

Competencia y regulación en las telecomunicaciones: El caso de El Salvador

Pedro Argumedo



Unidad de Comercio Internacional
e Industria

México, D. F., febrero de 2007



Este documento fue preparado por Pedro Argumedo, consultor 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).

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

Publicación de las Naciones Unidas

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

ISBN: 978-92-1-323037-4

LC/L.2680-P

LC/MEX/L.723/Rev.1

N° de venta: S.07.II.G.30

Copyright © Naciones Unidas, febrero 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	5
Resumen Ejecutivo	7
Introducción	11
I. Antecedentes históricos, legales e institucionales	13
1. Contexto y causas de la privatización.....	13
2. Secuencia y características de la privatización	14
3. Marco regulatorio y principales regulaciones en competencia	17
4. Institucionalidad del sector	19
II. La organización de las telecomunicaciones después de la privatización	21
1. Los operadores en telefonía fija y móvil	21
2. Estimación del grado de concentración de mercado total y por líneas fijas y móviles	24
3. Estimación del grado de concentración en el acceso a Internet.....	26
4. La inversión extranjera directa en el sector	26
5. La evolución de la inversión, 1998-2005	28
III. La política de competencia y regulación en las telecomunicaciones	31
1. Del monopolio público a la competencia: problemas y oportunidades	31
2. La política tarifaria en El Salvador.....	35
3. El desarrollo de las interconexiones	43
4. DR-CAFTA: implicaciones para reformar el marco regulatorio actual	48

IV. Desempeño del sector telecomunicaciones	51
1. Las telecomunicaciones, segundo sector más dinámico de la economía (1998-2005).....	51
2. El Salvador en conectividad ocupó el quinto lugar en América Latina.....	52
3. La cobertura telefónica en los hogares aumentó fuertemente, pero aún hay 800.000 hogares sin cobertura directa	54
4. La expansión de las líneas de telecomunicaciones fijas y móviles.....	55
5. Acceso a Internet, un gran desafío.....	57
V. Recomendaciones	59
VI. Conclusiones	61
Bibliografía	63
Serie Estudios y perspectivas: números publicados	67

Índice de cuadros

Cuadro 1	El Salvador: Empresas de telecomunicaciones, 1997-2005.....	22
Cuadro 2	El Salvador: Grado de concentración en líneas móviles, fijas y ambas. Índice de Herfindahl y Hirschman (IHH), 2002-2005	25
Cuadro 3	El Salvador: Internet dedicado y conmutado: Participación por empresas	26
Cuadro 4	El Salvador: Inversión extranjera directa por sector receptor, 1998-2005.....	27
Cuadro 5	Insatisfacción con la privatización de los servicios públicos, 1998-2004.....	34
Cuadro 6	Indicadores de gobernabilidad por países, 1996-2004.....	36
Cuadro 7	El Salvador: Tarifas de telefonía fija local e internacional, 1993-1997.....	37
Cuadro 8	El Salvador: Aumento en tarifas por contrato de inversión, 1997-2002.....	39
Cuadro 9	El Salvador: Tarifas máximas y efectivas de telecomunicaciones, 1998-2005.....	41
Cuadro 10	El Salvador: Tarifas de móvil por minuto a otros servicios.....	42
Cuadro 11	El Salvador: Móviles tráfico en minutos por tipo de servicio.....	43
Cuadro 12	Enfoques de reguladores de clase mundial <i>versus</i> El Salvador.....	50
Cuadro 13	El Salvador: Cobertura por hogar en telefonía fija y móvil, 1997-2004.....	55
Cuadro 14	Comparación regional de telefonía: Costo y penetración	58

Índice de gráficos

Gráfico 1	El Salvador: Evolución de la estructura de participación líneas móviles, 1998, 2002 y 2005.....	23
Gráfico 2	El Salvador: Rentas pagadas al exterior, 1997-2005.....	28
Gráfico 3	El Salvador: Inversión en telecomunicaciones, 1998-2005	29
Gráfico 4	Istmo Centroamericano: Calidad de la infraestructura de las telecomunicaciones	32
Gráfico 5	El Salvador: Cargo por tráfico en telefonía fija, 1997-2002.....	39
Gráfico 6	El Salvador: Crecimiento de la economía y telecomunicaciones, 1991-2004	52
Gráfico 7	Ranking del índice de capacidad de conectividad, 2005-2006	53
Gráfico 8	El Salvador: Cobertura telefónica nacional, urbana y rural, 1995-2004.....	54
Gráfico 9	El Salvador: Evolución de líneas totales y móviles, 1994-2005	56
Gráfico 10	El Salvador: Evolución de líneas fijas, 1994-2005	56

Índice de figuras

Figura 1	El Salvador: Proceso de privatización de ANTEL. Comisiones permanentes de la comisión de notables	15
Figura 2	El Salvador: Telecomunicaciones del monopolio público a la privatización y competencia	33
Figura 3	El Salvador: Rango de posibilidades de tipos de llamada e interconexión	45
Figura 4	El Salvador: Acceso igual en interconexión para promover competencia	45

Resumen

El estudio representa un aporte al análisis de la competencia y la regulación de las telecomunicaciones en El Salvador. El documento inicia exponiendo las razones que motivaron la implementación de la reforma en el sector, detalla el marco normativo base aprobado en la Ley y Reglamento de Telecomunicaciones, así como la ley de creación de la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET). Dicho marco regulatorio buscaba promover la competencia y para ello se estudia la participación de nuevos operadores en telefonía, se estima el grado de concentración en el mercado por número de líneas fijas y móviles, se comenta la baja penetración de Internet y la estructura de participación de operadores en los servicios de tipo conmutado y dedicado. Por otra parte, se analizan los acuerdos tarifarios y de interconexión que resultan de la reforma, así como la evolución de las tarifas efectivas y máximas aprobadas en líneas fijas, móviles y en los cargos de interconexión entre redes telefónicas. Se estudia también el impacto del DR-CAFTA en el marco normativo del sector y se abordan los nuevos desafíos que plantea la promoción de la sociedad de la información en las telecomunicaciones. Asimismo, se documenta el desempeño del sector, considerando la expansión extraordinaria en el número de líneas fijas y móviles, y se comparara el favorable posicionamiento de El Salvador respecto de América Latina. Finalmente, se plantea un conjunto de recomendaciones enfocadas a impulsar la competencia, una mayor inversión, el desarrollo del sector y el fortalecimiento de la institución reguladora.

Resumen Ejecutivo

Las telecomunicaciones cada vez se están volviendo más estratégicas para el desarrollo de los países. Si bien antes se consideraban como la forma de comunicarse verbalmente entre usuarios (familias y empresas), actualmente y a futuro se ven más como un medio convergente de comunicación de voz, datos y videos (conocimiento). La reforma de telecomunicaciones impulsada en el país buscó alcanzar una mayor cobertura de los servicios de comunicación de voz mediante una participación privada eficiente y efectiva.

Ésta se realizó sobre la base de un marco regulatorio que promovió la prestación de los servicios privados en competencia, en lugar del servicio público bajo monopolio. La reforma inició en 1996, cuando se aprobó la Ley de Telecomunicaciones y la ley de creación del ente regulador (SIGET), pero la privatización y promoción de la competencia empezó en 1998, con la venta de 51% de las acciones de la empresa estatal ANTEL. De 1998 al 2005, el proceso ha estado a prueba, desarrollando la participación privada bajo el marco regulatorio establecido, el cual permitió aprovechar el avance de las tecnologías de la comunicación. También el proceso enfrentó la ausencia de legislación complementaria en favor de la competencia (Ley de Competencia), así como las debilidades de la ley y del ente regulador de los derechos del consumidor (DPC).

Las telecomunicaciones han experimentado un crecimiento extraordinario, al punto de pasar al segundo lugar como el sector más dinámico de la economía desde 1998. Estudios internacionales sobre competitividad muestran que al evaluar la calidad de la infraestructura en telecomunicaciones, El Salvador ocupó el primer lugar en Centroamérica, el segundo lugar en América Latina y el decimoséptimo

lugar en el mundo. En la misma dirección, se observó la duplicación del número de líneas fijas en cinco años respecto de lo logrado por ANTEL en 30 años. La cobertura de las telecomunicaciones medida a partir de la teledensidad registró un fuerte incremento, al pasar de 8,3% en 1997 a 49,2% en 2005, sobresaliendo la densidad en teléfonos móviles con 35,1%. Por su parte, el número de líneas fijas, móviles y teléfonos públicos pasó de 0,3 millones en 1997 a 3,4 millones en 2005 y, finalmente, el tráfico telefónico en minutos se cuadruplicó, al pasar de tres billones en 1998 a 12 billones en 2005.

No obstante los impresionantes avances anteriores, sólo 50% de los hogares tiene acceso a telefonía, siendo este índice mucho más bajo en el área rural, con 30%. Por otra parte, se destaca la necesidad de definir las tarifas con base en costos competitivos, ya que en telefonía fija el costo de la llamada por minuto se incrementó acumuladamente en 35%, de 1998 al 2002, cuando la inflación fue de 12%; para algunos analistas lo anterior era contraproducente, considerando que los avances tecnológicos reducían los costos. En lo que corresponde a la telefonía móvil, se hace notar que es más barato comunicarse de una línea fija a Estados Unidos, que llamar localmente entre celulares o celulares-fijos; es más alta la tarifa de llamada de un celular a una línea fija, que de móvil a móvil, y el costo de las llamadas entre celulares de la misma red es menor que entre redes diferentes. Estudios comparativos internacionales dejan ver que el costo de acceso a Internet es de los más altos en relación con otros países.

Un tema de interés fue la medición del grado de competencia en el mercado de las telecomunicaciones, para lo cual se utilizó el Índice de Herfindahl y Hirschman (IHH), sobre la base del número de líneas por operador móvil y fijo. Los resultados revelan que el sector se caracterizó, hasta mediados de 2005, por ser un mercado altamente concentrado que había experimentado mejoras respecto de 2002. Al evaluar la telefonía fija, se ubicó en el rango superior de concentración, mientras que la telefonía móvil se acercó a una clasificación de mercado moderadamente concentrado. El alto grado de concentración de las telecomunicaciones, principalmente línea fija, es un fenómeno muy generalizado en la mayoría de países que privatizaron, y el éxito para algunas naciones en disminuir la concentración ha sido la aplicación de una segunda reforma orientada a promover más competencia mediante la eliminación de obstáculos para que participen los competidores (véase “Which Broadband Nation?”, en Foreign Affairs, septiembre-octubre de 2005).

La opinión pública sobre las privatizaciones en El Salvador experimentó un deterioro, como lo indican las estadísticas de Latinobarómetro; la misma tendencia vale para la calidad de la regulación y del estado de derecho, de 2000 al 2004 (Kauffman, Banco Mundial). Por otra parte, al realizar una evaluación comparativa de la Ley de Telecomunicaciones respecto de las mejores prácticas mundiales, otros estudios advierten que no prevalecen las consideraciones económicas y técnicas en la determinación de precios y cálculos de costos (Telecom/Telematique 2004). Países como Japón y la Unión Europea han llevado a cabo segundas reformas a las leyes de telecomunicaciones con el fin de promover más competencia y reducir el riesgo de captura.

En atención a lo anterior se destaca que, desde 2005, la SIGET y la Dirección de Protección al Consumidor (DPC) iniciaron un conjunto de acciones orientadas a cautelar los derechos del usuario, estableciendo medidas para regular las cláusulas en la firma de contratos de suscripción de servicios; se amplió el tiempo de vida de las tarjetas de prepago, se ejecutaron acciones para resolver los cobros indebidos y, más recientemente, se pusieron en práctica medidas tendientes a frenar el robo de celulares por medio de la desactivación total de la unidad en los operadores locales, a efecto de lo cual la SIGET trabaja en su aplicación regional.

