TELNOR				X	
UNITEL		X	X		X
WxC			X		
Grupo América Móvil					
TELGUA		X	X	X	X
FT&T		X	X		X
PCS	X	X			
CableNet		X			X
Otros					
RuralSat				X	
Desarrollo Integral				X	
SERSAT				X	
GUATEL		X			

Fuente: Gremial de Operadores de Telecomunicaciones, 2005.

Cuadro 3
ISTMO CENTROAMERICANO: DISTRIBUCIÓN DE CLIENTES EN LA REGIÓN
(Porcentajes)

País	América Móvil	Telefónica Móviles
Guatemala	52,8	22,4
El Salvador	20,9	23,0
Honduras	8,0	0,0
Nicaragua	18,3	17,1
Costa Rica	0,0	0,0
Panamá	0,0	37,5

Fuente: Signals Telecom, Consulting.

B. Concentración de la industria

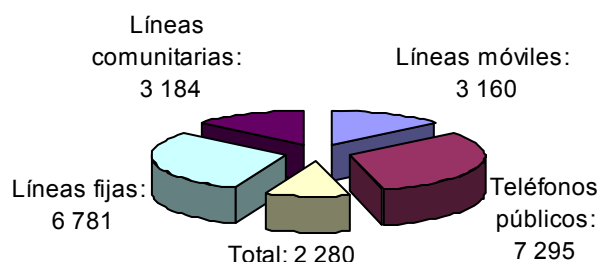
Dentro de un índice de concentración de la industria de mercado competitivo ($IHH = 1.000$) y el extremo monopolista ($IHH = 10.000$), el sector de las telecomunicaciones en conjunto en Guatemala ha mostrado una tendencia progresiva a la desconcentración desde su proceso de liberalización y privatización, con un valor de 2.280. Aunque con 18 operadores en el mercado, esta

desconcentración se deriva de una distribución bastante equitativa del 79% del mercado entre los tres mayores operadores de telefonía móvil (véase el recuadro 1); SERCOM (que representa a TELGUA Y PCS) con 30,1%, COMCEL 24,4% y TELGUA 24,2%. Un 20,8% del mercado también está concentrado en tres operadores: BellSouth con 10,2%, Telefónica con 9,5% y Cablenet con 1,2%.

Sin embargo, esto cambió en 2004 con la compra que Telefónica Móviles hizo de BellSouth, con lo que estos dos operadores, mediante la nueva empresa, alcanzaron una participación del 19,6% del mercado. Cada uno de estos operadores ocupaban anteriormente el cuarto y el quinto lugares del mercado total de las telecomunicaciones, y ahora la fusión les permite ubicarse cerca de COMCEL. Otros 12 operadores se disputan el resto del mercado.

Al observar en detalle cada uno de los segmentos del mercado, se detecta que el índice de concentración varía enormemente en dos grupos. Por una parte, se presentan dos segmentos, líneas fijas (6.781) y teléfonos públicos (7.295), con un índice mayor, que por lo tanto tiene más características de monopolio y, por la otra, los segmentos de líneas móviles (3.160) y comunitarias (3.184), con un comportamiento de mercado más competitivo. Lo anterior puede apreciarse en el gráfico 1.

Gráfico 1
GUATEMALA: SECTOR TELECOMUNICACIONES: ÍNDICE DE CONCENTRACIÓN INDUSTRIAL POR SEGMENTO A JUNIO DE 2004

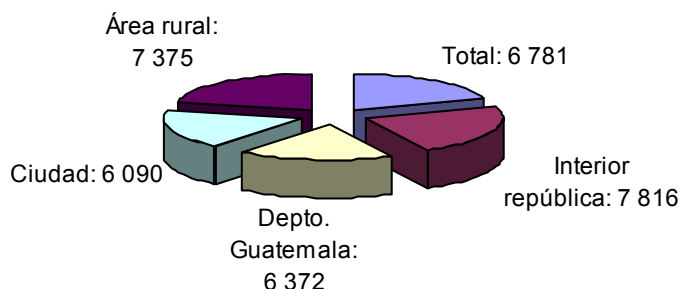


Fuente: Elaboración propia con datos de SIT, 2004.

El alto grado de concentración en el mercado de las líneas fijas (gráfico 2) y los teléfonos públicos (gráfico 3), se explica por la infraestructura con que cuenta TELGUA, en buena parte resultado de la adquisición de los activos de la empresa estatal GUATEL, que otorgó a éste operador lo que autores como Intven, Oliver y Sepúlveda han llamado “ventajas de los operadores establecidos”, como el control de instalaciones esenciales, economías verticales, control del desarrollo y las normas de la red, subvenciones cruzadas e inercia del cliente.

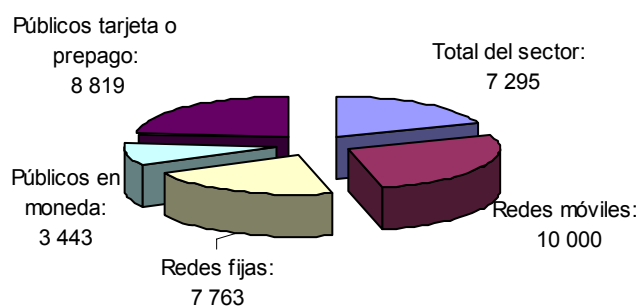
En la prestación de teléfonos públicos a través de redes fijas que funcionan con tarjeta prepago, el mercado se encuentra dominado por TELGUA. En las redes móviles, COMCEL tiene el monopolio, pero de un mercado relativamente pequeño (1,215%-3,1%) en relación con el segmento total (38.898), mientras que en los teléfonos monederos, la presencia del 43% de TELGUA era contrarrestada por Cablenet con 30,3% y BellSouth con 25,3%.

Gráfico 2
GUATEMALA: LÍNEAS FIJAS: ÍNDICE DE CONCENTRACIÓN INDUSTRIAL A JUNIO DE 2004



Fuente: Elaboración propia con datos de SIT, 2004.

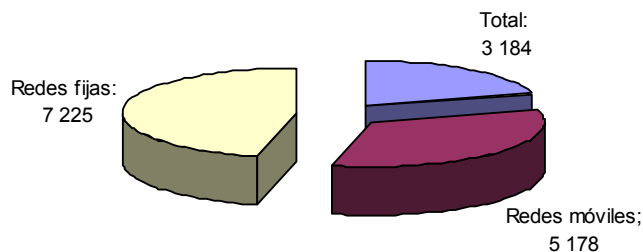
Gráfico 3
GUATEMALA: TELÉFONOS PÚBLICOS: ÍNDICE DE CONCENTRACIÓN INDUSTRIAL A JUNIO DE 2004



Fuente: Elaboración propia con datos de SIT, 2004.

Finalmente, en las líneas comunitarias, compuestas por redes móviles y fijas, logran en su combinación equilibrar el segmento al dividirse el mercado en distintos operadores. En redes móviles los dos competidores presentes son COMCEL y Telefónica, con 59,4% y 40,6% del mercado, respectivamente. Entre tanto, en las redes fijas de este segmento TELGUA se mantiene como el operador dominante con 83,6% del mercado y del resto; BNA tiene el 15,1% y Ruralsat un escaso 1.126%.

Gráfico 4
GUATEMALA: LÍNEAS COMUNITARIAS: ÍNDICE DE CONCENTRACIÓN INDUSTRIAL A JUNIO DE 2004



Fuente: Elaboración propia con datos de SIT, 2004.

Recuadro 1
MANO A MANO

“La disputa por el mercado latinoamericano de telecomunicaciones entre Telefónica y América Móvil tiene su capítulo aparte en América Central, donde primero deberán destronar a jugadores muy bien posicionados como COMCEL de Guatemala.

- América Móvil sumó 1,1 millones de nuevas líneas fijas en Guatemala, El Salvador y Honduras, mientras que los ingresos del conglomerado en América Central alcanzaron 1.100 millones de dólares en 2004, un 10,9% más que en 2003.
- Telefónica Móviles (TEM) alcanzó 3.6 veces más clientes durante 2004 que en 2003, para un total de 751.000 (TEM Guatemala: 376.000; TEM Guatemala y Cía: 375.000), luego de adquirir el 100% de Guatemala y Cía., a mediados de octubre de 2004. De esta forma, en Guatemala, la española expandió su base más allá del doble, mientras que en El Salvador la incrementó un 55%. Por su parte, al cierre de diciembre de 2004 el número de clientes de las restantes filiales adquiridas a BellSouth en América Central ascendía a 626.000 en Panamá y a 286.000 en Nicaragua. Por otro lado, impulsados por la mejora en las entradas monetarias por servicios y el repunte en venta de terminales, los ingresos de TEM en Guatemala y en El Salvador en 2004 crecieron un 23% con respecto a la cifra alcanzada en 2003.
- En el mismo sentido, Millicom ganó clientes en Honduras (Celtel), El Salvador (Telemóvil) y Guatemala (COMCEL). Al cierre de 2004 Millicom reconoció que el mercado centroamericano continuó con un muy buen desempeño. De hecho, registró ingresos por 305 millones de dólares, un 84% más que en 2003, cifra que refleja el incremento y los efectos de la reconsolidación de El Salvador desde septiembre de 2003.”

Fuente: Amaya, Ana, “Mano a Mano”, Revista *It Now, Tecnología y Negocios en América Central*, pp. 22-25.

C. Dinámica de la competencia

La competencia sí puede afirmarse que es intensa y ello se evidencia por la publicidad desplegada en la prensa escrita, radio, televisión y vallas publicitarias, además porque la reacción de los operadores es inmediata frente a cualquier promoción tarifaria ofrecida por parte de la competencia.

En el caso del operador fijo establecido (dominante), operadores de la competencia entrevistados mencionan que cuando ellos desarrollan promociones la empresa dominante está dispuesta a comprar su equipo terminal, dar otro y activar la señal, lo cual se ve como antiético y desleal. Algunos operadores, como Telefónica, otorgan tiempo doble de aire (en servicio prepago o tarjetero), planes de llamadas gratuitas entre terminales predefinidas (familiares y/o amigos hasta cierto límite), código de marcaje para obtener tiempo de aire por cuenta del receptor (aplicable a planes familiares) y en todos los casos los operadores están adoptando tecnologías más novedosas que permitan ofrecerle al usuario terminales más avanzadas, servicios más variados, completos y de mejor calidad (véase el recuadro 2).

Recuadro 2
LA CONQUISTA DE LOS TENDIDOS GSM

“Entre los hechos destacados de los tres operadores, Americatel, Telefónica y COMCEL, sobresale el avance de las redes GSM. Telefónica Móviles es, en este sentido, la que más inconvenientes tendrá a la hora de homogeneizar sus tendidos, ya que está condicionada por la herencia de BellSouth y la decisión de Vivo en Brasil de continuar con CDMA.