En cuanto a los operadores, la SIGET enfrenta un contexto muy favorable para estudiar e implementar reformas a la ley, con la finalidad de fortalecer la competencia y promover las inversiones y el desarrollo del sector. Para 2006, la SIGET tendrá que adecuar la normativa a los compromisos firmados por el DR-CAFTA, empezará a definir los límites y tareas con la nueva

Superintendencia de la Competencia y coordinará acciones con la agenda e-País para construir la sociedad de la información. Estos tres conjuntos de políticas articularán un marco base para revisar los artículos de la presente ley. A continuación se presentan las recomendaciones:

1) Revisar la Ley y Reglamento de Telecomunicaciones, con el fin de estimular la libre competencia y que las tarifas reflejen los costos de los servicios. El ente regulador, la SIGET, deberá tener un marco normativo que le permita obtener la información técnica, financiera y estadística necesaria para estimar las tarifas máximas con base en costos (CIDLP). Lo anterior plantea al regulador el reto de fortalecer su equipo de análisis técnico, financiero y estadístico, para realizar un trabajo que potencie la eficiencia del mercado y estimule la competencia entre operadores, en apego a los estándares internacionales.

2) DR-CAFTA. Aprovechar la inclusión de dicha normativa y ampliar la revisión con estándar mundial. Los temas del acuerdo son: a) en interconexión, garantizar la calidad en los puntos técnicamente factibles, con tarifas basadas en costos; b) desagregación de la red; c) localización basada en tarifas por costos, y d) fortalecimiento para regular las prácticas anticompetitivas y discriminatorias.

3) Estimular la cooperación entre entes reguladores de las telecomunicaciones en el nivel regional. Los operadores internacionales principales participan en todos los mercados nacionales de la región, por lo cual la regulación local deberá articularse mejor en el nivel regional. Se propone consolidar al ente regulador regional (COMTELCA).

4) Fortalecer la unidad estadística de telecomunicaciones para ampliar la recolección, validación de los datos, tabulación y análisis del sector, con miras a subsanar los problemas pasados y los requerimientos futuros de un sector que tecnológicamente cambiará en el futuro.

Introducción

El estudio sobre competencia y regulación de las telecomunicaciones permite hacer una evaluación de los resultados obtenidos, luego de haber transcurrido una década desde que se aprobó la Ley de Telecomunicaciones y se creó la SIGET. Bajo este marco normativo se realizó la privatización de 51% de las acciones de la empresa estatal Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL) (1998), con lo cual se inició la participación de nuevas empresas en el sector, alcanzando un total de 46 al 2005.

La participación privada en la prestación de servicios permitió una expansión extraordinaria de la cobertura telefónica: por ejemplo, el número de líneas fijas, móviles y teléfonos públicos pasó de 0,3 millones en 1997 a 3,4 millones en 2005 y el tráfico telefónico en minutos se cuadruplicó, al pasar de tres billones en 1998 a 12 billones en 2005. En la misma dirección, el sector alcanzó el segundo lugar de mayor crecimiento económico desde 1998, ocupó el mismo sitio en atracción de inversión extranjera directa, colocándose el país en el segundo lugar en calidad de infraestructura de telecomunicaciones en América Latina, de acuerdo con el Foro Económico Mundial. No obstante, hay desafíos pendientes: menos de la mitad de los hogares no cuenta con un acceso directo a telecomunicaciones; la penetración de Internet es de las más bajas y su costo es de los más altos; el mercado de líneas fijas se caracteriza por estar altamente concentrado y en menor medida se ubican las líneas móviles, y el organismo regulador no ha realizado estudios para aprobar pliegos tarifarios y cargos de interconexión sobre la base del método de costos incrementales de largo plazo.

El marco normativo del mercado de las telecomunicaciones enfrentó los problemas del desarrollo institucional del país, como la ausencia de legislación complementaria para regular la competencia (Ley de Libre Competencia), así como la debilidad observada en la Dirección de Protección del Consumidor, que culminó con una reforma en el año 2005. Las telecomunicaciones del país se beneficiaron rápidamente con el desarrollo de las tecnologías de la información, lo cual ha contribuido a la reducción de costos y a ampliar de manera significativa la variedad de los servicios.

Se considera que en la actualidad las telecomunicaciones enfrentan un contexto muy favorable para estudiar e implementar reformas a la ley tendientes a fortalecer la competencia y promover las inversiones y desarrollo del sector. En 2006, la SIGET tendrá que ajustar la normativa a los compromisos firmados por el DR-CAFTA, empezará a definir los límites y tareas con la nueva Superintendencia de la Competencia y coordinará acciones con la agenda e-País para construir la sociedad de la información. Esta coincidencia de factores debe ser aprovechada para ampliar la revisión de la ley y adecuarla a estándares internacionales que promuevan más competencia y faciliten el desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación.

Para cumplir con los requerimientos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el estudio se basó en una amplia revisión bibliográfica, entrevistas con operadores, expertos locales y personal de la SIGET. Especiales contribuciones ofrecieron los seminarios desarrollados por la CEPAL, lo que permitió intercambiar experiencias con otros consultores y expertos internacionales para enriquecer el documento. Un agradecimiento especial a Claudia Schatan y Eugenio Rivera por las observaciones a los borradores, con las cuales fortalecieron los aportes del presente texto; no obstante, aclaro que los errores y omisiones son responsabilidad del autor.

El estudio fue organizado de la manera siguiente: el primer capítulo contiene los antecedentes históricos, legales e institucionales que propiciaron la reforma; el capítulo II aborda la organización industrial de las telecomunicaciones después de la privatización, indicando el grado de concentración en líneas fijas y móviles, las empresas en el mercado y las inversiones realizadas; el capítulo III reflexiona sobre la política de competencia y regulación en las telecomunicaciones, señalando los problemas en la fijación de tarifas y cargos por interconexión, y las debilidades del marco regulatorio de la Ley de Telecomunicaciones; el capítulo cuarto gira en torno al desempeño de las telecomunicaciones, mostrando el impresionante avance en el número de líneas fijas y móviles, así como el bajo grado de penetración de Internet y el alto costo de las tarifas y, finalmente, en los capítulos V y VI se presentan las recomendaciones y las conclusiones, respectivamente.

I. Antecedentes históricos, legales e institucionales

1. Contexto y causas de la privatización

El Salvador, al igual que la mayoría de países de América Latina, introdujo a principios de los años noventa una serie de reformas económicas que buscaban aumentar la participación del sector privado y coincidían con el conjunto de políticas del llamado “Consenso de Washington” (Williamson, 2002; Stiglitz, 2003; Lora y Panizza 2002).

Una diferencia entre El Salvador y el resto de países fue el conflicto armado previo a la implementación de medidas económicas (1979-1991). De acuerdo con datos recopilados por el Banco Mundial (2003), el enfrentamiento provocó daños por un valor de 1.600 millones de dólares, en la infraestructura de telecomunicaciones, electricidad y puente; por otra parte, causó un elevado número de víctimas y desplazados. La magnitud de estos hechos incidió en el tipo de medidas adoptadas, ya que las reformas económicas eran acompañadas de políticas sociales e institucionales, con el fin de atender las demandas posconflicto, y fortalecer y garantizar la democracia. Todas estas medidas estuvieron en primera línea antes de impulsar acciones para aumentar la eficiencia en las telecomunicaciones.

El nuevo gobierno que ascendió en 1989 puso en marcha un plan económico y social (1989 y 1994) que se fundamentó en la estrategia elaborada por un equipo de expertos dirigido por el doctor Arnol Harberguer (Liévano, 1996). Dicha estrategia planteó las bases

para un nuevo modelo económico orientado a las exportaciones, la desregulación y la liberalización de la economía, reemplazando el marco de políticas diseñadas bajo el modelo de sustitución de importaciones.

El nuevo esquema de políticas incluía un conjunto de medidas para estabilizar los desequilibrios macroeconómicos (inflación, déficit fiscal, cuenta corriente, tipo de cambio competitivo) e impulsaba un programa de ajuste estructural (privatizando la banca, liberalizando el comercio exterior e implementando una reforma fiscal).

La estrategia exportadora empezó a enfrentar frenos para poder insertarse en el resto del mundo: un obstáculo importante era la precariedad de las telecomunicaciones y la infraestructura en general. A manera de ejemplo, el sector que experimentó al principio serias dificultades fue la maquila textil, pues la instalación de nuevas empresas pasaba por tener líneas telefónicas que le permitieran estar en comunicación para cumplir con los contratos “Justo a Tiempo”. A inicio de los noventa, el tiempo de espera para obtener una nueva línea telefónica superaba los dos años, había problemas de calidad en las comunicaciones, la cobertura geográfica de la red era muy limitada y los daños causados por el conflicto demandaron recursos para reponer la infraestructura.

A medida que el país avanzaba, la infraestructura en su conjunto y las telecomunicaciones se convertían en un serio cuello de botella que limitaba la capacidad del Estado para promover un clima propicio a la atracción de inversiones y el desarrollo de las empresas exportadoras. Por su parte, las empresas señalaban que había costos elevados para llamadas al exterior, debido a la existencia de un subsidio cruzado de las tarifas internacionales a las tarifas locales.¹

En 1993, el Banco Mundial realizó una encuesta para identificar los obstáculos a la competitividad de las empresas, la cual mostró una elevada insatisfacción en los servicios de telecomunicaciones, explicada por problemas de acceso a líneas, costos, calidad y cobertura (similares complicaciones enfrentaba el servicio eléctrico). Del total de empresas entrevistadas, 58% manifestó tener problemas en el servicio, 71% se dijo inconforme por líneas saturadas y 78% declaró tener una demanda insatisfecha para adquirir nuevas líneas (FUSADES, 1994). Otros indicadores mostraban la baja calidad del servicio, ya que 75% de las fallas se reparaban entre cuatro y 20 días, mientras que el resto tomaba más tiempo. Por su parte, 35% de las llamadas no se podía completar por el alto congestionamiento.

Otros datos que daban cuenta de la precariedad de la cobertura telefónica para el hogar y la empresa se observaban en la densidad de teléfonos, que alcanzaba 5,5% por cada 100 habitantes en 1993, en tanto que en Costa Rica era de 12%, en Panamá de 11% y en Chile de 12% (FUSADES, 1994). El Salvador se ubicaba con un rezago muy importante en el nivel regional, lo cual planteaba la necesidad de repensar acciones de política que promovieran el más rápido cambio para aumentar el acceso y calidad en las telecomunicaciones.

2. Secuencia y características de la privatización

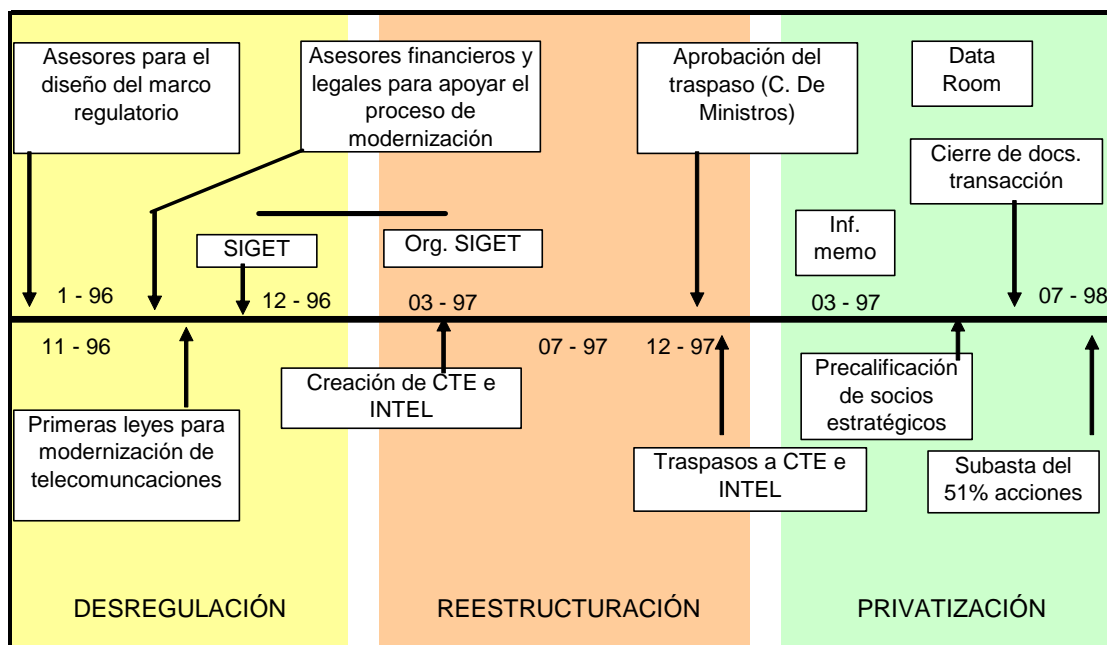
En El Salvador las telecomunicaciones estaban a cargo de la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL), institución creada por el Estado en 1963, la cual realizaba funciones de planificación, financiamiento, ejecución, regulación y administración de la infraestructura de las telecomunicaciones.

¹ Las llamadas internacionales a Estados Unidos costaban los primeros tres minutos desde 2 dólares hasta 15 dólares, mientras que la llamada local costaba 0,05 centavos de dólar el mismo tiempo (FUSADES 1994).

El nuevo gobierno que asumió en 1989 inició un plan de aumento de la eficiencia en la administración de los diferentes órganos e instituciones del Estado. Para el caso de ANTEL, se destacó la instauración de programas de reordenamiento e inversión. De 1990 a 1993, ANTEL invirtió 133,1 millones de dólares —es decir, un promedio de 0,6% del PIB—, lo cual permitió incrementar el número de líneas de 2,9 por cada 100 habitantes en 1989 a 5,5 en 1993, y redujo el número de empleados de 48 por cada 1.000 líneas, a 22 en 2003 (Liévano 1996).

A pesar de dichos avances, las encuestas realizadas a los empresarios mostraban que los problemas seguían siendo muy importantes. En junio de 1994, inició una nueva administración de gobierno, la cual continuó con el programa de ajuste económico y decidió implementar un programa de modernización del Estado. Para tales efectos, el nuevo gobierno creó la Comisión Presidencial para la Modernización del Sector Público (CPMSP), que debería operar una reestructuración institucional, identificando las áreas que habrían de descentralizarse o privatizarse (Banco Mundial, 1996).

Figura 1
EL SALVADOR: PROCESO DE PRIVATIZACIÓN DE ANTEL
COMISIONES PERMANENTES DE LA COMISIÓN DE NOTABLES



Fuente: Juan José Daboud (1997), "Modernización del Sector Telecomunicaciones de El Salvador", Presidente de ANTEL, noviembre.

Las áreas estudiadas por la CPMSP para descentralizarse o privatizarse serían los servicios públicos de electricidad, telecomunicaciones, agua, transporte público y puertos, además de que se evaluaría la reforma al Sistema de Pensiones.² Como puede observarse, la reforma de las telecomunicaciones se situaba dentro de un ambicioso programa de reforma del Estado, orientado a propiciar una mayor participación del sector privado mediante el fortalecimiento del mercado (Banco Mundial, 1996).

² Desde 1990 había iniciado la privatización de bancos y asociaciones de ahorro, el comercio del café (Incafe), ingenios azucareros, una cementera, la mayor zona franca, un complejo pesquero, un hotel y otros.

Dentro de los diferentes servicios públicos bajo análisis, las telecomunicaciones serían el ejemplo de esta nueva fase de reformas (CEDEM, 1996). Por tal razón, su proceso fue cuidadosamente planeado, con base en varios estudios que permitieron identificar la privatización del servicio como opción para desarrollar el sector. La secuencia de las acciones ejecutadas se detalla a continuación (Daboud, 1997).

a) Diagnósticos sobre el sector

Consultoría elaborada por Miller & Hollbrook (1993 y 1994), que consistió en la elaboración de un diagnóstico sobre telecomunicaciones, identificación de opciones estratégicas para el sector y plan de acción para su reorganización y la de ANTEL. Pablo Spiller elaboró otro estudio, “Un sector de telecomunicaciones competitivo en El Salvador” (1995).

b) Acciones implementadas para privatizar

Se creó una comisión de personas notables que garantizarían la transparencia del proceso, el cual comprendería tres fases (véase la figura 1).

i) La desregulación (1996), que consistió en la contratación de asesores financieros para realizar la venta de ANTEL (Citibank, 1996). Simultáneamente se crearon y aprobaron las leyes-marco de telecomunicaciones y creación de Superintendencia.

ii) Reestructuración (1997). La empresa estatal ANTEL se dividió en dos, con el fin de romper el monopolio y empezar a promover la competencia. Las empresas creadas fueron CTE, S.A. de C.V. (Compañía de Telecomunicaciones de El Salvador S. A. de C. V., que comprende la infraestructura y línea fija), e Intel S.A. de C.V. (la empresa de celulares). Al mismo tiempo, se empezó a organizar la Superintendencia de Telecomunicaciones, y el gabinete económico aprobó el esquema de venta de las nuevas empresas. También se aplicó un rebalanceo de tarifas entre llamadas locales y externas.

iii) Privatización (1998). Precalificación de socios estratégicos y venta de 51% de las acciones de CTE a France Telecom,³ por 275 millones de dólares (el precio base de subasta fue de 268,8 millones de dólares). Intel fue comprada por Telefónica de España por 41 millones de dólares (el precio de base de subasta fue de 11,9 millones de dólares).

El proceso de privatización de ANTEL estaba sumergido en una amplia discusión nacional, que en el fondo traslucía uno de los debates de las sociedades occidentales: “¿hasta dónde el mercado, hasta dónde el Estado?”. Una de las discusiones al respecto se encuentra en FUCAD (1996), en donde los principales actores analizaron la privatización y expresaron las siguientes opiniones: 1) el presidente de FUCAD señaló que faltó a la regulación aprobada el debate necesario, que el nuevo ente regulador carecía de instrumentos para normar las fallas, por lo cual propugnaba por una modernización que enfatizara en el fortalecimiento del papel orientador activo del Estado en el proceso de desarrollo, de la autonomía fiscal del Estado y de su capacidad reguladora para promover la competencia; 2) el comisionado presidencial para la modernización del Estado establecía que el proceso de modernización podía describirse en una sola palabra: “liberalización” (de las barreras que impiden la libre entrada en los sectores eléctrico, transporte y comunicaciones), destacaba que las acciones estaban orientadas a promover la competencia y la regulación y hacía hincapié en la dicotomía que había entre propugnar por un esquema de libertades, frente a uno de privilegios,⁴ y 3) el presidente de ANTEL explicó los tres objetivos de la

³ Se hace notar que en la compra de CTE participó un grupo de empresarios locales que invirtieron conjuntamente con France Telecom.

⁴ El comisionado para la modernización renunció a su cargo en junio de 1997, ante desacuerdos con el Ejecutivo sobre el proceso de privatización.

privatización: el primero, expandir, modernizar y mejorar las telecomunicaciones por medio de inversión privada en un contexto de libre mercado; el segundo, contribuir al desarrollo económico, y, el tercero, volver competitivo al sector privado. Para alcanzar dichos objetivos, la apertura de las telecomunicaciones se haría en tres fases: creando un marco regulatorio, reestructurando el sector y privatizando (véase la figura 1).

3. Marco regulatorio y principales regulaciones en competencia

Para vender la empresa de telecomunicaciones del Estado (ANTEL), el gobierno contrató a Morgan Stanley-Citibank como banca de inversión, la cual consideró muy ambicioso el proceso de venta.⁵ En forma simultánea, el gobierno aprobó un conjunto de normas de regulación, tendientes a brindar certidumbre al proceso. Éstas fueron:

a) Ente regulador. La ley de creación de la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones se aprobó por Decreto Legislativo N° 808, el 12 de septiembre de 1996, registrando las siguientes reformas en diciembre de 1997 y diciembre de 2004.

b) Marco regulatorio. La Ley de Telecomunicaciones se aprobó por Decreto Legislativo N° 807 el 12 de septiembre de 1996 y fue reformada en noviembre de 1997, diciembre de 1997 y diciembre de 2004. El Reglamento de la Ley de Telecomunicaciones fue aprobado en 1998.

c) Marco regulatorio complementario. La Ley del Fondo de Inversión Nacional en Electricidad y Telefonía (FINET) se aprobó en 1998. El objetivo del fondo era utilizar parte de los recursos provenientes de la privatización para aumentar la cobertura rural y apoyar el desarrollo del país. También se aprobó la Ley de Protección al Consumidor en 1992, que fue reformada en 1996 y 2005, así como la Ley de Competencia, aprobada en 2004 y con fecha de entrada en vigencia en enero de 2006.

El marco regulatorio aprobado de las telecomunicaciones se inspiró en la promoción de la competencia (Spiller, 1994; FUSADES, 1997). Lo anterior se confirmó con otro estudio más reciente, el cual consideraba la normativa local como una de las más liberales del mundo (Engel, 2003). Por su parte, la International Telecommunication Union (ITU) situó los servicios de telecomunicaciones de El Salvador bajo la categoría de plena competencia (<http://www.itu.int/home/index.html>).

En seguida se expondrán comentarios específicos del manejo normativo de temas clave que se encuentran dentro de la Ley de Telecomunicaciones. Éstos son:

a) La competencia. En el artículo 2 de la ley se identifica que uno de los fines será “desarrollar un mercado de telecomunicaciones competitivo en todos los niveles”, mientras que en el artículo 4 se aclara que “los precios y condiciones entre operadores de los servicios serán negociados libremente, excepto en lo que respecta al acceso a recursos esenciales”. El Banco Mundial (2002) señalaba que la apuesta a fomentar la competencia y limitar la intervención regulatoria era una combinación razonable en mercados donde no hay una cantidad importante de competidores; no obstante, resulta prudente establecer una normativa regulatoria predecible sobre prácticas de abuso de poder de mercado de empresas, en detrimento del bienestar de la sociedad. En

⁵ Cuando el gobierno contrató a la banca de inversión, tenía propuesto realizar la venta a fines de 1996, pero Morgan Stanley-Citybank aclaró que el programa era ambicioso y que para el caso de El Salvador se sumaban dificultades adicionales a un proceso normal de privatización en cualquier país. Las observaciones eran: a) se proponía crear una estructura completamente nueva (la empresa estatal se dividiría en dos), incluyendo un órgano regulador de reciente creación; b) había dificultades para realizar la separación de ANTEL, y las complicaciones de vender dos compañías nuevas sin historia operativa, y c) diseñar un plan nuevo para las acciones que quedarían pendientes para la segunda fase (véase la “Propuesta de asesoría financiera para el Proyecto de Privatización de ANTEL a la Comisión Presidencial para la Modernización del Estado”).

El Salvador no se contaba con un ente regulador de la competencia, por lo que en el artículo 11 de la Ley de Telecomunicaciones se incluyó la facultad para que la SIGET prohíba prácticas anticompetitivas, pero no se puntualizan mecanismos para su estudio y sanción.

b) Por otra parte, el mercado salvadoreño se caracteriza por ser muy pequeño para empresas que requieren una inversión inicial alta; por ello, desde principios de los noventa se habían planteado propuestas para aprobar una ley de competencia que castigara el uso de poder de mercado de una(s) empresa(s) en detrimento de la sociedad. Ante la ausencia del ente regulador de la competencia, se incorporó en el artículo 111 de la Ley de Telecomunicaciones la facultad para que la SIGET prohíba prácticas anticompetitivas, aunque sin indicar mecanismos para su estudio y sanción.

c) Licencia y concesiones. El artículo 7 de la ley mandata que la SIGET aprobará las concesiones de servicios de telefonía por un período de 30 años, sin límite de concesiones por área geográfica. La ley precisa las razones por las cuales podrá revocarse. El artículo 13 trata sobre concesiones, autorizaciones y licencias, con reformas en diciembre de 2004, por medio de las cuales se ajustaron los factores de servicio cobrados a las empresas y se amplió la tabla con nuevas bandas de frecuencia.

d) Regulación en la interconexión. El artículo 22 ordena que “la interconexión de redes será libremente negociada, excepto en lo referente a recursos esenciales...”. Los recursos esenciales en telecomunicaciones se refieren a la interconexión entre redes, portabilidad del número, traspaso del número del usuario que origina la conversación, y facturación (artículo 19). El artículo 20 enfatiza la obligación para que todo operador brinde acceso a cualquier operador que lo solicite, mediante su correspondiente pago. Sobre el sistema multiportador, se determinó que los operadores de servicio con más de 10.000 líneas deberán prestar el servicio de multiportador (artículo 23).

e) Metodología para la fijación de tarifas. Las tarifas máximas del servicio público de telefonía serán fijadas y aprobadas por la SIGET, sin perjuicio de lo indicado en el artículo 108 (sobre el método de ajuste por inversión). De acuerdo con la ley, la tarifa global del servicio telefónico está subdividida en:

i) Cargo de acceso (cargo fijo). Se refiere al pago mensual que el usuario hace por estar conectado a la red y tener el derecho de hacer o recibir llamadas.

ii) Cargo por tráfico de llamadas (tiempo de uso).

iii) Cargos por otros servicios, como pueden ser despertador, consulta de números telefónicos, entre otros.

iv) Cargos de interconexión. Es el que cobra un operador a otro operador por el servicio de interconexión, más los cargos por terminar la llamada en otra red. Existe el cargo de instalación de la línea, el cual no se incorpora en la tarifa global.