Sin embargo, los españoles subrayaron la buena aceptación de GSM en Guatemala y El Salvador, donde, a cinco meses de su lanzamiento, un 21% del parque total de estas operaciones ya pertenece al estándar europeo.

Del balance de Millicom de 2004 también se desprende el éxito del lanzamiento de su marca Tigo para los servicios GSM.

La expansión de la red GSM de América Móvil, por su parte, continuó en todas las operaciones de América Latina. Así, la firma ya cuenta con una plataforma común de voz y datos. Además elevó el número de acuerdos de roaming internacional, algo que le permitió salir a ofrecer nuevos servicios de datos en todas sus subsidiarias de la región.”

Fuente: Tomado del artículo “Mano a Mano”, Revista *It Now*, p. 24.

Un aspecto importante es que en la mayoría de los casos el usuario es atraído por planes que ofrecen mejores precios, y logra retenerlo mediante contratos que le limita la posibilidad de cambiarse de operador durante los siguientes 18 meses, estipulando sanciones monetarias por incumplimiento al contrato.

D. Evolución de la inversión local y la inversión extranjera

La falta de reforzamiento del ente regulador, la SIT, respecto de su papel como tal en el medio de las telecomunicaciones, dificulta muchas veces la obtención, registro y actualización de estadísticas de los operadores, quienes no reconocen su autoridad en ese sentido. Unido a lo anterior, lo diminuto que puede ser el mercado guatemalteco para las grandes empresas que mundialmente participan en el mercado de las telecomunicaciones, no permite disponer de información referente a la inversión extranjera en el sector, la forma en que se participa en el mercado internacional e, incluso, la evolución de la inversión en el mercado de telecomunicaciones local. Es por esta razón que fue imposible obtener información para conocer la evolución que ha tenido tanto la inversión local como la extranjera (IED) en el sector de las telecomunicaciones. Sin embargo, es importante mencionar que en 1998 y 1999 Guatemala recibió 654 millones de dólares en inversión extranjera por concepto de privatización de las empresas de energía eléctrica y telecomunicaciones, cifra que representó 79% del total de IED y 43,4% del total recibido por el país en los años noventa (CEPAL, 2001).

Quizá una forma de iniciar el seguimiento de la evolución de la inversión local y extranjera en este sector, sea revisar el comportamiento del mercado y registrar su evolución por medio de fuentes públicas, en las que las empresas informan sobre el desempeño de sus operaciones (fusiones, adquisiciones, inversiones, entre otras.), ya que ni solicitando esta información por la vía de entrevistas personales con directivos de los operadores fue posible obtener este dato.

Sin embargo, en una conferencia reciente, el ex superintendente de la SIT, José Toledo (Toledo, 2005) informó que se estimaba que las inversiones en infraestructura de telecomunicaciones efectuadas por Guatemala durante el período 1998-2005 sumaban aproximadamente 3.800.000 dólares. Además, cabe mencionar también que entre 1997 y 2002 se invirtieron 902.521.596,50 quetzales (aproximadamente 112.815 millones de dólares) por concepto de derechos de usufructo de frecuencias.

Recientemente, se reveló la adquisición de la firma BellSouth por Telefónica, no sólo en Guatemala, sino también en Panamá y Nicaragua, operación realizada mediante un acuerdo de 6.500 millones de dólares (Einstein, 2005) que le permitió consolidarse en estos tres mercados.

III. Política regulatoria y de competencia

A. Definición de la política tarifaria

La ley general de telecomunicaciones establece que las tarifas de precios al consumidor, así como entre operadores oferentes para los servicios de telecomunicaciones, deberá ser acordada libremente. Por ende, se espera que en el primero de los casos las tarifas de precios sean un reflejo de la oferta y demanda en el mercado, y que además se plantee una libre negociación entre las partes interesadas —el operador establecido y el operador entrante—, específicamente en cuanto al acceso de recursos esenciales e interconexión.

Ahora bien, la evolución de las tarifas de los servicios de telecomunicaciones hasta hoy día se entiende revisando tanto la normativa como la práctica efectiva en los distintos escenarios.

1. Evolución de las tarifas en el período de los servicios regulados

Durante sus 25 años de vida como monopolio estatal para la prestación de los servicios de telecomunicaciones, GUATEL logró instalar solamente un total de 340.000 líneas para 10 millones de habitantes —con un equivalente a 12.000 líneas/año—, con una demanda insatisfecha hacia 1996 de un millón de líneas. Por otra parte, con una población rural de 65%, únicamente 1% de las líneas instaladas pertenecían a este segmento.

La ineficiencia del servicio de telecomunicaciones de GUATEL se evidenciaba clara y comparativamente con indicadores tales como el número de empleados por cada 100 líneas, que en ese entonces representaba tres veces más que los promedios internacionales de América Latina y del Caribe (véase el cuadro 4).

Durante ese período regulado de los servicios, las tarifas obedecían a intereses políticos, muy ajenos a los económicos, las cuales distorsionaban el mercado por las subvenciones al costo de llamadas locales, que se compensaba elevando las llamadas internacionales.

Respecto de la telefonía fija, las llamadas locales tenían un costo de 0,67 dólares/mes con 400 minutos libres, lo cual con tasas de cambio para ese entonces de 6,06 quetzal/dólar para 1996 y 1997, y 6,40 quetzal/dólar para 1998, representaba entre 0,01015 quetzal/minuto y 0,01072 quetzal/minuto. Por el contrario, la tarifa para llamadas internacionales tenía un costo de 1,50 dólares/minuto, representando un costo de 9,09 quetzal/minuto a 9,60 quetzal/minuto.

Cuadro 4
INDICADORES TELEFÓNICOS POR PAÍS, 1996

	Líneas telefónicas (por 1.000 habitantes)	Líneas en la principal ciudad (por 1.000 habitantes)	Tiempo de espera (años)	Líneas por trabajador	Teléfonos móviles (por 1.000 habitantes)
Guatemala	34	117	2,7	56	4
Costa Rica	155	-	0,8	106	14
El Salvador	56	144	4,0	60	3
México	95	-	0,5	180	11
Chile	156	192	0,3	184	23
Argentina	174	224	0,2	186	16
Promedio de América Latina y el Caribe	102	196	1,1	155	14
Estados Unidos	640	-	0,0	190	165
Reino Unido	528	-	0,0	218	122

Fuente: Banco Mundial, "World Development Indicators 1998" y TELGUA, S. A.

Súmese a lo anterior que a nivel de oferta, la única presencia privada a 1996 se daba en telefonía móvil (a través de COMCEL), Internet y la transmisión de datos, todas autorizadas por GUATEL.

Los servicios de telefonía celular fueron introducidos en Guatemala a partir de 1990, con un rezago de 5 años respecto del mercado de Estados Unidos, aunque anticipándose a otros países de América Latina. En el recuadro 3 se detallan las fechas de inicio de operación de los operadores que prestan telefonía celular en Guatemala. Su introducción inició enfocada a consumidores de cierto nivel socioeconómico, ya que su costo era relativamente alto. Entre 1995 y 1996 la situación cambia, y la telefonía celular incursiona en otros estratos socioeconómicos mediante el servicio de prepago. Al final de este período en que los servicios eran regulados, su costo oscilaba entre 2,25 quetzal/minuto y 2,75 quetzal/minuto.¹⁴

¹⁴ Sáenz, Lucrecia, UNITEL, entrevista personal, Guatemala, 31 de mayo de 2005.

2. Rebalanceo tarifario previo a la privatización

Para fines de 1996, el gobierno de Álvaro Arzú tenía listo el anteproyecto de la ley de telecomunicaciones. Su equipo de trabajo sabía que si se aprobaba esta ley sin haber realizado un rebalanceo tarifario que reflejara precios no políticos sino de mercado en los servicios de telecomunicaciones, las posibilidades de avanzar en un proceso para privatizar GUATEL eran nulas, sobre todo porque las tarifas vigentes mostraban dos problemas: a) eran precios políticos que no reflejaban la verdadera escasez relativa del servicio, y b) existían subsidios cruzados entre la telefonía internacional y local, situación que no fomentaba tarifas internacionales competitivas.

Recuadro 3
GUATEMALA: EMPRESAS DE TELEFONÍA CELULAR

Empresa	Fecha de inicio
Comunicaciones Celulares S, A. (CORCEL)	1990
Telefónica Móviles Guatemala, S. A.	10 de agosto de 1999
Servicios de Comunicaciones Personales Inalámbricas, S. A.	12 de agosto de 1999
TEM Guatemala y Cía., S.C.A.	13 de abril de 2000

Fuente: SIT.

Por esta razón, el gobierno decidió que junto con aprobar una ley de telecomunicaciones debía procederse a un rebalanceo de las tarifas locales, aun cuando ello significaría un desgaste político importante para el proceso de privatización, sobre todo cuando las críticas públicas sostenían que la privatización era la causante del aumento posterior en las tarifas del servicio al consumidor. Sin embargo, y pese a ello, el rebalanceo se hizo en 0,20 quetzal/minuto para la tarifa local. Con esta tarifa se privatizó TELGUA. Posteriormente, la empresa planteó una serie de planes tarifarios. En algunos casos implicaba un aumento de las tarifas por minuto, por lo que los planes fueron detenidos como efecto del recurso de amparo interpuesto por el entonces Presidente Alfonso Portillo. El debate sobre las tarifas a los consumidores concluyó con el acuerdo gubernativo 394-2001,¹⁵ que puso fin a los procesos contenciosos administrativos N° 185-2000 y 186-2000, promovidos por el gobierno contra el proceso de dicha privatización. En su artículo 2 sobre la aprobación de las bases de transacción, inciso VIII, se establece que las tarifas de cobro por los servicios de telefonía residencial y comercial para líneas fijas hasta el año 2003 debían permanecer como a esa fecha, de la manera siguiente (utilizando la tasa de cambio 7,84 quetzal/dólar):

- Telefonía local: 0,2036 quetzal/minuto (0,02597 dólar/minuto)
- Telefonía larga distancia: 0,3564 quetzal/minuto (0,04546 dólar/minuto).

Sin embargo, durante ese tiempo y de acuerdo con varios operadores entrevistados,¹⁶ en la práctica el acuerdo tarifario resultante benefició a TELGUA —antes GUATEL—, que aprovechó su posición de dominancia en la negociación con el gobierno para fijar la tarifa en su red en 0,20 quetzal/minuto, pero en otras redes en 0,35 quetzal/minuto. Así, también se negó a proporcionar líneas residenciales y sólo provee comerciales. En ese momento GUATEL-TELGUA evidenció perjuicio para sus intereses particulares y entonces cambió las condiciones de contrato original para los entrantes, lo cual determinó un incremento en el precio de oferta de éstos, y así “quitó mercado” por medio de cambios del contrato original.