El mecanismo de ajuste para los diferentes cargos fue el siguiente: i) cargo de acceso; se marcó una base de cobro, la cual se ajustaría anualmente por la inflación; ii) cargo por interconexión; se determinó una base de cobro por tipo de terminal, la cual se ajustaría trimestralmente por la tasa de inflación y de devaluación respecto de Estados Unidos,⁶ y iii) cargo por tráfico; se estableció una cláusula que permitía incrementar el cobro de la tarifa en función de la mayor inversión del operador en la expansión de la cobertura y ampliación de la red. Esta medida fue contraproducente, ya que provocó que las tarifas locales subieran, en un contexto internacional en el que éstas descendían. Probablemente este comportamiento inverso desencantó a la población,

⁶ El ajuste era únicamente por inflación en la práctica, debido a que el tipo de cambio del colón respecto del dólar se encontraba fijo desde 1993, y en 2001 el país implementó la dolarización.

ya que cuando se promovió la privatización se difundió que la mayor competencia haría descender las tarifas (Engel, 2003).

4. Institucionalidad del sector

El marco institucional del sector telecomunicaciones lo encabeza la SIGET, la cual tiene por ley un carácter autónomo de servicio público, sin fines de lucro.

a) SIGET: organización y funciones

La SIGET tendrá como máxima autoridad la Junta de Directores, integrada por: un director nombrado por el Presidente de la República, quien ejerce las funciones de superintendente; un director electo por las asociaciones gremiales del sector privado legalmente constituidas en el país (por medio de la Asociación Nacional de la Empresa Privada, ANEP), y un director nombrado por la Corte Suprema de Justicia (CSJ). Esta junta se reunirá como mínimo dos veces al mes. La institución contará con al menos una gerencia de telecomunicaciones y otra de electricidad.

Los directores son electos para siete años en el cargo, con opción de reelección. Una reforma aprobada en diciembre de 1997 estableció que el director proveniente del sector privado y de la Corte Suprema de Justicia podrá permanecer en sus funciones cinco y tres años, respectivamente.

Se destaca que en sus nueve años de existencia, la SIGET ha tenido cuatro superintendentes (en promedio han durado dos años y un trimestre), lo cual refleja las fuertes tensiones a las que ha estado sujeta la institución.⁷

La ley de la SIGET contempla un artículo donde se precisan las prohibiciones a las que estarán sujetos los directores; además, se definen las causales por las cuales dejarán el cargo los directores: por expiración del plazo ya citado, por sentencia condenatoria o incapacidad física o mental; por renuncia, y por negligencia comprobada en sus funciones.

En materia de electricidad y telecomunicaciones, la SIGET tiene dentro de sus funciones aplicar los tratados, leyes y reglamentos, aprobar las tarifas, dictar las normas y estándares técnicos, dirimir conflictos entre operadores (interconexión) e informar sobre prácticas anticompetitivas a la autoridad competente.

b) La SIGET y su interacción con otras instituciones

La SIGET ha tenido la necesidad de coordinarse con la Dirección de Protección al Consumidor (DPC), debido a las denuncias de los consumidores contra las empresas de telecomunicaciones. De acuerdo con las estadísticas de la DPC, las denuncias recibidas por problemas en las telecomunicaciones alcanzaron 29% (2003), en relación con el grupo de servicios básicos. Por otra parte, varias empresas de telecomunicaciones se situaron dentro de las 25 empresas más denunciadas (<http://www.minec.gob.sv/dpc>).

Con la reforma de telecomunicaciones y la rápida expansión de los servicios privados, los consumidores empezaron a enfrentar problemas en el servicio, para los cuales demandaron soluciones más diligentes, eficientes y efectivas por parte de la DPC y la SIGET. No obstante, los usuarios enfrentaron dificultades para solucionar denuncias relacionadas con el cobro excesivo en la factura, dado que el operador tiene 45 días para responder sobre el reclamo (demasiado tiempo). Si el consumidor no está satisfecho, puede hacer la denuncia en la DPC, que solicita a la SIGET un informe técnico, la cual no puede verificar si la información del operador es correcta, ya que la ley

⁷ El primer superintendente de la SIGET dirigió la institución únicamente durante ocho meses (FUCAD, 1997).

no la facultada para ello (Engel, 2003). Estos vacíos promovieron una serie de nuevas acciones de parte de las autoridades de la SIGET a fin de mejorar la atención y resolución de las denuncias de los consumidores, como se aprecia en el siguiente recuadro:

Problema	Acción
Tarjeta prepago corta duración	La SIGET logró un acuerdo para ampliar el plazo de duración en las tarjetas de prepago de celular con las compañías locales (febrero de 2005).
Cobros indebidos en facturas	La SIGET abrió un concurso para auditar la facturación que realizan las compañías telefónicas a los usuarios (septiembre de 2005). La facturación auditada sería de un año.
Atención al cliente	La SIGET inauguró un nuevo Centro de Atención al Usuario, con el propósito de responder más eficazmente las denuncias (octubre de 2005).
Falta de coordinación para atender al usuario	La SIGET y la DPC firmaron un acuerdo de colaboración y entendimiento para solucionar las denuncias de los usuarios (enero de 2006).
Robo de celular	La SIGET logró un acuerdo con las compañías telefónicas para bloquear y no activar celulares robados (febrero de 2006).
Directorio telefónico	La SIGET anunció que desde 2006 el directorio telefónico tendría, además del incumbente, los números de todos los operadores (2005).
Contrato con cláusulas no apropiadas	La DPC reguló los contratos de adhesión de servicios, incluidos los contratos de servicios de celular de prepago (diciembre de 2005).
Debilidad de la DPC	La DPC promovió y logró la aprobación de la nueva Ley de Protección al Consumidor (agosto de 2005).

Una de las áreas pendientes de definir es la referente a la regulación de la competencia, ya que en noviembre de 2004 se aprobó la Ley de Competencia, con vigencia a partir de enero de 2006. El nuevo ente regulador sería la Superintendencia de Competencia, la cual tendría dentro de sus principales desafíos la coordinación apropiada entre este nuevo ente y la SIGET.

II. La organización de las telecomunicaciones después de la privatización

La SIGET es la institución nacional que difunde información estadística sobre el sector telecomunicaciones desde la privatización mediante dos publicaciones: el boletín estadístico anual y el manual de indicadores semestral. Ambos documentos proveen información consolidada y no presentan estadísticas por operador. Para los efectos del presente estudio, se agradece a la SIGET la información proporcionada del número de líneas por operador, que ha sido muy útil para el análisis de este capítulo. Otras fuentes utilizadas fueron las empresas que participan en el mercado de telecomunicaciones, así como los informes elaborados por las calificadoras de riesgo (Fitch Ratings y Equilibrium) y otros reportes.

1. Los operadores en telefonía fija y móvil

La combinación de la privatización, el desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) y las estrategias de expansión de las empresas internacionales de telecomunicación permitieron el ingreso de nuevas empresas al mercado, con lo cual la competencia se ha incrementado. De acuerdo con datos de la SIGET, en la prestación de servicios de telecomunicaciones ha habido un importante avance, ya que de tres empresas antes de la reforma se pasó a 46 en 2005. El mayor número de empresas se encuentran en los servicios de *carriers*, telefonía fija e Internet (véase el cuadro 1).

Cuadro 1
EL SALVADOR: EMPRESAS DE TELECOMUNICACIONES,
1997-2005

	1997	2002	2004	2005
Total		43	43	46
<i>Carriers</i>	n.d.	11	11	11
Telefonía móvil	1	4	4	5
Telefonía fija	1	9	10	12
<i>Trunking</i>	n.d.	4	4	4
<i>Paging</i>	n.d.	5	3	3
Internet	n.d.	10	11	11

Fuente: SIGET, *Boletín Estadístico*, varios años.

a) Telefonía fija

En telefonía fija, la empresa CTE-Telecom es el incumbente y observa una participación de 90% en el total del número de líneas. Compiten en el mercado otras 10 firmas, siendo las principales Telefónica, Telemóvil, y Saltel, con una participación de 3,5%, 3,1% y 1,7%, respectivamente (véase el cuadro 2).

i) CTE-Telecom. Cuando se privatizó esta empresa, 51% de las acciones fueron compradas por France Telecom y un grupo inversor de El Salvador, otro 41% de las acciones siguió en manos del Estado y el resto era propiedad de ex-empleados de la empresa pública y pequeños inversionistas. Las normas de la privatización establecían que France Telecom no podría vender sus acciones hasta cumplir cinco años de administración, período que coincidió con un cambio de estrategia de la empresa matriz francesa, que decidió vender sus subsidiarias de América Latina y concentrarse en el mercado europeo. Las acciones de France Telecom y del grupo inversor de El Salvador fueron vendidas a América Móvil de México en 413 millones de dólares en octubre de 2003. El grupo América Móvil compró en la Bolsa de Valores (11/12/2004), vía oferta pública, el paquete de acciones que todavía estaban en poder del Estado. La operación alcanzó un monto de 295 millones de dólares (valor de las 9,6 millones de acciones del Estado), y por medio de ésta logró 94,4% de las acciones de CTE. Por otra parte, CTE tiene otras empresas líderes en los segmentos de telefonía móvil, llamadas de larga distancia (en Estados Unidos viven dos millones de salvadoreños que se comunican regularmente con sus parientes, facturando el país más de 150 millones de dólares al año), Internet, *direct TV*, edición de directorios telefónicos y transmisión de datos. No obstante, su principal fuente de ingresos es la telefonía fija (85%) (Fitch Ratings, Análisis de riesgo CTE, diciembre de 2005). El número de líneas fijas ha continuado creciendo, y CTE está ampliando la gama de opciones para que los usuarios puedan acceder a diferentes tipos de servicios, como líneas prepagadas, líneas exactas y líneas avanzadas (identificador de llamadas, desvío de llamadas, buzón de voz, conferencia tripartita).