¹⁵ Diario de Centro América. 5 de octubre de 2001, número 62. Publicación del acuerdo gubernativo 394-2001 del 1 de octubre del 2001, Guatemala.

¹⁶ Entrevista propia realizada a varios operadores de telecomunicaciones de Guatemala (5) representativos de varios segmentos.

3. Acuerdo tarifario después de la privatización

Independientemente del rebalanceo tarifario realizado para efectuar la privatización, y de la decisión expresada en el acuerdo gubernativo 394-2001 en materia de las tarifas vigentes hasta 2003, la ley de telecomunicación en su artículo 22 detalla lo concerniente a las tarifas que se cobrarán para los servicios de telecomunicaciones:

“Artículo 22. Libertad de competencia. 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”.

Luego, en el artículo 31, la ley establece lo relacionado con el esquema tarifario de acceso a recursos esenciales, que dice así:

“Artículo 31: Negociación. Los precios y condiciones de acceso a cualquier recurso esencial serán negociados entre las partes”.

En suma, en el caso de Guatemala las tarifas tanto al consumidor como las que se cobran entre operadores para la interconexión y el acceso a los recursos esenciales son libres y se pactan entre las partes. La LGT prevé, en el capítulo V (artículos 33 a 40), el procedimiento para resolver conflictos en torno al acceso a recursos esenciales.

B. Evolución de las tarifas

1. Telefonía fija local y larga distancia

Después de la apertura del mercado, el consumidor ha sido el más beneficiado en cuanto a las tarifas de larga distancia, que en la mayoría de casos han descendido, y la calidad del servicio se ha mejorado. En 1995 las tarifas de larga distancia hacia Estados Unidos, el destino más importante de las comunicaciones guatemaltecas, se ubicaba en alrededor de 1,50 dólares/minuto, con una pésima calidad y alta saturación de llamadas. En la actualidad hay operadores que ofrecen tarifas de 0,10 dólares/minuto, una de las más bajas del mundo en un contexto de mercado abierto (Leighton, 2005). Otro de los beneficios es que, como consecuencia de lo que estipula la LGT en el capítulo VII, sobre “selección de operador”, el consumidor puede seleccionar al operador que desea utilizar para completar una llamada internacional. A la fecha hay ocho operadores de larga distancia.

La tarifa fija local ha mostrado un alza. Después del amparo contra TELGUA resuelto en 1998, ésta forzó al usuario a escoger un plan de 44 quetzales (5,40 dólares) o uno de 80 quetzales (14,80 dólares), el cual le daba derecho a 200 minutos, y cada minuto adicional sería de 0,50 quetzales (0,0617 dólares). Si el usuario no escogía, TELGUA lo colocaba en el plan de 44 quetzales, por lo que en cualquiera de los dos casos, se registró un aumento mediante una cuota fija para el usuario.

Sin embargo, en 2001 el gobierno intervino y negoció con TELGUA. Como resultado de esta negociación el costo se elevó de 0,20 quetzal/minuto a 0,35 quetzal/minuto. Este cobro, sin embargo, depende del operador que suministra el servicio al usuario final. Si el operador es TELGUA, la tarifa que paga el consumidor es de 0,20 quetzal/minuto, mientras que con cualquier otro operador le saldrá a 0,35 quetzal/minuto. Esta práctica la efectúa TELGUA para incrementar el atractivo de que el usuario utilice sus servicios, pero para los operadores competidores se genera una situación de “competencia desleal”.

2. Telefonía celular

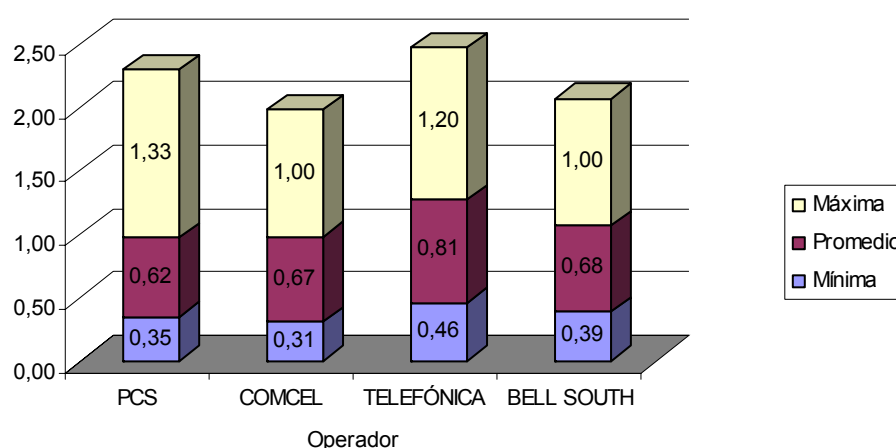
En cuanto a las tarifas por telefonía celular, la existencia de una mayor competencia entre los operadores ha imprimido una dinámica interesante a los precios al consumidor. En octubre de 1999 Telefónica entró al mercado, e inmediatamente introdujo la modalidad “el que llama paga”, o bien que las llamadas entrantes eran gratis y las salientes a un precio 70% menor. Al mismo tiempo, se generó una nueva forma de competir, ya que los operadores lo empezaron a hacer mediante el ofrecimiento de planes tarifarios desarrollados según varias modalidades, tales como: a) pospago o prepago, y b) individual o empresarial (corporativo). Hacia enero de 2005, 88% de la telefonía móvil se encontraba en modalidad de prepago y únicamente 12% en pospago.

a) Pospago individual

Las cuatro empresas que ofrecían hasta 2004 el servicio de telefonía móvil celular —COMCEL, PCS/Telgua, Telefónica y BellSouth— desarrollaron para esta modalidad un mínimo de seis y un máximo de nueve planes tarifarios. Sus características responden a una tarifa base sobre una cantidad de minutos establecida contratada, en la que el consumo por encima de dicho tiempo establece una tarifa mayor. La tarifa base mínima durante los últimos cuatro años ha oscilado entre 0,31 quetzal/minuto y 0,46 quetzal/minuto; el promedio entre 0,62 quetzal/minuto y 0,81 quetzal/minuto, y el valor máximo entre 1,00 quetzal/minuto y 1,33 quetzal/minuto, como se muestra en la gráfico 5.

En los planes indicados arriba, el minuto adicional no ha tenido mayor variación, con excepción de Telefónica, operador que ha introducido variaciones tanto al alza como a la baja en sus tarifas en 2002 y 2003. En general, las tarifas mínimas oscilan entre 0,46 quetzal/minuto y 0,92 quetzal/minuto (0,056 y 0,11 dólares); el promedio entre 0,78 quetzal/minuto y 0,94 quetzal/minuto (0,96 y 0,116 dólares), y finalmente el máximo entre 0,92 quetzal/minuto y 1,00 quetzal/minuto (0,11 y 0,1234 dólares). De todas las empresas, Telefónica es el operador cuyos precios por minuto adicional son más bajos para los tres rangos, según se muestra en el gráfico 6.

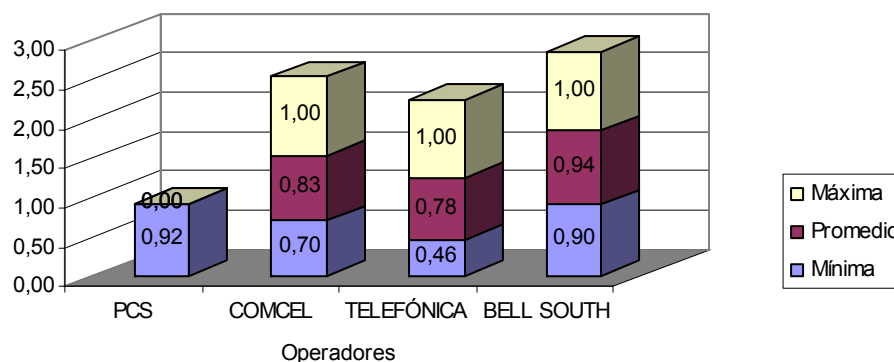
Gráfico 5
GUATEMALA: PLAN TARIFARIO POSPAGO INDIVIDUAL (QUINTA/MINUTO).
CUOTA BÁSICA
(Quetzales)



Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados por SII.

Además, algunos de estos operadores han desarrollado planes familiares como los de Telefónica (Familiar 500 y Familiar 800), en los que las variaciones se han dado únicamente en la tarifa de los minutos adicionales, como en los años 2001 a 2002 en que subieron en 28% y 10%, respectivamente, para luego en 2003 bajar en 31% y 20%, respectivamente, y después se ha mantenido en esos niveles.

Gráfico 6
GUATEMALA: PLAN TARIFARIO POSPAGO INDIVIDUAL
(QUINTA/MINUTO) – MINUTO ADICIONAL
(Quetzales)



Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados por SIT.

La gran variedad de planes, ajustados a diversos presupuestos y necesidades de comunicación, es compatible con el mayor acceso de las telecomunicaciones a todo nivel socioeconómico y muestra el dinamismo del sector a diversificar y segmentar dicho acceso.

b) Sistemas de prepago

En este sistema se han distinguido las recargas automáticas y las recargas manuales. Las últimas representan la compra de tarjetas telefónicas que por medio de un código o una clave el usuario activa el “tiempo de aire comprado”.

C. Conflictos surgidos por las tarifas

1. Tarifas al consumidor

De acuerdo con las estadísticas de la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor (DIACO), en el período de enero a abril de 2005 las quejas de usuarios por servicios relacionados con las telecomunicaciones representaron el 30% del total de quejas recibidas por esta actividad (véase el cuadro 5).

Del total de reclamos por concepto de “servicio telefónico” (264), “Internet” (30) y “telefonía celular” (158), la mayoría son ocasionados por cobros indebidos, mal servicio y mala calidad, en ese orden de importancia.

Cuadro 5
GUATEMALA: RECEPCIÓN DE QUEJAS POR ACTIVIDAD
EN LA DIACO (ENERO A ABRIL DE 2005)

Actividad	Total de quejas
Total	1 675
Azúcar	2
Carnicerías	1
Colegios	370
Energía eléctrica	67
Gas propano	14
Gasolina	10
Inmobiliarias	22
Mal servicio en comercio	565
Mal servicio en instituciones públicas	3
Mala calidad de alimentos	14
Otros	19
Pan	2
Servicio de agua potable	62
Servicio de cable	35
Servicio telefónico	264
Servicio de Internet	30
Tarjetas de crédito	22
Telefonía celular	158
Transporte	11

Fuente: Elaboración propia con base en información propia.

2. Tarifas por el acceso a recursos esenciales

En la actualidad, la mayoría de los operadores coinciden¹⁷ en reconocer la existencia de dos políticas tarifarias: a) la que afecta al usuario de los servicios de telecomunicaciones, y b) la de interconexión y acceso a servicios esenciales, que se aplica a los oferentes u operadores de los servicios. Además, indican que para efectos de los operadores entrantes, aunque la ley lo establezca, en la práctica se dificulta lograr el espíritu de libre negociación y también apuntan hacia un cierto “poder de mercado” por parte de operadores dominantes —especialmente TELGUA—, con énfasis en el control de los recursos esenciales, específicamente la interconexión.

Previamente, en este estudio se realizó un análisis mediante el índice de concentración industrial (IHH) en el que los servicios muestran una dispersión de la dominancia del mercado de las telecomunicaciones; se refleja la persistencia de concentración por parte del operador TELGUA en el servicio de telefonía fija residencial y en algún grado en la de teléfonos públicos, en la cual también existe cierta dominancia de otro operador de red móvil.

De acuerdo con los operadores entrevistados, la política tarifaria para los entrantes contempla condiciones tales como:

¹⁷ *Ibidem* 6.

a) Un aumento de 100% con la privatización de la tarifa para el tráfico satelital a través de código de operador para llamadas internacionales. El incremento se dio de 0,015 dólar/minuto a 0,030 dólar/minuto.

b) La inclusión de una tarifa por servicio de interconexión que, aunque lógica, representa una clara subvención cruzada favorable al operador establecido, al hacerlo de una manera diferenciada.

- i) 0,20 quetzal/minuto cuando es dentro de la red del operador establecido.
- ii) 0,35 quetzal/minuto cuando es de la red del operador establecido hacia otro operador.
- iii) 0,15 quetzal/minuto cuando es de otro operador hacia la red del operador establecido.

3. Tarifas por larga distancia internacional (LDI) saliente por código

La competencia en el mercado de LDI, que ha sido posible por la existencia del código de operador, se está reduciendo a causa del doble cobro que realiza TELGUA, por lo que cada vez hay menos operadores en este segmento. Esto se debe a que la falta de facturación única imposibilita trasladar el beneficio de la competencia a todos los usuarios del servicio básico. Este problema se explica con más detalle en la sección siguiente, relativa a los conflictos que han surgido por este tema.

Por otra parte, el sistema de Liquidación internacional en Centroamérica (*Sender Keeps All*), implementado hace más de 30 años bajo el Tratado Centroamericano de Telecomunicaciones, distorsiona el mercado, pues los operadores no incumbentes deben pagar cargos por terminar comunicaciones en Centroamérica y el incumbente no.

D. Interconexiones, conflictos surgidos y otros aspectos relacionados con la competencia

Como se mencionó al inicio, la LGT establece en el artículo 26 el procedimiento para lograr la interconexión entre redes:

“Artículo 26. Interconexión. La interconexión de redes comerciales de telecomunicaciones será libremente negociada entre las partes, salvo lo indicado en el artículo 27. Ningún operador podrá interconectar equipos que ocasionen daño a equipos en uso.

Se entiende por interconexión, la función mediante la cual se asegura la operabilidad entre redes, de tal modo que se pueda cursar tráfico de telecomunicaciones entre ellas”.

El artículo 27, por su parte, describe el proceso para acceder a recursos esenciales y qué se entiende por ellos. Aun cuando la legislación desarrolla lo relativo al acceso al mercado, en la práctica los operadores entrantes encuentran dificultades para acceder al mercado, y prácticamente desde 1999 se han originado (aunque no necesariamente registrado) conflictos entre el incumbente y los nuevos operadores, los cuales se resumen a continuación.¹⁸

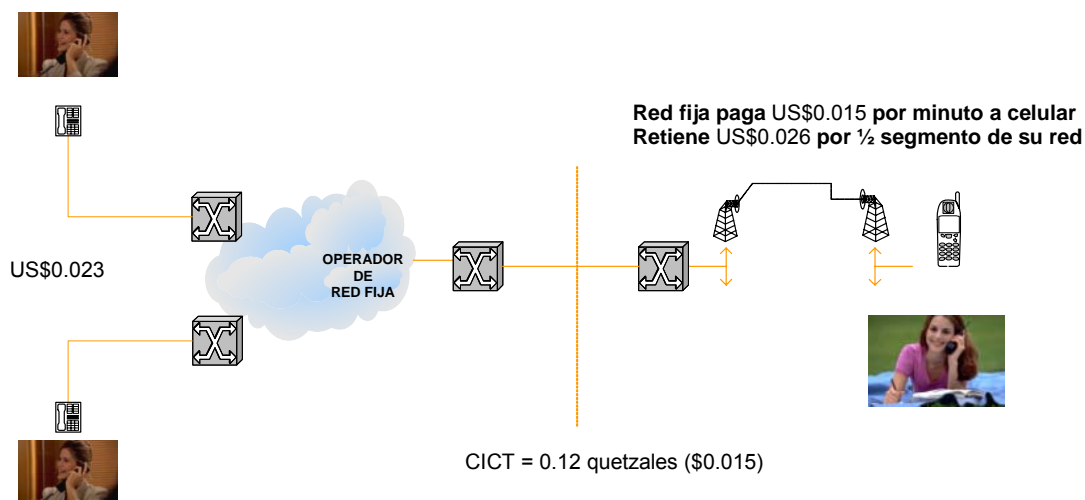
¹⁸ Tomado de las entrevistas realizadas a los operadores distintos a TELGUA y de la conferencia dictada por el ingeniero Baldir Garrido (2005).

1) Uno de los conflictos se generó en la relación de TELGUA con los operadores móviles, en donde se dieron tres arbitrajes —los tres resueltos—, pero con el tema aún sobre la mesa de negociación. En los cargos de interconexión de tráfico entrante, después de dos arbitrajes siguen en conflicto los cargos de interconexión. Hubo denuncias por bloqueo de llamadas al inicio de la operación. Los contratos, precisamente porque los cargos de interconexión se hallan en conflicto, están pendientes de renovación por los principales competidores del mercado. Las tarifas discriminatorias por llamadas a competidores configuran un escenario que continúa presentándose en el mercado, y aun así, también se produjo un doble cobro a los usuarios de larga distancia. Sobre este tema, existen dos casos específicos que muestran el conflicto y cómo se originaron éstos.

El primero está relacionado con el tema “el que llama paga” (lo que en inglés se denomina “calling party pay”, CPP) y cómo este hecho era interpretado por la ley. El conflicto se originó porque al momento de abrirse el mercado, el tamaño del operador móvil era pequeño, el contrato de interconexión no previó un cargo asimétrico para reconocer realmente los costos de interconexión de un operador fijo *versus* un móvil. En ese entonces, las relaciones de tarifa al usuario incluían un cargo tanto para llamadas entrantes como para salientes. Sin embargo, el mercado evolucionó rápidamente con las llamadas entrantes gratis. Y, por otra parte, la ley no contempla una obligación de prestar los servicios de factura única. ¿Qué implicaciones tuvo esto en los cargos de interconexión? El operador fijo genera una llamada hacia el operador, siempre a otro cliente de su red y cobra 2,3 centavos de dólar sin IVA. Si genera una llamada hacia un operador móvil, cobra 4,2 centavos, pero de eso únicamente le traslada al operador 1,5 centavos y retiene 2,6, a pesar de que sólo está usando la mitad de lo que utiliza de los recursos de su red cuando hace una llamada local entre dos clientes. Esto, en opinión de los operadores distintos a TELGUA, es un subsidio de éstos al operador incumbente y las empresas que lo conforman (véase la figura 1).

Figura 1
RESULTADO DEL MODELO DE TELEFONÍA MÓVIL EN GUATEMALA

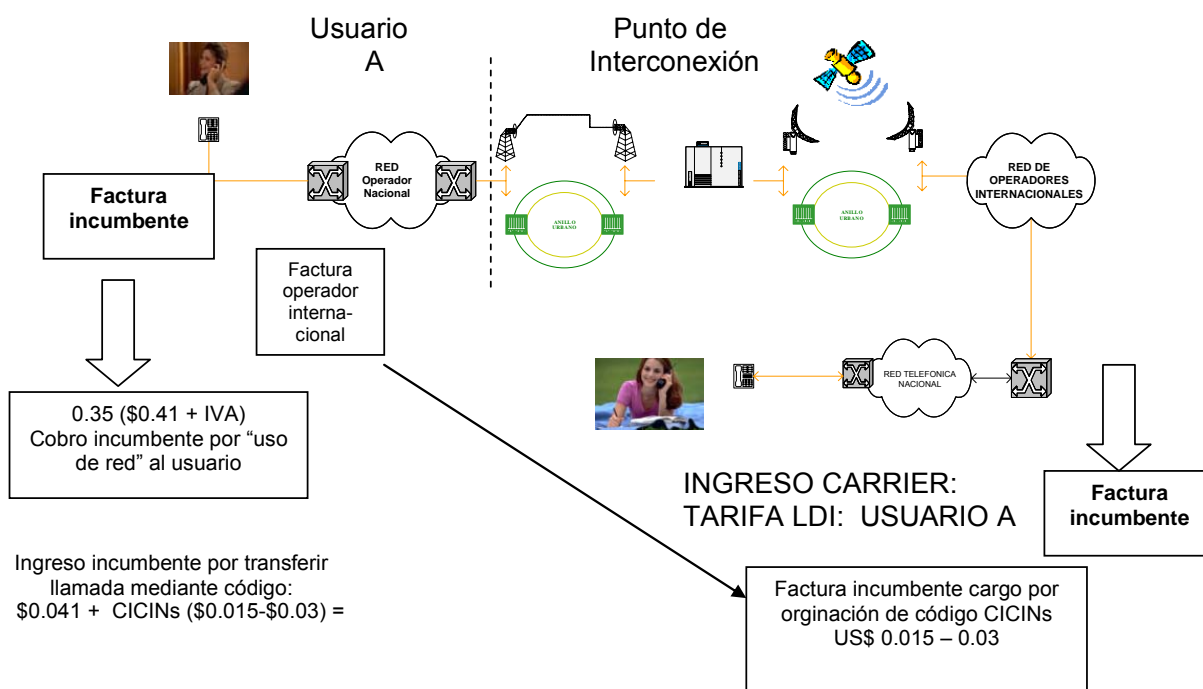
Tarifa al usuario fijo US\$0.042 (0.35 quetzales IVA incluido)



Fuente: Garrido (2005).