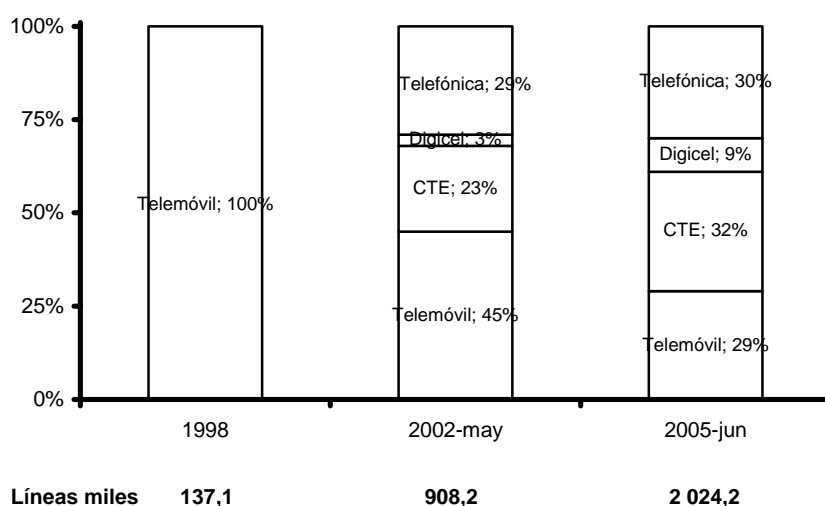
ii) Telefónica. Ocupa el segundo lugar en líneas fijas, con 32.788; su penetración ha sido mediante el logro de la conexión vía un servicio que se conecta a la red de electricidad del hogar. La empresa ha diseñado programas de acceso a hogares para adquirir línea fija, Internet y televisión por cable, así como paquetes para empresas.

iii) Otras compañías. Tienen una participación menor en telefonía fija y se han concentrado en ciertos nichos del mercado, como servicios a las empresas y colocación de red telefónica en nuevas colonias, entre otros.

b) Telefonía móvil

A junio de 2005 se cuentan cuatro empresas de telefonía móvil que participan en el mercado y todas utilizan tecnología digital Global System Mobile Communication (GSM). La competencia es muy fuerte entre ellas, ya que ofrecen una variedad de planes para atraer a diferentes segmentos del mercado de contratos (individuales, familiares, amigos, corporativos), tarjetas de prepago de diferentes montos; por otra parte, otorgan una variedad de servicios complementarios a la comunicación verbal local, como *roaming*, mensajes de texto, envío de fotos y envío de correo electrónico. Cada compañía ha sido muy agresiva con respecto a la ampliación de la red de puntos de venta y cobro de los productos y servicios. Las características de estas empresas son:

Gráfico 1
EL SALVADOR: EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA DE PARTICIPACIÓN
LÍNEAS MÓVILES, 1998, 2002 Y 2005



Fuente: SIGET.

i) CTE-Telecom-Personal. Empezó a ofrecer los servicios de telefonía móvil en 1999 y fue la tercera empresa en el mercado, además del incumbente en telefonía fija. Cuando pasó a manos de América Móvil, sus programas de telefonía móvil fueron más agresivos, ampliando su cuota de mercado, logrando con ello el primer lugar en líneas en junio de 2005.

ii) Telemóvil de El Salvador. Fue la primera empresa del país de capital salvadoreño y con una concesión única, la cual finalizó antes de la privatización. Cuando comenzó este proceso, vendió acciones al grupo inversor Millicom, que adquirió todas las acciones a principios de la presente década. La fuerte competencia presionó a que Millicom fuera la última en migrar a la tecnología GSM (2004), y en 2005 fue relegada al segundo lugar en líneas móviles, superada por Telecom (América Móvil). Luego de que recientemente anunciara sus intenciones de vender todas sus operaciones en América Latina, recibió ofertas de América Móvil y Telefónica, sin llegar a un acuerdo con ninguna. Esta venta en el mercado salvadoreño podría incidir en una mayor concentración en telefonía móvil.

iii) Telefónica móviles El Salvador. Fue la segunda empresa de telecomunicaciones en el país (1998) y ocupaba el segundo lugar en líneas a junio de 2005. En 2004 realizó la migración completa a GSM. Si bien la empresa tiene un apalancamiento de su casa matriz en

España, a fines de 2004 experimentaba una “quiebra técnica”, de acuerdo con un informe de la calificadora de riesgo Equilibrium (abril de 2005).

iv) Digicel de El Salvador. Fue la cuarta empresa en ingresar al mercado en 2002, y su capital está formado por inversionistas de Estados Unidos y El Salvador. Para competir en el mercado, ofrece cobrar el segundo exacto, a diferencia del resto de operadores que cobran el minuto. Por otra parte, está orientada al segmento de mercado urbano y a personas que llaman a Estados Unidos (en donde viven aproximadamente dos millones de salvadoreños).

v) Intelfon de El Salvador. Fue la última empresa que ingresó al mercado en octubre de 2005 y está compuesta por capital salvadoreño y panameño. Dicha firma ofrece el servicio combinado de radio digital y celular digital en un mismo aparato, utilizando la tecnología IDEM de Motorola. Su nicho de mercado inicialmente está identificado para las flotas de empresas.

2. Estimación del grado de concentración de mercado total y por líneas fijas y móviles

Para estimar el grado de concentración de telecomunicaciones se utilizará el método del Índice de concentración de Herfindahl y Hirschman (IHH) y se aplicará al número de líneas fijas y móviles por operador correspondiente a los años 2002 y 2005. El IHH se construye con la sumatoria de la participación al cuadrado de las empresas de telecomunicaciones que forman parte del mercado. El rango del índice es de 0 a 10.000, indicando lo siguiente: a) mercado desconcentrado; el índice se ubica debajo de 1.000; b) mercado moderadamente concentrado; el índice se sitúa entre 1.000 a 1.800, y c) mercado altamente concentrado, si supera los 1.800. Si alcanza el valor más alto, es monopolio.

$$IHH = \sum_{i=1} (100 \times Si)^2$$

Siendo “si” la participación de la i- esima empresa

La estimación del grado de concentración se realizará considerando únicamente el número de líneas, ya sean fijas o móviles; la falta de información detallada de otros indicadores, como ventas, tráfico y utilidades limita la posibilidad de una valoración más integral. A continuación se presentan los resultados del grado de concentración consolidados, por líneas fijas y por líneas móviles:

a) Grado de concentración consolidada de líneas fijas y móviles. Desde la reforma el grado de concentración ha disminuido, pero el mercado se caracteriza como altamente concentrado. En mayo de 2002, la concentración alcanzó un índice de 3.704, pero se redujo a 3.482 en junio de 2005 (véase el cuadro 2). Sin lugar a dudas, los nuevos operadores han tenido un impacto sobre todo en líneas móviles, en comparación con lo sucedido en líneas fijas (véase de nuevo el cuadro 2).

b) Grado de concentración de líneas fijas. Es un mercado altamente concentrado y no ha variado de manera significativa en los últimos tres años. En 2002 el índice de concentración llegó a 8.109, disminuyendo un poco, a 8.091, en 2005. Es importante señalar que entre ambos períodos el número de líneas aumentó en términos absolutos en 221.225 líneas, de las cuales 89% fueron instaladas por el incumbente. Con la adquisición del incumbente por parte de América Móvil, ésta inició una estrategia más agresiva mediante la incorporación de nuevos servicios en telefonía fija.

Cuadro 2
EL SALVADOR: GRADO DE CONCENTRACIÓN EN LÍNEAS MÓVILES, FIJAS Y AMBAS
ÍNDICE DE HERFINDAHL Y HIRSCHSMAN (IHH), 2002-2005

Operadores	Mayo de 2002			Junio de 2005		
	Líneas	Peso (%)	IHH	Líneas	Peso (%)	IHH
Telefonía fija	709 400		8 109,0	930 625		8 099,1
CTE, S.A. de C.V.	638 460	90,0	8 100,0	836 184	89,9	8 073,4
Telefónica El Salvador, S.A. de C.V.	21 282	3,0	9,0	32 788	3,5	12,4
Telemóvil El Salvador, S.A.				28 585	3,1	9,4
El Salvador Network, S.A.				15 453	1,7	2,8
GCA Telecom, S.A. de C.V.				8 508	0,9	0,8
El Salvador Telecom, S.A. de C.V.				4 564	0,5	0,2
Amnet Tel, S. en C. de C.V.				2 342	0,3	0,1
Newcom, S.A. de C.V.				1 492	0,2	0,0
Americatel El Salvador, S.A. de C.V.				300	0,0	0,0
Emetel, S.A. de C.V.				250	0,0	0,0
Telecomunicaciones de América, S.A. de C.V.				151	0,0	0,0
Telefonía móvil	908 200		3 404,0	2 024 375		2 849,0
CTE Telecom Personal, S.A. de C.V.	208 886	23	529,0	656 751	32	1 052,5
Telefónica El Salvador, S.A. de C.V.	263 378	29	841,0	600 000	30	878,5
Telemóvil El Salvador, S.A.	408 690	45	2 025,0	585 786	29	837,3
Digicel, S.A. de C.V.	27 246	3	9,0	181 838	9	80,7
Telefonía fija y móvil	1 617 600		3 704,2	2 955 000		3 482,5
CTE, S.A. de C.V.	847 346	52,4	2 744,0	1 492 935	50,5	2 552,5
Telefónica El Salvador, S.A. de C.V.	284 660	17,6	309,7	632 788	21,4	458,6
Telemóvil El Salvador, S.A.	408 690	25,3	638,3	614 371	20,8	432,3
Digicel, S.A. de C.V.	27 246	1,7	2,8	181 838	6,2	37,9
Otros	49 658	3,1	9,4	33 068	1,1	1,3

Fuente: Cálculos propios, con base en información de la SIGET.

c) Grado de concentración en líneas móviles. El mercado se caracteriza como altamente concentrado, de acuerdo con el IHH, pero éste se encuentra más próximo al rango clasificado como mercado moderadamente concentrado. Al 2005 el índice se redujo a 2.849, con respecto al de 3.404 de 2002. En este mercado el número de líneas aumentó en términos absolutos en más de un millón, y la reducción de tarifas y de precio de los celulares permitió que todas las compañías se expandieran significativamente. Un hecho interesante a destacar es que el ingreso de América Móvil introdujo nuevas promociones en celulares, con lo que elevó en más de medio millón sus líneas móviles y desplazó a Telemóvil del primer lugar (véase de nuevo el cuadro 2).

3. Estimación del grado de concentración en el acceso a Internet

El número de suscriptores de Internet alcanzó los 127.410, con un incremento anual de 8,4% en 2005. Los servicios de Internet se han expandido en más de 73.000 suscriptores desde el año 2000, y en la actualidad 11 empresas ofrecen dichos servicios.

El acceso a Internet en El Salvador está dominado por el servicio conmutado (66,8%), el cual conecta al usuario a la red por conducto del servicio telefónico, por un par de cobre a través de un computador con módem. En cambio, una proporción menor de clientes (33,2%) tiene acceso a Internet por medio del servicio dedicado, que hace posible la conexión mediante una línea dedicada de alta capacidad por ancho de banda que facilita la transmisión de datos, voz e imágenes.

De acuerdo con las estadísticas de la SIGET, la empresa que domina el acceso a Internet conmutado es Telemóvil (con 43,8% del mercado), seguida por CTE (35,6%) y por el resto de empresas con peso menor. Por su parte, la empresa líder en el acceso dedicado es Telefónica (con 89,5%), mientras que las demás tienen poco peso (véase el cuadro 3). Se destaca el dominio que registra Telefónica sobre la banda ancha. Internet será uno de los servicios que continuará creciendo debido a la baja cobertura y uso; de ahí que uno de los desafíos sea promover su acceso a más bajo costo.

Cuadro 3
EL SALVADOR: INTERNET DEDICADO Y CONMUTADO:
PARTICIPACIÓN POR EMPRESAS
(Porcentajes)

Conmutado		Dedicado	
Empresas	Participación	Empresas	Participación
Telemóvil	43,80	Telefónica El Salvador, S. A. de C. V.	89,46
CTE, S. A. de C. V.	36,58	CTE, S. A. de C. V.	3,15
GCA Telecom, S. A. de C. V.	5,81	El Salvador Telecom, S. A. de C. V.	2,80
El Salvador Network, S. A.	4,54	Telemóvil	1,82
Americatel	4,25	Americatel	0,90
Otros	5,03	Otros	1,86

Fuente: SIGET.

4. La inversión extranjera directa en el sector

Con la privatización de las telecomunicaciones, la dinámica de la inversión extranjera directa (IED) aumentó considerablemente. En 1998 la IED en telecomunicaciones representó 2,1% del PIB, dinamizado por France Telecom de Francia y Telefónica de España. Posteriormente, Millicom continuó comprando lotes de acciones de Telemóvil, hasta adquirir el total en 2003. Digicel, empresa de capital mixto (salvadoreño y estadounidense), inició operaciones en 2002. En 2004, la transacción más importante fue la compra de América Móvil del remanente de acciones del Estado por 295 millones de dólares, lo cual contribuyó a impulsar la IED hasta 2,1% del PIB (véase el cuadro 4).