Además, la evolución de las telecomunicaciones internacionales también ha generado tensiones, debido a que, entre otras cosas, los ingresos provenientes del tráfico internacional entrante en el pasado habían supuesto una especie de subsidio a la telefonía local. Por cargos de interconexión por el tráfico entrante internacional ha habido múltiples conflictos, dos desembocaron en arbitrajes, pero los de cargos de terminación internacional continúan en conflicto, debido, según los operadores entrevistados, a que la carencia de una factura única y la existencia de un modelo centroamericano de que los incumbentes retienen todo el costo de terminación de las llamadas en Centroamérica, ha distorsionado completamente la operación del mercado. Por otro lado, surge el cobro por el uso de la red por parte del incumbente en el año 2000. ¿Cómo sucede esto? Cuando se efectúa una llamada internacional, el operador que provee esa llamada le envía una factura al operador internacional y a la vez paga, con lo que ingresa, una factura al incumbente por utilizar su red. De ahí se definió un cargo de originación de llamadas salientes. Y pese a esta factura, el operador incumbente le envía al cliente del operador internacional otra factura más por uso de la red por un valor de 4 centavos de dólar. En suma, por originar una llamada y trasladarla a su competidor el operador incumbente está facturando entre 5 y 7 centavos de dólar, con tarifas al público de 10 centavos (véase la figura 2).

Figura 2
TELEFONÍA INTERNACIONAL SALIENTE: DOBLE COBRO A USUARIO LDI DE RED FIJA



En opinión de los operadores entrevistados, esta situación ha ocasionado una consolidación mayor del grupo América Móvil por medio de compras y adquisiciones de empresas pequeñas, y de su dominancia en el mercado de telefonía fija.

2) Esta situación en el contexto de los contratos de interconexión suscritos ha generado también otros conflictos entre operadores, ocasionados por: a) bloqueos de llamadas a operadores que han originado denuncias ante la SIT; b) falta de renovación de contratos de interconexión con el incumbente, que determinó tres demandas ante la SIT; c) tarifas discriminatorias por llamadas a

competidores, que dieron lugar a demandas por la vía ordinaria, y d) dobles cobros a usuarios de larga distancia internacional.

3) La LGT no establece restricciones a la entrada ni a la salida de los competidores, pero la mayoría de los operadores que conforman la Gremial de Telecomunicaciones, así como los funcionarios de la SIT, consideran que en la práctica las barreras a la entrada provienen del trato discriminatorio y de la dificultad que el incumbente impone a los demás operadores para acceder e interconectarse a las redes públicas. Esta dificultad generalmente se refleja en:

a) Las demoras en las negociaciones de interconexión.

b) Las tasas de terminación de tráfico de llamadas internacionales superiores a las de mercado.

c) La dificultad de llevar a cabo liquidaciones en cascada entre los diferentes prestadores de servicio, ya que éstos han acordado que para realizar transferencias de telecomunicaciones entre empresas que no cuentan con interconexión directa, el operador que desempeña la función de tránsito únicamente transferirá el tráfico si existe un contrato de interconexión entre éstas.

4) Otra de las razones para que muchos de los operadores encuentren dificultades de interconexión y de acceso a recursos esenciales obedece a que, en opinión de los operadores entrantes, el listado descrito en el artículo 27 no incluye elementos clave para el desarrollo de una competencia efectiva en el sector. Estos elementos son la desagregación de la infraestructura, la ubicación de equipos, los derechos de vía y el servicio de factura única, entre otros. Así, por ejemplo, los operadores se han topado con dificultades para obtener los derechos para la colocación de postes o ductos, los cuales se rigen de acuerdo con la normativa de las diferentes municipalidades, y por tanto están sujetas a la discrecionalidad del alcalde de la localidad (Montepeque, 2005).

5) También ha dificultado la interconexión el hecho de que el operador incumbente ofrezca únicamente dos puntos de interconexión ubicados en el municipio de Guatemala, ya que ello determina que el operador entrante pague por transporte de telecomunicaciones hacia estos puntos, aun cuando posea la infraestructura para transportar las comunicaciones por sus medios.

Los conflictos suscitados en Guatemala muestran varios aspectos: la ley es taxativa en determinar que las condiciones contractuales así como los precios para la prestación de toda clase de servicios comerciales de telecomunicaciones serán libremente negociados por las partes y no estarán sujetos a regulación ni aprobación por autoridad estatal. En el caso de las interconexiones, la ley indica que las condiciones y los costos también serán establecidos libremente por las partes. Sólo en el caso de que no sea posible alcanzar el acuerdo, el regulador designará un perito que calculará los cargos. La ley misma define los criterios que deberá aplicar el perito (Rivera, 2004). Al respecto, y aunque la ley contempla como primer recurso un procedimiento para resolver conflictos y privilegia la búsqueda de soluciones mediante la negociación, en la práctica ésta no se logra necesariamente debido principalmente a que una vez agotadas las instancias técnicas que considera la LGT, la decisión está sujeta a los procedimientos de “revisión judicial”, que en la mayoría de casos ha evitado avanzar en la interconexión.

E. DR-CAFTA: Implicaciones para el sector

En el recuadro 4 se resumen los compromisos del DR-CAFTA en materia telecomunicaciones, el tipo de compromiso, el plazo en que deberá implementarse y las leyes que deberán modificarse para hacer consecuente la legislación local con el DR-CAFTA.

En síntesis, se podría decir que lo acordado en materia de telecomunicaciones para el caso de Guatemala se clasifica en tres grandes aspectos: a) aspectos generales, son todas las disposiciones generales que aplican al sector; b) excepciones, todo lo relacionado con el tema de telefonía móvil y telefonía rural; y c) fomento a la competencia, tratamiento al operador dominante y los temas de competencia.

Recuadro 4
COMPROMISOS EN MATERIA DE TELECOMUNICACIONES

Compromiso	Artículo en DR-CAFTA	Tipo de compromiso	Ley que debe modificarse	Plazo
Garantizar a las empresas acceso y uso de cualquier servicio público de telecomunicaciones.	13.2	Obligatorio	Ninguna	A la entrada en vigencia del Tratado
Garantizar a los proveedores de servicios públicos de comunicaciones suministrar directa e indirectamente la interconexión.	13.3	Obligatorio	Ley de telecomunicaciones	A la entrada en vigencia del Tratado
Garantizar que los proveedores dominantes en su territorio otorguen a los proveedores de servicios públicos un trato no menos favorable.	13.4	Obligatorio	Ley de telecomunicaciones	A la entrada en vigencia del Tratado
Garantizar un trato razonable y no discriminatorio para el acceso de cables submarinos en su territorio.	13.5	Obligatorio	Ley de telecomunicaciones	A la entrada en vigencia del Tratado
No se exigirá a una empresa en su territorio que clasifique como un proveedor de servicios de información y que suministre dichos servicios sobre instalaciones que no son propias.	13.6	Obligatorio	Ley de telecomunicaciones	A la entrada en vigencia del Tratado
Administrar cualquier obligación de servicio universal que mantenga de una manera transparente, no discriminatoria y competitivamente neutral, y garantizar que la obligación del servicio universal no sea más gravosa de lo necesario para el tipo de servicio universal que se ha definido.	13.8	Obligatorio	Ley de telecomunicaciones	A la entrada en vigencia del Tratado
Administrar los procedimientos para la asignación y uso de recursos de telecomunicaciones escasos, incluyendo frecuencias, números y servidumbres de pasos, de una manera objetiva, oportuna, transparente y no discriminatoria.	13.10.1	Obligatorio	Ley de telecomunicaciones	A la entrada en vigencia del Tratado

(Continúa)

Recuadro 4 (conclusión)

Compromiso	Artículo en DR-CAFTA	Tipo de compromiso	Ley que debe modificarse	Plazo
Cada parte otorgará a su autoridad competente la facultad para establecer las medidas de cada parte, la cual incluirá la facultad de poner sanciones efectivas que pueden incluir multas financieras o la revocación y suspensión de licencias.	13.7 y 13.11	Obligatorio	Ley de telecomunicaciones	A la entrada en vigencia del Tratado
Garantizar el derecho a recurrir ante el organismo regulador de telecomunicaciones u otro organismo pertinente para resolver las controversias relacionadas con las medidas de cada parte.	13.12	Obligatorio	Ley de telecomunicaciones	A la entrada en vigencia del Tratado
Publicar la regulación del organismo regulador de telecomunicaciones y las tarifas para usuarios finales: Notificar públicamente a las personas interesadas y por adelantado, la normalización propuesta por un organismo regulador de telecomunicaciones. Oportunidad de comentarios a dicha normalización. Poner a disposición del público las medidas relativas a servicios públicos de telecomunicaciones.	13.13	Obligatorio	Ley de telecomunicaciones	A la entrada en vigencia del Tratado
Asegurar que un proveedor dominante de servicios de telecomunicaciones proporcione interconexión a tarifas basadas en costos.	Anexo 13.4.5	Obligatorio	Ley de telecomunicaciones	2 años a partir de la entrada en vigencia del Tratado, pero no más tarde del 1 de enero de 2007

Fuente: Dirección de Administración del Comercio Exterior, MINECO (2005).

Y las conclusiones que se derivan del análisis del contenido son las siguientes (Urizar, 2006):

1) El contenido del DR-CAFTA en materia de telecomunicaciones se propuso de alguna manera favorecer la entrada de más operadores y disminuir las prácticas que un operador, por lo vía de negar la interconexión, la desagregación de redes o el acceso a recursos esenciales, trataría de realizar para evitar la entrada. Si bien esto podría considerarse un objetivo positivo muy en la línea de las políticas de promoción de la competencia, habría que evaluar cuál sería su impacto en el fomento de la inversión local, porque podría constituir desestímulo para que se dé nueva inversión en la red, sobre todo la fija.

2) Los compromisos adquiridos en el DR-CAFTA obligan a evaluar algunos aspectos de la ley de telecomunicaciones, sobre todo en lo relacionado con la SIT, ya que hay necesidad de hacer cambios en:

- a) La reglamentación de las interconexiones.
- b) Desarrollar una metodología de cálculo de tarifas basado en costos.
- c) Incluir el tema de “la oferta de referencia”.
- d) Interconexión; regla de competencia; por ejemplo, los cargos deben ser parejos y quitar la dominancia de TELGUA.

e) Procedimiento de resolución de conflictos (público por conducto de la SIT y privados por medio del arbitraje).

f) Debe fortalecerse la función de la SIT, sobre todo en lo relativo al poder de sanción, y regresar la autonomía con respecto al gobierno central (esto significa que debe fortalecerse financieramente). Incluso deben evaluarse las funciones de la SIT, que hoy trata todos los temas relacionados con la radiodifusión y la televisión. Esto hace que disperse muchos esfuerzos. En otros países la supervisión de estos dos tipos de actividades corresponde a otros cuerpos técnicos.

3) En materia de competencia, pareciera que el DR-CAFTA acelera la discusión local sobre la necesidad de una ley de competencia, sus características y alcances, asunto que deberá ser materia de discusión en la agenda nacional.

4) La implementación del tratado requerirá apresurar acciones para que tanto el regulador como los actores del sector empiecen a adoptar las medidas para cumplir con los requerimientos del DR-CAFTA, tales como a) la metodología de cálculo de tarifas orientadas a costos, y b) el establecimiento de cargos de interconexión, entre otros.

5) Será importante definir la situación de GUATEL. Para algunos técnicos de la SIT, la existencia de esta empresa sólo podría justificarse en dos temas: a) uso de la fibra óptica, o b) red de microondas. Sin embargo, en opinión de los consultores de este documento, la empresa debería suprimirse, ya que era una institución que debió desaparecer en la reforma de 1996 y que luego de una década de existencia no ha logrado cumplir satisfactoriamente con las funciones para las que quedó establecida.

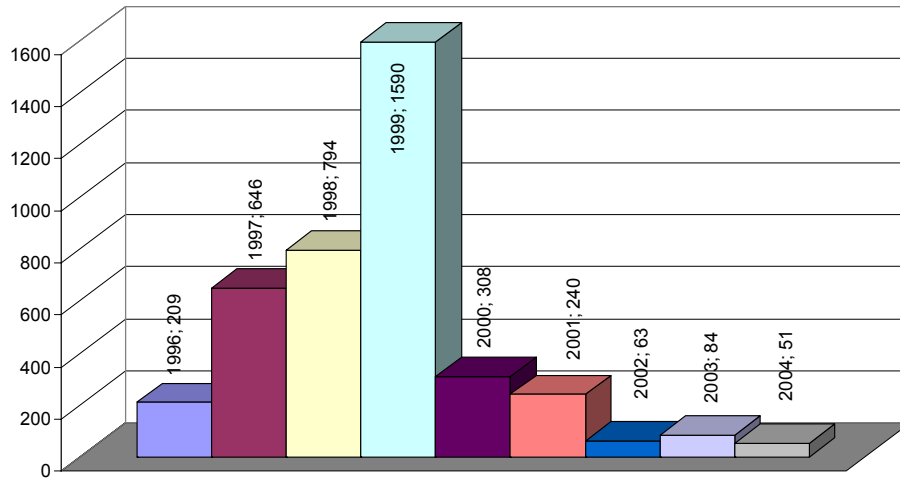
IV. Desempeño del sector

A. Uso del espectro radioeléctrico

Guatemala basó su reforma en telecomunicaciones en privatizar el espectro radioeléctrico. Se dio a las frecuencias un tratamiento similar al que recibe la tierra, como bien económico y escaso, pues como dijo el ejecutor de esta reforma, Alfredo Guzmán (2005), “si lo que el país buscaba era cómo atraer inversión, esto sólo puede lograrse cuando alguien es dueño”. En este modelo, el mercado decide qué frecuencias quiere, no el regulador. El interesado evalúa qué frecuencias están ocupadas y cuáles están disponibles, y solicita aquella por la que tiene interés. La ley establece que si hay más de un interesado, se debe realizar una subasta. Este sistema eliminó la discrecionalidad en la asignación de los recursos que con anterioridad existía y se crearon los títulos de usufructo de frecuencias (TUF), que son renovables automáticamente a los 15 años a solicitud del tenedor del título. En el gráfico 7 se muestra el número de TUF asignados y en el gráfico 8 las frecuencias en las que se han subastado. Es opinión mayoritaria que el establecimiento claro de los derechos de propiedad y de las condiciones para originar un mercado secundario de frecuencias es lo que ha proporcionado los incentivos adecuados para el desarrollo de este mercado.¹⁹

¹⁹ Esta argumentación recoge mucho de la teoría económica sobre derechos de propiedad desarrollada por Ronald Coase en 1959 “The Federal Communications Commissions” y también en “The Problem of Social Cost” (1960).

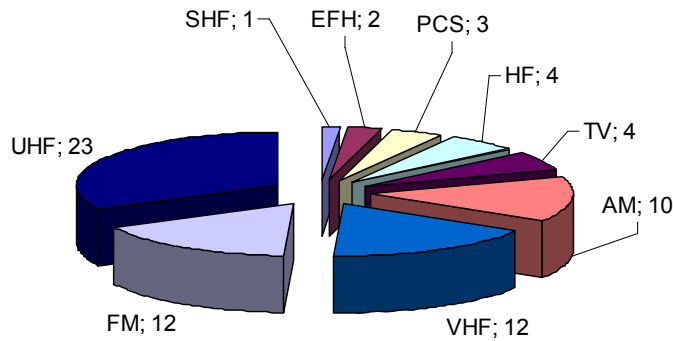
Gráfico 7
GUATEMALA: TUF VENDIDOS: 1.621 (41% DEL TOTAL), 1997-2004



Fuente: Leighton, 2005.

De hecho, el ex superintendente Toledo cuenta cómo a través de haber realizado con oposición la subasta de la frecuencia para celulares el 23 de marzo de 1999, se logró eliminar el monopolio que existía en la prestación de este servicio y los precios cayeron casi inmediatamente a la mitad en los siguientes meses. Entraron nuevos operadores y se cambió el esquema de cobro, logrando que los precios siguieran bajando hasta llegar a poco más del 70% de las tarifas originales (una tercera parte de lo que estaban antes de la apertura).

Gráfico 8
GUATEMALA: SUBASTAS DE FRECUENCIAS POR BANDA REALIZADAS POR LA SIT DESDE 1997 HASTA 2002



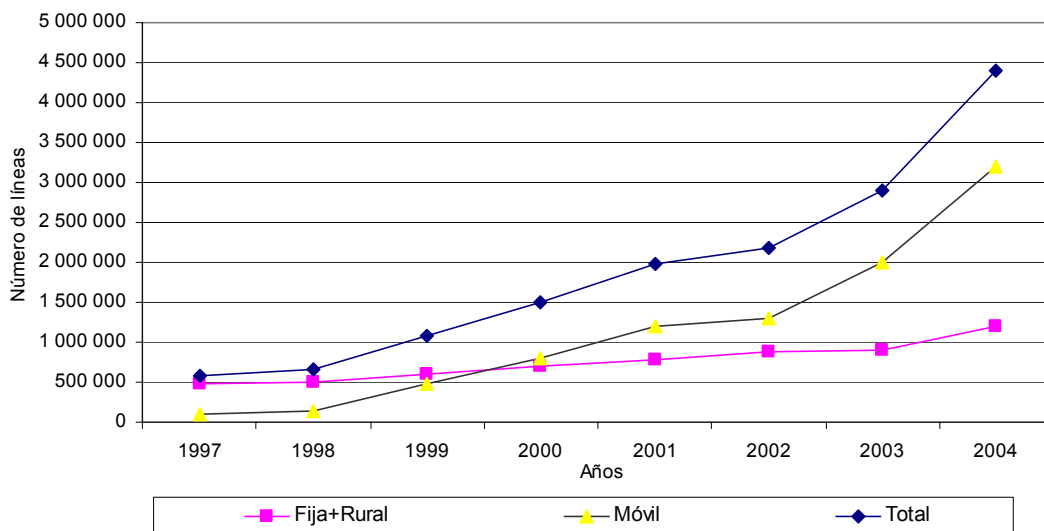
Fuente: SIT, 2005.

B. Aumento en la cobertura

Número de líneas (fijas y móviles)

En menos de una década, Guatemala casi triplicó el número de líneas fijas. En 1997 Guatemala tenía 429.000 líneas fijas; para el 2004 habían aumentado a 1.132.000. En cuanto a la telefonía móvil, el crecimiento ha sido exponencial: se ha elevado en 50% más que el promedio latinoamericano, y la razón de penetración de móviles (como porcentaje de la población laboral) de América Latina con respecto a Guatemala se ha reducido de 3,3 en 1997 a 1,5 en el 2001 (Ibarguen, 2003).

Gráfico 9
GUATEMALA: CRECIMIENTO DE LÍNEAS FIJAS, RURALES Y MÓVILES, 1997-2004



Fuente: SIT, 2005.

V. Conclusiones

- 1) Aun cuando para muchos las dificultades políticas y jurídicas que enfrentó la privatización de la empresa estatal GUATEL podrían opacar el éxito de la reforma, varios analistas locales e internacionales coinciden en que la reforma, si bien no es perfecta, ha dado resultados muy buenos en tan sólo una década. Esto se refleja en que Guatemala tiene precios de larga distancia de los más bajos del mundo, tomando en consideración su calidad y estabilidad. Se ha incrementado el nivel de competencia en varios segmentos (hay cuatro operadores de telefonía celular, 11 *carriers* y algunos otros fijos), se mejoró la calidad de los servicios, y los operadores están inmersos en un proceso continuo de adopción de nuevas tecnologías, y principalmente, la cobertura de los servicios para los guatemaltecos ha aumentado, además de tornarse más accesibles para la gran mayoría de ellos.
- 2) El esquema de asignación del espectro radioeléctrico ha sido exitoso, y en opinión de muchos analistas, éste ha sido la clave para el desarrollo de las telecomunicaciones, ya que el esquema de cuasipropiedad cambió los incentivos económicos y las condiciones de certeza jurídica en el uso del recurso más importante para ofrecer servicios de telecomunicaciones de calidad y con un continuo atractivo por innovar.
- 3) En materia regulatoria y de promoción de la competencia se perciben algunas preocupaciones que básicamente se refieren a:

a) El primero se relaciona con la independencia y la autonomía que debería de tener la SIT para hacer cumplir la ley.²⁰ En este tema se expresa que es necesario avanzar en fortalecer las facultades de intervención y la potestad de la SIT para ejercer un poder de sanción que haga cumplir la ley y que al tiempo inhiba las prácticas que atentan contra la competencia. Sobre este aspecto es importante tomar en cuenta la opinión de varios juristas²¹ que consideran un error pensar en crear una institución ajena a las limitaciones constitucionales y administrativas del entorno, pues argumentan que la falta de cumplimiento de la SIT hacia algunas decisiones en el sector no se debe a la carencia de decisión ni de voluntad, sino al hecho de que la constitución guatemalteca garantiza lo que suele llamarse la “revisión judicial” de los actos de las administraciones públicas. El contencioso administrativo es un proceso garantizado con carácter casi universal por el texto constitucional. Además, donde no fuera procedente dicho proceso, cabría entonces el amparo, garantía constitucional amplísima, de la que se ha abusado de forma significativa. Esto sugiere, por tanto, que las necesidades de fortalecer la regulación en el sector de telecomunicaciones van más allá de la revisión de la LGT y de la consideración de una ley de competencia, y requiere la revisión a profundidad de los procedimientos legales para hacer que el sector de telecomunicaciones y muchos otros funcionen y se promueva adecuadamente la competencia.

b) El segundo tema, y pese a que hay un reconocimiento de que el marco legal actual es moderno, existe la preocupación de que la ley no faculta a la SIT a velar por la promoción de la competencia en este sector, ni se cuenta con una instancia que lo haga. Éste será un tema que habrá que abordar: ¿cómo promover mayor competencia? y ¿cómo ésta eleva el bienestar del consumidor?

c) El tercero se refiere a la forma en que el FONDETEL selecciona los proyectos que subsidia, ya que en la actualidad el mecanismo utilizado no está logrando los objetivos de desarrollo que esta instancia debiera perseguir.