Según datos del Banco Central de Reserva (BCR), hasta el año 2005 el sector telecomunicaciones ocupó el segundo lugar en el *stock* acumulado de la IED por 794,4 millones de dólares, monto sólo superado por la industria (854 millones de dólares). Los flujos de inversión han variado de 1999 al 2005, desde 2,1 millones de dólares hasta 61,6 millones de dólares. Un hecho a tener en cuenta es que las empresas extranjeras han fondeado parte de sus inversiones utilizando el crédito ofrecido por la banca local, ya que sus tasas de interés son bajas y competitivas en el nivel internacional (6,5% en 2005). Esto ha disminuido las necesidades de inyección de recursos vía IED.

Otras empresas extranjeras importantes son los *Carriers*, los cuales manejan flujos anuales de llamadas al exterior por más de 100 millones de dólares, montos comprensibles si se considera que más de dos millones de salvadoreños viven en Estados Unidos.

Otra fuente de IED en telecomunicaciones son las empresas de servicio de *call center*; la última en instalarse fue Dell. Otras empresas extranjeras, como Teleperformance, Sky y Telecom, hicieron su aparición en 2003 y 2004.

Una de las contrapartidas del aumento de la inversión extranjera directa es la remisión de utilidades o rentas al exterior. El BCR, por medio de la balanza de pagos, reporta la remisión de rentas que hacen empresas extranjeras radicadas en el país a sus matrices, y además esta cuenta también registra el pago de regalías y derechos de autor. Desde la privatización en 1998, esta cuenta duplicó sus pagos al exterior, mostrando en forma indirecta los resultados favorables de su inversión. Si bien fue imposible obtener desagregación por sectores económicos, se considera que el sector telecomunicaciones ha sido uno de los impulsores de dicho dinamismo, ya que las utilidades netas para el mayor operador pasaron de 23,7 millones de dólares en 2000 a 116,6 millones de dólares en 2004 (Fitch Ratings CTE, 2005).

Cuadro 4
EL SALVADOR: INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA POR SECTOR RECEPTOR, 1998-2005

Sector	Stock 2004		Flujos de inversión extranjera directa (Millones de dólares)							
	Saldo (Millones de dólares)	Participación (%)	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Total	3 420		1 104	216	173	279	208	157	407	424,1
Electricidad	712	27	598	125	83	15	27	-	-48	-88
Comunicaciones	794	24	251	34	2	62	49	10	335	48
% PIB			2,1	0,3	0,0	0,4	0,3	0,1	2,1	0,30
Industria	854	17	90	18	32	65	47	31	41	317
Maquila	299	10	77	3	19	26	10	71	31	4
Comercio	305	9	19	17	27	21	36	25	39	27
Otros	457	13	68	18	9	91	40	20	9	117

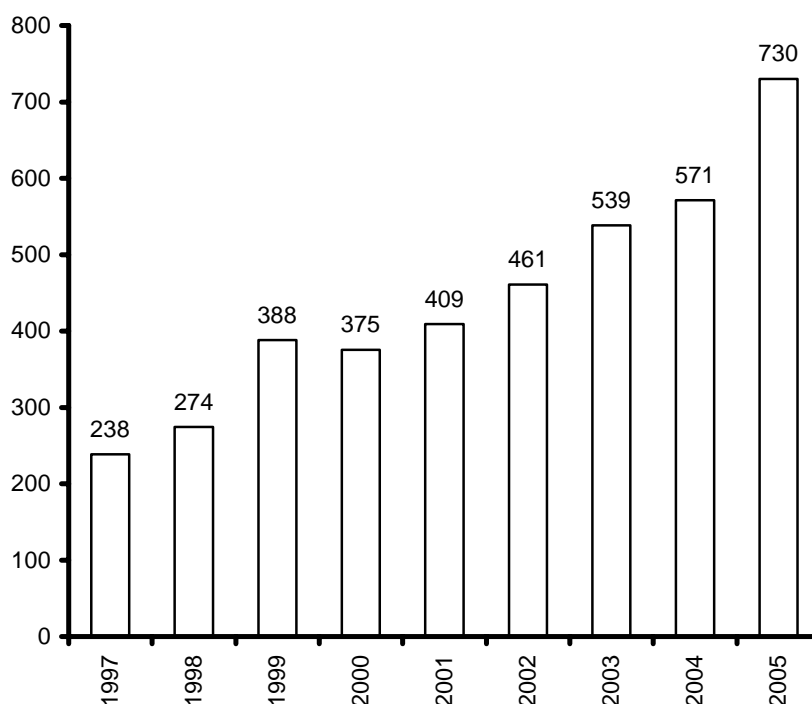
5. La evolución de la inversión, 1998-2005

El sector telecomunicaciones es uno de los que más inversión ha realizado en los últimos años. SIGET difunde los montos de inversión efectuados por las empresas de telecomunicaciones. Para el período de 1998 a junio de 2004, las empresas de telecomunicaciones habían invertido en forma acumulada 2.169,3 millones de dólares, representando un promedio anual como proporción del PIB de 2,6%. Del total de la inversión privada, la correspondiente a telecomunicaciones alcanzó en promedio de 18,6%, y su nivel máximo en el año 2000 llegó a 47% (véase el gráfico 3).

La SIGET no divulga una desagregación de la inversión que permita conocer qué parte se destina a compra de edificios o construcción de nuevos y qué parte se canaliza a compra de equipos, transferencia de tecnología, etc.

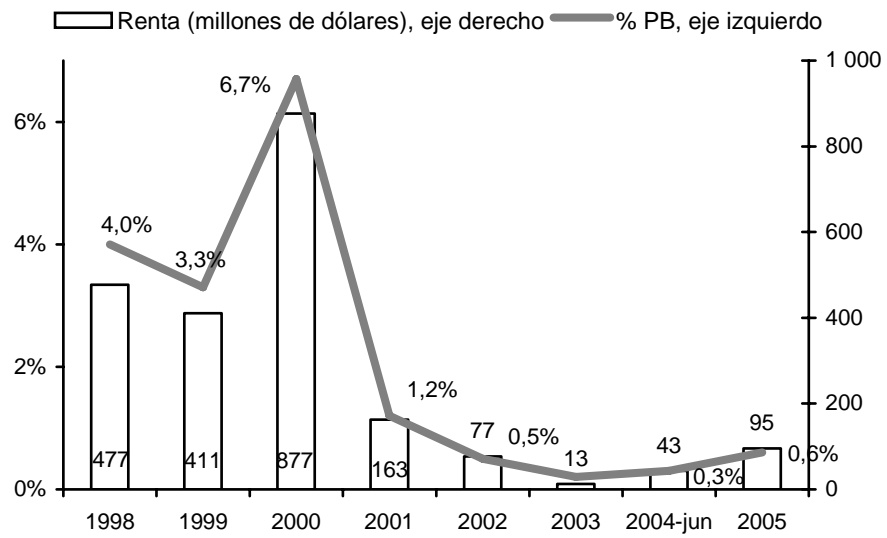
Sin duda hay inversiones intangibles que probablemente no es posible cuantificar y que están relacionadas con la transferencia de procesos administrativos, gerenciales, financieros y técnicos. Este conocimiento de punta, difícil de medir, incrementó la capacidad del capital humano local y elevó la competitividad.

Gráfico 2
EL SALVADOR: RENTAS PAGADAS AL
EXTERIOR, 1997-2005
(Millones de dólares)



Fuente: BCR (Banco Central de Reserva), revista trimestral, varios números.

Gráfico 3
EL SALVADOR: INVERSIÓN EN TELECOMUNICACIONES, 1998-2005
 (Millones de dólares y porcentajes del PIB)



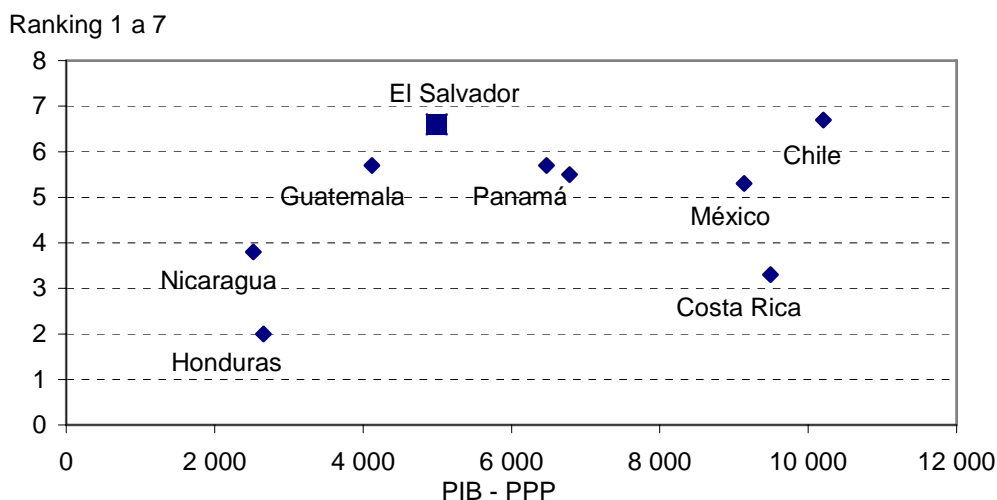
Fuente: SIGET, *Manual de Indicadores*, varios años.

III. La política de competencia y regulación en las telecomunicaciones

1. Del monopolio público a la competencia: problemas y oportunidades

En El Salvador la transición de monopolio público hacia un modelo de competencia entre empresas ha mostrado resultados muy favorables; no obstante, persisten ciertos problemas importantes aún sin solución. Las empresas usuarias de los servicios de telecomunicaciones se han beneficiado fuertemente de la reforma. Esto se observa en los resultados del *Informe de Competitividad Global*, según el cual, en calidad de la infraestructura de telecomunicaciones, El Salvador ocupó el segundo lugar en América Latina y el 17° lugar en el nivel mundial; los datos revelan que el grado de satisfacción es igual de alto que en Chile, país con el doble de ingreso por habitante (véase el gráfico 4). Otras encuestas elaboradas por el Banco Mundial sobre el clima de inversión en 2005 indicaban que más de 94% de las empresas locales consideraban que la infraestructura de telecomunicaciones era un apoyo relevante para sus operaciones y crecimiento.

Gráfico 4
ISTMO CENTROAMERICANO: CALIDAD DE LA INFRAESTRUCTURA DE LAS TELECOMUNICACIONES



Fuente: WEF (World Economic Forum), The Global Competitiveness Report 2004-2005.

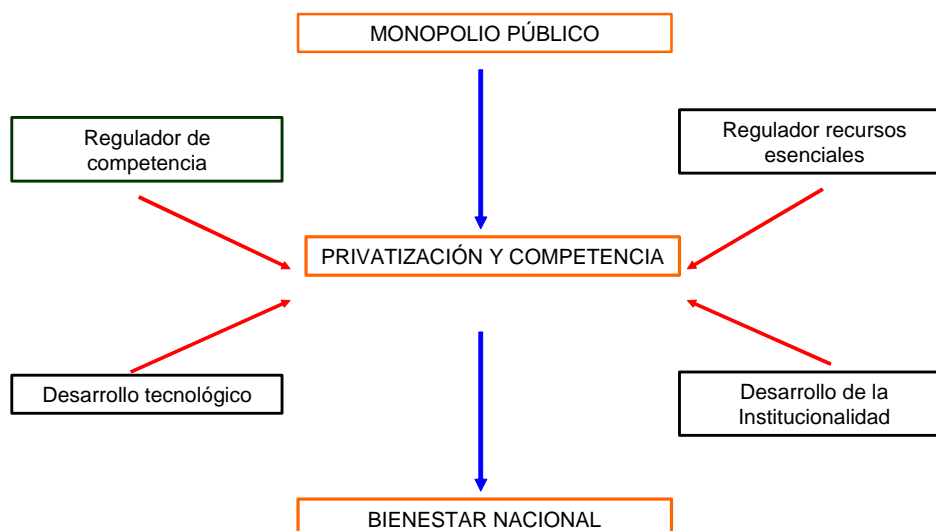
En cuanto a los consumidores, la cobertura se ha duplicado, pero han surgido complicaciones relacionadas con la ineficacia para resolver denuncias sobre los servicios de telecomunicaciones y con el aumento inicial que experimentaron las tarifas de línea fija. Esto último contrasta con la promesa de reducción de precios derivada del incremento de la competencia y en todo caso se trata de señalamientos que deterioraron la opinión pública sobre las reformas, lo cual llevó a implementar una serie de medidas correctivas desde mediados de 2004.