4) Los operadores que señalan las falencias de la regulación actual avizoran en lo firmado en el DR-CAFTA en materia de telecomunicaciones el espacio en el que se podrán incorporar y fortalecer esas debilidades. Sin embargo, hay opiniones encontradas al respecto,²² pues si bien el capítulo de telecomunicaciones en el DR-CAFTA refleja en buena medida el marco legal de Estados Unidos en esa materia, no hay plena seguridad de que para el caso de Guatemala, en donde se han logrado avances muy importantes en cuanto al desarrollo del país, sea beneficioso, y más bien hay cierto temor de que al aplicarla a un mercado más abierto que el de Estados Unidos en esta materia se sufra un retroceso. En ese sentido, en algunos foros se ha llamado la atención sobre el cuidado que debe tenerse para evitar que las modificaciones que se hagan como respuesta al DR-CAFTA u otras demandas no respondan únicamente a motivaciones de los operadores mismos que en un proceso de “capturar al regulador” hagan retroceder los resultados obtenidos. Esta discusión, de hecho, será el gran desafío en el futuro próximo en el país.

²⁰ En carta fechada el 27 de enero de 2004, un funcionario de CompTel/ASCENT Alliance envió comentarios a la Oficina de los Representantes de Comercio de los Estados Unidos acerca del cumplimiento que varios países, incluyendo Guatemala, han hecho a los acuerdos comerciales de telecomunicaciones. Al referirse a Guatemala en el tema regulatorio, dice: “La SIT es un cuerpo independiente, pero sus decisiones y procedimientos no parecen ser imparciales. La SIT no inicia acciones para prevenir acciones anticompetitivas por TELGUA y su grado de respuesta, cuando lo hace, hacia requerimiento de operadores hacia actos en contra de TELGUA es lenta”.

²¹ Mayora (2005).

²² Véase, por ejemplo, las ponencias presentadas en el Taller de Telecomunicaciones de UFM, 9-10 de junio de 2005 (www.cadep.ufm.edu.gt/telecom).

5) Otro punto importante que se concluye de este documento es que deberá prestarse atención a lo que está sucediendo a nivel de la región: la consolidación que se está dando del sector por medio de algunos operadores (América Móvil, Millicom y Telefónica) que tienen ya una presencia significativa casi en toda la región. Esto, si bien impactará los niveles de competencia, puede verse igualmente como una consecuencia de ésta. Se considera que en el tema de la promoción de la competencia no todo está dicho, y si bien la revisión de lo que ha sucedido con el desempeño del sector debiera conducir a evaluar mejoras, éstas deberán verse a la luz de que el desarrollo de este sector continúe, y no que cambios drásticos en el marco regulatorio actual produzcan una modificación en la eficiencia, que aunque no perfecta, ha sido muy positiva para el país.

Bibliografía

- Amaya, Ana (2005), “Mano a Mano”, Revista *It Now*, Año 1, N° 1, mayo, pp. 22-25.
- Banco Mundial (2003), *Manual de las Telecomunicaciones*, Módulo 5: La competencia, Martí Tétrault.
- ___ (1998), *World Development Indicators 1998*, Washington, D. C.
- CIEN (Centro de Investigaciones Económicas Nacionales) (1999), *Infraestructura para el Tercer Milenio*, Fascículo 3: Comunicaciones, Guatemala.
- ___ (2004), “Comentarios al proyecto de Ley para protección de la competencia”, Memorando enviado al Ministro de Economía, febrero (www.cien.org.gt).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2001), *Inversión extranjera y desarrollo en Centroamérica: Nuevas tendencias* (LC/MEX/L.509), México.
- Dirección de Atención al Consumidor (DIACO) (2005), “Convenio de Cooperación Interinstitucional”, efectuado entre el Viceministro del MICIVI y el Viceministro de Inversión y Competencia del Ministerio de Economía, Ministerio de Economía, Guatemala, 15 de marzo.
- Einstein, Marc (2005), “La hora de la competencia”, Revista *It Now*, Año 1, N° 1, mayo, p. 27.
- El Periódico* (2005), Sección Económica: “Paglo Zilberglait: La primer línea de defensa: estar educado”, Guatemala, 21 de marzo.
- ___ (2005), Suplemento Económico, “Telefónica adquiere Bellsouth”, Guatemala, 6 de abril.
- Garrido, Baldir (2005), “Disputas actuales sobre políticas públicas”, conferencia dictada durante el Taller de Telecomunicaciones: ¿Convergencia o Competencia? La Administración del Espectro Radioeléctrico en Guatemala y Latinoamérica, Guatemala, 9-10 de junio (www.cadep.ufm.edu/telecom/).

- Guzmán, Alfredo (2005), “¿Cómo se produjo la reforma?”, conferencia dictada durante el Taller de Telecomunicaciones: ¿Convergencia o Competencia? La Administración del Espectro Radioeléctrico en Guatemala y Latinoamérica, Guatemala, 9-10 de junio de 2005.
- Hazlett, T., G. Ibarguen y W. Leighton (2005), “The consumer welfare gains of Guatemala’s Liberal Reforms”, conferencia dictada durante el Taller de Telecomunicaciones: ¿Convergencia o Competencia? La Administración del Espectro Radioeléctrico en Guatemala y Latinoamérica, Guatemala, 9-10 de junio (www.cadep.ufm.edu/telecom/).
- Ibarguen, G. (2003), “Liberating the radio spectrum in Guatemala”, *Telecommunication Policy*, 27, pp. 543-554.
- Leighton, Wayne A. (2005) “La importancia de definir y defender los derechos: El caso de Guatemala”, *Apuntes de Economía y Política*, Análisis Económico de las Decisiones Públicas, Universidad Francisco Marroquín, enero-febrero.
- “El ambiente del bienestar social a través de las reformas liberales del espectro radio”, conferencia dictada durante el Taller de Telecomunicaciones: ¿Convergencia o Competencia? La Administración del Espectro Radioeléctrico en Guatemala y Latinoamérica, Guatemala, 9-10 de junio (www.cadep.ufm.edu/telecom/).
- Mayora, Eduardo (2005), “Disputas actuales sobre políticas públicas”, conferencia dictada durante el Taller de Telecomunicaciones: ¿Convergencia o Competencia? La Administración del Espectro Radioeléctrico en Guatemala y Latinoamérica, Guatemala, 9-10 de junio (www.cadep.ufm.edu/telecom/).
- Montepeque, Belisario (2005), “Resolución de conflictos dentro del mercado”, conferencia dictada durante el Taller de Telecomunicaciones: ¿Convergencia o Competencia? La Administración del Espectro Radioeléctrico en Guatemala y Latinoamérica, Guatemala, 9-10 de junio (www.cadep.ufm.edu/telecom/).
- Rivera, Eugenio (2004), *Regulación y competencia de las telecomunicaciones en Centroamérica: Un análisis comparativo* (LC/MEX/L.615), Serie Estudios y Perspectivas, N° 22, México.
- Smith, D. y S. Sun (2001), “Introducing competition policy into developing economies: A summary of lessons learned”, *Perspectives*, Vol. 2, N° 4, publicado por Overseas Young Chinese Forum.
- Spiller, P. T. y C. Cardilli (1997), “The frontier of telecommunications deregulation: Small countries leading the pack”, *Journal of Economic Perspectives* 11(4), pp. 127-138.
- Superintendencia de Telecomunicaciones (SIT) (2004), *Boletín Estadístico 2-2004*, Operadores de Red Local (www.sit.gob.gt).
- Toledo, José (2005), “¿Cómo se implementó la reforma de 1996 sobre el espectro radioeléctrico?”, conferencia dictada durante el Taller de Telecomunicaciones: ¿Convergencia o Competencia? La Administración del Espectro Radioeléctrico en Guatemala y Latinoamérica, Guatemala, 9-10 de junio.
- Urizar, Carmen (2006), “Análisis del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos de América (TLC-DR-CAUSA), Capítulos de Comercio Transfronterizo de Servicios, Servicios Financieros y Telecomunicaciones”, ASIES, inédito.
- (2003), “Un marco conceptual para la regulación económica en Guatemala: Casos de telecomunicaciones y electricidad”, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IIES), Universidad Rafael Landívar, *Revista de Estudios Sociales*, N° 69, Guatemala.
- (1996), “Telecomunicaciones: La oportunidad de recuperar el tiempo perdido”, CIEN, *Carta Económica*, N° 162, Guatemala, junio.
- (1993), “Más allá de la venta de activos”, CIEN, *Carta Económica*, N° 124, Guatemala, abril.

Leyes consultadas

Ley de Radiocomunicaciones. Decreto Ley N° 433, marzo de 1966.

Ley Reguladora del Uso y Captación de Señales Vía Satélite y su Distribución por Cable. Decreto N° 41-92 del Congreso de la República, mayo de 1992.

Ley General de Telecomunicaciones. Decreto 94-96 del Congreso de la República, 17 de octubre de 1996.

Reglamento para la Prestación del Servicio Telefónico Internacional. Acuerdo Gubernativo N° 408-99 del Presidente de la República.

Reglamento para la Explotación de Sistemas Satelitales en Guatemala. Acuerdo Gubernativo N° 574-98.

Ley de Protección al Consumidor. Decreto 006-2003.