De acuerdo con datos de la DPC, las telecomunicaciones ocupaban el tercer lugar en las estadísticas de denuncias por problemas en los servicios, como abundantes cobros excesivos y servicios no solicitados. Por limitaciones legales, los consumidores padecieron cierta incapacidad de la DPC y la SIGET para resolver estas demandas, lo que contribuyó al detrimento de la opinión pública sobre el proceso de privatización (Engel, 2003).

Por su parte, los operadores pequeños de telecomunicaciones han advertido ser objeto de prácticas anticompetitivas que no han sido probadas o documentadas (Telecom/Telematique, 2004).

Los resultados anteriores reflejan los alcances y limitaciones de la privatización y la promoción de la competencia en sus primeros años. Al mismo tiempo, dicho proceso fue favorecido por el impresionante desarrollo tecnológico en el sector, aunque se topó con los problemas del marco institucional del país. A continuación se identifican cuatro factores que influyeron en forma separada pero simultáneamente en la reforma (véase el diagrama 2):

Figura 2
EL SALVADOR: TELECOMUNICACIONES DEL MONOPOLIO PÚBLICO A LA PRIVATIZACIÓN Y COMPETENCIA



Fuente: Elaboración propia.

a) La creación del ente regulador (SIGET) y la Ley de Telecomunicaciones fueron clave para el éxito de la privatización. La venta fue realizada sin complicación alguna, a diferencia de lo sucedido en otros países centroamericanos. El proceso de privatización y el marco regulatorio permitieron transmitir apropiadamente el compromiso gubernamental de no expropiación para las nuevas empresas.

b) La ausencia del ente regulador de la competencia y el débil poder de la DPC incidieron negativamente en promover la competencia y cautelar los derechos de los usuarios. En la Ley de Telecomunicaciones había un artículo muy general sobre promoción de la competencia, e inclusive el regulador tiene limitaciones legales para solicitar información a los operadores (Telecom/Telematique, 2004).

c) Debilidad en el marco institucional y gobernabilidad. Los indicadores elaborados por el Banco Mundial sobre calidad de la regulación y estado de derecho arrojan resultados muy bajos para El Salvador, antes y durante la reforma (véase más adelante el cuadro 6). Esta situación ha implicado en algunas ocasiones que ciertos problemas entre operadores y reguladores pasen por un largo proceso de amparos en la Corte Suprema de Justicia.

d) Desarrollo de la tecnología. El sector telecomunicaciones ha experimentado notables avances tecnológicos, lo cual ha contribuido enormemente a intensificar la competencia y abaratar los costos de operación. Las nuevas tecnologías facilitan la entrada de nuevos operadores.

a) Deterioro de la opinión pública sobre la privatización

Cuando se promovió la privatización de los servicios de electricidad y telecomunicaciones, las autoridades crearon expectativas en la población sobre una reducción en las tarifas derivada de la mayor competencia, predicción hecha también en el resto de países de América Latina (Lora y Panizza, 2002). Pero la evolución de las tarifas registró un aumento en las líneas fijas (33% de los hogares urbanos tenían línea fija en 1997 y subió a 50% en 2000) y rebajas en las líneas móviles (fueron percibidas en 0,7% de hogares en 1997, y en 4% en 2000).

Las encuestas realizadas por Latinobarómetro muestran para El Salvador un deterioro en la satisfacción de las privatizaciones de los servicios públicos: en 1998, 43% de los entrevistados manifestó estar insatisfecho, cifra que llegó a 78% en 2004. Dicha situación se replicó con mayor fuerza en el resto de países de Centroamérica, inclusive en Chile, primer país en llevar a cabo el proceso de privatización; el grado de insatisfacción supera el de El Salvador (véase el cuadro 5).

Cuadro 5
INSATISFACCIÓN CON LA PRIVATIZACIÓN
DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS, 1998-2004

País	2004	2000	1998
El Salvador	78	56	43
Guatemala	98	53	36
Honduras	80	52	34
Nicaragua	79	52	48
Chile	70	57	41

Fuente: Latinobarómetro 1998, 2000, 2004.

El desencanto por las privatizaciones estuvo relacionado con el alza de las tarifas del servicio y la falta de resolución sobre denuncias por cobros indebidos. Es importante destacar que el servicio de electricidad registró incrementos en las tarifas que reflejaban abuso de poder de la posición dominante (Engel, 2003). En telecomunicaciones la reducción de las tarifas de larga distancia fue considerable, pero en cambio el cargo básico por estar conectado a la red se elevó, lo mismo que el costo del minuto de línea fija (véase el cuadro 7).

A los cinco años de haberse implementado la reforma se realizaron elecciones de diputados y alcaldes (marzo de 2003). Éstas estuvieron precedidas por una fuerte campaña, en la cual las privatizaciones quedaron sujetas a escrutinio, marcado por una intensa discusión por la probable reforma en el sector salud, no implementada por cierto. Una encuesta de opinión daba cuenta del deterioro en la opinión pública sobre las privatizaciones al identificar este proceso como el tercer fracaso en la gestión del Poder Ejecutivo (el orden de los problemas era el conflicto por la reforma en salud, la dolarización y las privatizaciones; véanse las encuestas de opinión de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, abril-mayo, 2003; <http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/principal.htm>).

Ante el deterioro de la opinión pública, en abril de 2003 el gobierno reaccionó proponiendo cuatro medidas, una de ellas, la re-reforma a la regulación del sector eléctrico, tendientes a disminuir las tarifas (véase Mensaje presidencial a la nación, en <http://archive.laprensa.com.sv/20030403/nacion/nacion1a.asp>). Simultáneamente, el superintendente de la SIGET declaró que la nueva reforma permitía fortalecer y promover la competencia en el sector, develando así una de las debilidades de la institución:

“En este momento no hay un nivel sano de competencia por los niveles de precios que se están observando. Si hubiera competencia, estaríamos viendo precios más bajos”, aseveró el funcionario. Y no se tienen facultades para velar por la sana competencia, ni tampoco está claramente establecido como una infracción al funcionamiento del mercado. Tampoco está sancionada la existencia de conductas que eleven los precios (véanse las declaraciones del superintendente a la prensa).

b) La calidad de la regulación experimenta un retroceso al 2004, pero comienza un fortalecimiento en el año 2005

La efectividad de la regulación de las telecomunicaciones está influenciada por la calidad de las instituciones políticas, el entorno legal y el cumplimiento de la ley (Rivera, 2005). El deterioro de la opinión pública de los salvadoreños sobre las privatizaciones se encontró con la ausencia de un ente regulador de la competencia y con una débil DPC. Esto motivó la discusión en torno a la pertinencia de un ente regulador —planteada desde 1992— y la creación de la Superintendencia de Competencia en noviembre de 2004 (FUSADES, 2004). Por otra parte, se reformó la Ley de Protección al Consumidor en 2005.

Los indicadores de gobernabilidad que elabora el Banco Mundial (Kaufmann, 2005) evalúan seis factores clave, los cuales observan una baja puntuación (véase el cuadro 6). Si bien todos influyen en la calidad institucional, se analizarán tres de ellos directamente relacionados con las telecomunicaciones: i) calidad de la regulación; mide la incidencia de políticas que favorecen el desarrollo del mercado; ii) estado de derecho; mide la calidad de cumplimiento de contratos, la policía, las cortes, la independencia judicial y la recurrencia del crimen, y iii) combate a la corrupción; mide el abuso del poder público en beneficio del sector privado, incluyendo la corrupción menor y en gran escala (y la captura del Estado por las elites).

Estos indicadores dejan ver que El Salvador, antes de iniciar la privatización en 1996, ocupaba el segundo lugar en Centroamérica, con distancias importantes respecto de Costa Rica y Chile (véase de nuevo el cuadro 6). En 2000 los indicadores de gobernabilidad mejoraron en general: por ejemplo, la calidad de la regulación pasó de 79,6 a 88,8, superando a Costa Rica; la rendición de cuentas alcanzó 57,1; el estado de derecho subió de 35,5 a 41,7. En cambio, para 2004 todos los indicadores se deterioraron (excepto el estado de derecho, que se mantuvo), inclusive la calidad de la regulación retrocedió a 68,5, cifra inferior a la de 1996 (véase de nuevo el cuadro 4).

A consecuencia de estos resultados, desde 2003 se empezaron a realizar reformas en la ley de electricidad (2003) y se aprobó la Ley de Competencia (2004) y la nueva Ley de Protección al Consumidor (2005).

2. La política tarifaria en El Salvador

Desde el inicio de la privatización, la SIGET, como institución reguladora, ha determinado y aprobado los pliegos de tarifas máximas para telefonía fija y móvil. De acuerdo con la Ley de Telecomunicaciones, las tarifas máximas comprenden el cargo fijo, cargo por tráfico, cargos por interconexión y cargos por terminar llamadas en otra red, para las cuales se consideraban dos procedimientos de ajustes: uno basado en la inflación y otro específico a la telefonía fija, en función del aumento de la inversión del operador incumbente (artículo 108). Sobre esa base es importante señalar que los ajustes empezaron a realizarse sobre las tarifas que prevalecieron un día antes de la privatización, entonces distorsionadas por el subsidio cruzado de las tarifas de llamadas internacionales hacia las llamadas locales. Estos temas se detallan a continuación.

Cuadro 6
INDICADORES DE GOBERNABILIDAD
POR PAÍSES, 1996-2004

Indicador	Año	El Salvador	Chile	Costa Rica	Guatemala	Honduras
Calidad de la regulación	2004	68,5	94,1	71,4	48,8	39,4
	2000	88,8	90,4	82,4	69,0	60,4
	1996	79,6	93,9	77,3	51,9	33,1
Estado de derecho	2004	42,5	85,5	65,7	18,8	33,8
	2000	41,7	86,6	78,1	23,0	18,2
	1996	35,5	86,7	73,5	30,1	18,7
Efectividad del gobierno	2004	47,6	87,0	68,3	18,8	27,9
	2000	51,1	88,2	76,9	34,9	37,1
	1996	40,8	84,4	65,4	29,1	12,8
Control de la corrupción	2004	43,8	88,7	77,3	27,1	30,0
	2000	53,8	90,3	84,4	30,6	30,6
	1996	25,3	86,0	80,7	18,0	16,7
Estabilidad política	2004	39,8	76,7	83,0	21,8	26,7
	2000	64,2	77,0	87,9	17,6	58,8
	1996	43,3	71,3	78,7	14,6	29,9
Voz y rendición de cuentas	2004	53,4	83,0	84,0	36,4	46,1
	2000	57,1	64,9	90,1	42,9	53,4
	1996	43,5	74,9	90,6	28,8	39,8

Fuente: BM (Banco Mundial), *Governance Indicators*.

a) El acuerdo tarifario que resulta de la privatización

Las tarifas antes de la privatización eran definidas por la empresa estatal ANTEL, institución que de 1980 a 1994 no ajustó el costo del cargo por tráfico en minutos, ni los cargos fijos, ni los costos por instalación de red (FUSADES, 1998). En dicho período (24 años) la inflación global aumentó en forma acumulada más de 1.000%, lo cual implicaba que las tarifas de telefonía fija estaban por debajo de los costos de provisión del servicio.

En 1995, ANTEL aplicó el primer incremento en la telefonía fija, al elevar el costo del minuto para llamada local en 200%, mientras que el cargo fijo para telefonía residencial y comercial subió 400%, y el cargo por instalación 33,3%. En 1997 operó un nuevo rebalanceo (fue el año previo a la privatización), experimentando la tarifa de llamada local un alza de 200%, en tanto que la tarifa por llamar a Estados Unidos (principal país de destino) se contrajo 50%. Por otra parte, aprobó un aumento al cargo fijo residencial de 86,7% y al comercial de 112% (véase el cuadro 7).