Entrevistas realizadas

Lic. Silvia de Padilla
Subdirectora Dirección de Atención al Consumidor (DIACO)

Ing. Baldir Garrido
Presidente de Gremial de Operadores de Telecomunicaciones

Ing. Raúl Solares
Gerente de Regulación, Bellsouth

Lic. Dolores Siekavizza
Lic. Francisco Eberhrt
Departamento Jurídico, Telefónica

Ing. Mauricio Garrido
Ing. Rodrigo Robles
Ing. Claudia Contreras
Superintendencia de Telecomunicaciones, SIT

Ing. Víctor Unda
COMCEL

Ing. Magda Moscoso de Cabañas
Teléfonos del Norte, TELNOR

Ing. Jessica Hodgsons
Gerente de Regulación, TELGUA

Ing. Edwin Solares
AT&T

Ing. Mario Martínez
Grupo Megatel/PTI, S. A.

Páginas de Internet consultadas:

www.pronacom.gob.gt

www.sit.gob.gt

www.mineco.gob.gt (DIACO)



Serie

 OFICINA
 SUBREGIONAL
 DE LA CEPAL
 EN
 MÉXICO

CEPAL Estudios y perspectivas

Números publicados

El listado completo de esta colección, así como las versiones electrónicas en pdf están disponibles en nuestro sitio web: <http://www.eclac.cl/mexico/>

75. Competencia y regulación en las telecomunicaciones: El caso de Guatemala, Carmen Urizar (LC/L.2691-P) (LC/MEX/L.729/Rev.1)) N° de venta: S.07.II.G.42, 2007.
74. Competencia y regulación en las telecomunicaciones: El caso de Panamá, Ricardo González (LC/L.2681-P) (LC/MEX/L.721/Rev.1)) N° de venta: S.07.II.G.31, 2007.
73. Competencia y regulación en las telecomunicaciones: El caso de El Salvador, Pedro Argumedo (LC/L.2680-P) (LC/MEX/L.723/Rev.1)) N° de venta: S.07.II.G.30, 2007.
72. Mejores prácticas en materia de defensa de la competencia en Argentina y Brasil: Aspectos útiles para Centroamérica, Diego Petrecolla (LC/L.2677-P) (LC/MEX/L.726/Rev.1)) N° de venta: S.07.II.G.26, 2007.
71. Competencia y regulación en la banca de Centroamérica y México. Un estudio comparativo, Eugenio Rivera y Adolfo Rodríguez (LC/L.2676-P) (LC/MEX/L.725/Rev.1)) N° de venta: S.07.II.G.25, 2007.
70. Honduras: Tendencias, desafíos y temas estratégicos de desarrollo agropecuario, Braulio Serna (LC/L.2675-P) (LC/MEX/L.761/Rev.1)) N° de venta: S.07.II.G.24, 2007.
69. Ventajas y limitaciones de la experiencia de Costa Rica en materia de políticas de competencia: Un punto de referencia para la región centroamericana, Pamela Sittenfeld (LC/L.2666-P) (LC/MEX/L.763)) N° de venta: S.07.II.G.17, 2007.
68. Competencia y regulación en la banca: El caso de El Salvador, Mauricio Herrera (LC/L.2665-P) (LC/MEX/L.727/Rev.1)) N° de venta: S.07.II.G.16, 2007.
67. Condiciones generales de competencia en países centroamericanos: El caso de El Salvador, Francisco Molina (LC/L.2664-P) (LC/MEX/L.720/Rev.1)) N° de venta: S.07.II.G.15, 2007.
66. Modelos de privatización y desarrollo de la competencia en las telecomunicaciones de Centroamérica y México, Eugenio Rivera (LC/L.2663-P) (LC/MEX/L.724/Rev.1)) N° de venta: S.07.II.G.14, 2007.
65. Integración regional y políticas públicas. Evaluación de la experiencia europea y posibles implicaciones para la integración latinoamericana, Juan Tugores (LC/L.2647-P) (LC/MEX/L.760)) N° de venta: S.06.II.G.173, 2006.
64. Retos de la política fiscal en Centroamérica, Juan Alberto Fuentes K. (LC/L.2646-P) (LC/MEX/L.719/Rev.2)) N° de venta: S.06.II.G.172, 2006.
63. El seguro agropecuario en México: Experiencias recientes, Erasto Díaz Tapia (LC/L.2633-P) (LC/MEX/L.758)) N° de venta: S.06.II.G.157, 2006.
62. Competencia bancaria en México, Marcos Avalos y Fausto Hernández Trillo (LC/L.2630-P) (LC/MEX/L.722/Rev.2)) N° de venta: S.06.II.G.155, 2006.
61. La sostenibilidad de la deuda pública y la postura fiscal en el ciclo económico: El Istmo Centroamericano, Edna Armendáriz (LC/L.2629-P) (LC/MEX/L.757)) N° de venta: S.06.II.G.154, 2006.
60. The effectiveness of technical assistance, socio-economic development, and the absorptive capacity of competition authorities, Simon J. Evenett (LC/L.2626-P) (LC/MEX/L.755)) N° de venta: E.06.II.G.150, 2006.
59. Los instrumentos económicos en la gestión del agua. El caso de Costa Rica, Liudmila Ortega Ponce (LC/L.2625-P) (LC/MEX/L.754)) N° de venta: S.06.II.G.149, 2006.
58. The political economy of Mexico's dollarization debate, Juan Carlos Moreno-Brid and Paul Bowles (LC/L.2623-P) (LC/MEX/L.753)) N° de venta: E.06.II.G.147, 2006.
57. DR-CAFTA: ¿Panacea o fatalidad para el desarrollo económico y social en Nicaragua?, Marco Vinicio Sánchez y Rob Vos (LC/L.2622-P) (LC/MEX/L.752)) N° de venta: S.06.II.G.146, 2006.
56. Valuing damage and losses in cultural assets after a disaster: Concept paper and research options, Kaspars Vecvagars (LC/L.2610-P) (LC/MEX/L.731)) N° de venta: E.06.II.G.135, 2006.
55. Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: Algunas lecciones de la literatura contemporánea, Sonia Draibe y Manuel Riesco (LC/L.2601-P) (LC/MEX/L.742)) N° de venta: S.06.II.G.112, 2006.
54. Los efectos de los desastres en 2004 y 2005: La necesidad de adaptación de largo plazo, Ricardo Zapata (LC/L.2594-P) (LC/MEX/L.733)) N° de venta: S.06.II.G.123, 2006.

53. Opciones de financiamiento para universalizar la cobertura del sistema de pensiones de Costa Rica, Fabio Durán (LC/L.2593-P (LC/MEX/L.732)) N° de venta: S.06.II.G.122, 2006.
52. Condiciones generales de competencia en Guatemala, Antonio Romero y Carlos E. González (LC/L.2550-P (LC/MEX/L.718)) N° de venta: S.06.II.G.77, 2006.
51. Health benefits guarantees in Latin America: Equity and quasi-market restructuring at the beginning of the Millennium, Ana Sojo (LC/L.2546-P (LC/MEX/L.717)) N° de venta: E.06.II.G.74, 2006.
50. ¿Se erosiona la competitividad de los países del DR-CAFTA con el fin del acuerdo de textiles y vestuario?, René A. Hernández, Indira Romero y Martha Cordero (LC/L.2545-P (LC/MEX/L.691/Rev.2)) N° de venta: S.06.II.G.73, 2006.
49. Efectos de la capacitación de la competitividad de la industria manufacturera, Ramón Padilla y Miriam Juárez (LC/L.2536-P (LC/MEX/L.690/Rev.1)) N° de venta: S.06.II.G.63, 2006.
48. Condiciones generales de competencia: el caso de México, Marcos Avalos (LC/L.2535-P (LC/MEX/L.711/Rev.1)) N° de venta: S.06.II.G.62, 2006.
47. Matriz de contabilidad social (MCS) 2002 de Costa Rica, y los fundamentos metodológicos de su construcción, Marco Vinicio Sánchez (LC/L.2514-P (LC/MEX/L.712)) N° de venta: S.06.II.G.40, 2006.
46. El Istmo Centroamericano durante el período 1990-2002: Los efectos de la volatilidad del crecimiento en el empleo, los salarios reales, el gasto público social, la pobreza y la distribución del ingreso, Pablo Sauma (LC/L.2500-P (LC/MEX/L.710)) N° de venta: S.06.II.G.32, 2006.
45. Características de los hogares y de su principal perceptor de ingresos en Centroamérica, México y la República Dominicana: su papel en la desigualdad del ingreso, Matthew Hammill (LC/L.2499-P (LC/MEX/L.709)) N° de venta: S.06.II.G.31, 2006.
44. La garantía de prestaciones en salud en América Latina. Equidad y reorganización de los cuasimercados a inicios del milenio, Ana Sojo (LC/L.2484-P (LC/MEX/L.708)) N° de venta: S.06.II.G.9, 2006.
43. Income inequality in Central America, Dominican Republic and Mexico: Assessing the importance of individual and household characteristics, Matthew Hammill (LC/L.2480-P (LC/MEX/L.701)) N° de venta: E.06.II.G.7, 2005.
42. Mexico: Economic growth, exports and industrial performance after NAFTA, Juan Carlos Moreno-Brid, Juan Carlos Rivas Valdivia y Jesús Santamaría (LC/L.2479-P (LC/MEX/L.700)) N° de venta: E.06.II.G.6, 2005.
41. Los mercados en el Istmo Centroamericano: ¿qué ha pasado con la competencia?, Claudia Schatan y Eugenio Rivera (LC/L.2478/Rev.1-P (LC/MEX/L.695/Rev.1)) N° de venta: S.06.II.G.6, 2006.
40. Cooperación ambiental en el NAFTA y perspectivas para el DR-CAFTA, Claudia Schatan y Carlos Muñoz Villarreal (LC/L.2413 P (LC/MEX/L.689)) N° de venta: S.05.II.G.160, 2005.
39. La factibilidad política de las reformas del sector social en América Latina, Alejandra González-Rossetti (LC/L.2412 P (LC/MEX/L.684)) N° de venta: S.05.II.G.159, 2005.
38. Agir ensemble pour une gestion plus efficace des services de l'eau potable et l'assainissement en Haïti, Lilian Saade (LC/L.2395-P (LC/MEX/L.680)) N° de venta: F.05.II.G.138, 2005.
37. Condiciones generales de competencia en Panamá, Marco A. Fernández B. (LC/L.2394-P (LC/MEX/L.677)) N° de venta: S.05.II.G.137, 2005.
36. Reformas económicas, régimen cambiario y choques externos: Efectos en el desarrollo económico, la desigualdad y la pobreza en Costa Rica, El Salvador y Honduras, Marco Vinicio Sánchez Cantillo (LC/L.2370-P (LC/MEX/L.673)) N° de venta: S.05.II.G.111, 2005.

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Biblioteca de la Sede Subregional de la CEPAL en México, Presidente Masaryk No. 29 – 4° piso, 11570 México, D. F., Fax (52) 55-31-11-51, biblioteca.cepal@un.org.mx

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