Cuadro 7
EL SALVADOR: TARIFAS DE TELEFONÍA FIJA LOCAL E INTERNACIONAL, 1993-1997

Año	Telefonía fija local								Llamada internacional a Estados Unidos	
	Minuto		Cargo de acceso				Instalación			
			Residencial		Comercial					
	Dólares	Anual (%)	Dólares	Anual (%)	Dólares	Anual (%)	Dólares	Anual (%)	Dólares	Anual (%)
1993	0,0019		0,69		1,14		171,43			
1994	0,0019	0,0	0,69	0,0	1,14	0,0	171,43	0,0	1,6	
1995	0,0057	200,0	3,43	400,0	5,71	400,0	228,57	33,3		
1996	0,0057	0,0	3,43	0,0	5,71	0,0	228,57	0,0		
1997	0,0171	200,0	6,40	86,7	12,11	112,0	297,14	30,0	0,8	-50,0

Fuente: ANTEL-CTE.

b) El ajuste de tarifas en la privatización

En su artículo 8, la Ley General de Telecomunicaciones indica que la SIGET fijará y aprobará los ajustes en las tarifas “máximas” a cobrar por los operadores. Por su parte, el Reglamento de Telecomunicaciones, en su artículo 78, precisa que los componentes que determinan la tarifa máxima son: cargo de acceso o cargo fijo, cargo por tráfico, cargos de interconexión y cargos por terminar la llamada en otra red.

Existen dos hechos clave en el método de ajuste de las tarifas al iniciar la privatización: primero, los cargos máximos a ajustar serán los que se aplicaban un día antes de la privatización⁸ (estas tarifas probablemente estaban distorsionadas) y serían modificados por inflación hasta 2002 y, segundo, se establece un mecanismo para ajustar las tarifas máximas en telefonía fija en función de las inversiones que el operador realice para aumentar la cobertura. Estos dos aspectos se encuentran claramente explícitos en la ley.

Art. 8. Las tarifas máximas del servicio público de telefonía serán determinadas y aprobadas por la SIGET, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 108, de la siguiente manera:

i) Los cargos de acceso máximos serán los que aplicaban los operadores el día previo a la entrada en vigencia de la Ley de Telecomunicaciones. A partir de esa fecha y hasta el año 2002, inclusive, dichos valores deberán ser reajustados anualmente por la SIGET, en el mismo porcentaje que el Índice de Precios al Consumidor (IPC) publicado por el Ministerio de Economía.

ii) Los cargos máximos de los servicios adicionales de telefonía local y de larga distancia nacional e internacional provistos por los operadores de servicios de acceso u operadores de servicios intermedios, serán determinados y reajustados por la SIGET de la misma manera que se establece en el inciso anterior. Hasta el año 2002, inclusive, los operadores de redes telefónicas que controlaban menos de 10% de un determinado mercado o servicio, y que estuvieran desvinculados patrimonialmente de cualquier otro operador, podían optar por solicitar la aprobación de sus propias tarifas máximas aprobadas por la SIGET para otros operadores. El Reglamento desarrollará la metodología a utilizarse para el cálculo de los costos de las referidas empresas.

⁸ Estas tarifas probablemente estaban distorsionadas por la ineficiencia que caracteriza a empresas con poder monopólico y sin regulación, o por elevados precios para hacer atractiva la venta. Los riesgos anteriores se habrían reducido si el ente regulador hubiese realizado un estudio de costos para evaluar las tarifas.

A partir de 2003, la SIGET debía reajustar las tarifas máximas de telefonía con base en un índice compuesto en 50% por el IPC y otro 50% por la tasa de devaluación de la moneda nacional, en relación con el dólar de Estados Unidos.

De acuerdo con el Reglamento de la Ley de Telecomunicaciones, los elementos contemplados en las tarifas globales por la SIGET serán (artículo 78):

- 1) Cargo de acceso, es el cobro por estar conectado a la red.
- 2) Cargo por tráfico (consumo) o por servicios adicionales.
- 3) Cargos de interconexión más los cargos para terminar la llamada en otra red. Se aclara que el cargo por instalación no se considera parte de la tarifa, debido a que es cobrado por separado.

La SIGET aprueba anualmente un pliego tarifario y cargos máximos para telefonía fija y celular (véase de nuevo el cuadro 7). En telefonía fija se establecen las tarifas para el cargo de acceso, cargo por tráfico por minuto en llamada local, y larga distancia nacional e internacional. Para telefonía celular, autoriza los cobros de los diferentes planes y los cargos por interconexión en las diferentes redes (véase detalle más adelante).

Sobre el ajuste de las tarifas por inflación referidas en el artículo 8, la ley acordó otro tipo de ajuste en las tarifas de telefonía fija, al considerar los contratos de inversión con el operador (véase el artículo 108). Según las autoridades de telecomunicación de aquella época, este mecanismo se ideó con el fin de incentivar la inversión del operador. Al respecto, algunos analistas han señalado que esta cláusula fue contraproducente, ya que permitió el ajuste de tarifas al alza de telefonía fija, cuando en el nivel internacional éstas caían (Engel, 2003) y, por otra parte, causó un descontento en los usuarios, dado que la privatización se sobrevendió como una medida que haría disminuir los precios de las tarifas (Lora y Panizza, 2002). Otra crítica al mecanismo se derivaba de que al aumentar el número de usuarios, los costos medios deberían descender y con ello las tarifas.

El artículo 108 autorizaba a la SIGET a realizar “contratos de inversión” con los operadores de redes de acceso que controlaran más de 10% del mercado durante un plazo de cinco años. En estos contratos se puntualizaron las metas a cumplir relacionadas con la instalación de nuevas líneas de telecomunicaciones, con lo cual se aprobarían tarifas máximas adicionales al ajuste por inflación (artículo 8 de la ley).

En junio de 1998, la SIGET y la CTE suscribieron un contrato de inversión según lo establecido en la ley y el reglamento, el cual definía el costo incremental de desarrollo (CID, artículo 78 del reglamento) que marcaba los incrementos máximos de las tarifas durante cinco años, de acuerdo con una expansión de líneas telefónicas nuevas; en caso de no cumplirse la ampliación de líneas prevista, la modificación de la tarifa sería proporcional al aumento de éstas (véase el cuadro 8). El contrato de inversión sujeto a cinco años planteaba el supuesto de que a 2002 las tarifas alcanzaban los estándares mundiales de 0,025 dólares, y después sólo se ajustaban por inflación más devaluación.

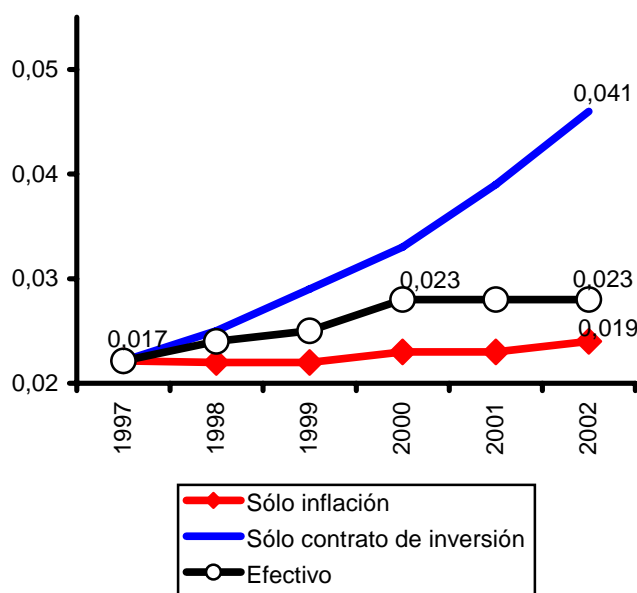
En el gráfico 5 se muestra la evolución efectiva de las tarifas y dos escenarios probables que marcan los límites que éstas podrían alcanzar. Las tarifas pasaron de 0,017 dólares a 0,023 dólares, con un incremento acumulado de 35,3% en cinco años, debido a que no se cumplieron las metas de expansión de líneas, por lo que las alzas fueron proporcionales al número de líneas nuevas. Si las tarifas de 1997 se hubieran ajustado sólo a partir de la inflación, éstas deberían haber alcanzado 0,019 dólares, es decir, inferior al ajuste efectivo; en cambio, si se hubieran cumplido las metas de expansión en líneas fijas, las tarifas podrían haber ascendido a 0,041 dólares, con una variación de 141%. En junio de 2002, la SIGET y el operador acordaron que los incrementos a que tenía derecho la empresa no eran viables, de modo que no fueron aplicados y desde esa fecha el costo se ha mantenido (Engel, 2003) (véase el gráfico 6).

Cuadro 8
EL SALVADOR: AUMENTOS EN TARIFAS
POR CONTRATO DE INVERSIÓN,
1997-2002

Año	Contrato de inversión	
	Nuevas líneas	Aumento máximo de tarifas (%)
Total	340 000	95
1997	360 830	
1998	50 000	15
1999	65 000	20
2000	75 000	20
2001	75 000	20
2002	75 000	20

Fuente: Presentación del gobierno.

Gráfico 5
EL SALVADOR: CARGO POR TRÁFICO EN
TELEFONÍA FIJA, 1997-2002



Fuente: Cálculos propios.

i) Evolución de las tarifas en el período regulado. El reglamento de las telecomunicaciones ordena que las tarifas máximas se calcularán sobre la base del método del costo total de largo plazo (CTLP), tal como lo establece el artículo 78, el cual define la forma en que se incorporará la cláusula de aumento de la tarifa por inversión, conocida como el CID. Se hace notar que hasta la fecha el regulador no ha elaborado un estudio de tarifas sobre la base del CTLP, por lo

que los ajustes para telefonía fija se han realizado según la inflación y por el acuerdo sobre inversión.

ii) Telefonía fija local y larga distancia. La telefonía fija contempla cobros una vez por la instalación del servicio, y mensualmente por el acceso y uso de éste. Durante el período de la privatización de 1998 a 2005, las tarifas por la instalación del servicio de línea fija descendieron de 335,8 dólares a 53 dólares, una reducción de 84,2%. Por el contrario, el cargo básico o de acceso subió para los hogares de 6,8 dólares en 1998 a 8,3 dólares en 2003 (desde dicho año no se ajustan), un incremento de 21%.⁹ En la misma dirección, el costo del minuto para la llamada local y larga distancia nacional se elevó a 20,6% y 22,3%, respectivamente (véase el cuadro 9).

En cambio, el costo mensual del minuto de llamadas a Estados Unidos decreció en 22,1%, al pasar de 0,80 dólares el minuto a 0,10 dólares. Se hace notar, en relación con las llamadas internacionales, que el principal destino es Estados Unidos, ya que según el Ministerio de Relaciones Exteriores los salvadoreños que viven en dicha nación alcanzan los dos millones, por lo cual este segmento de mercado se ha vuelto muy atractivo y ha favorecido la aparición de 11 empresas de carriers. Esta cantidad de operadores no es sino resultado de la introducción desde un principio del sistema multiportador en la Ley de Telecomunicaciones y del no otorgamiento de cláusulas de exclusividad a determinados operadores (véase el cuadro 9).

Las tarifas relacionadas con la telefonía fija han experimentado alzas, lo que denota la falta de competencia y el resultado de la cláusula del contrato de inversión. Sobre las llamadas de larga distancia nacional, se destaca que El Salvador es sumamente pequeño (20.000 km²), pero el costo por minuto es alto (0,04 dólares), pues representa 40% de una llamada a Estados Unidos (0,1 dólares).

El costo de la llamada de un teléfono fijo a un celular antes de la privatización (sólo una empresa) costaba 0,39 dólares. Al iniciar la reforma el costo se redujo a 0,19 dólares, pero éste subió a 0,265 dólares en 2005, es decir, un incremento de 37%. Se hace notar que el costo es el mismo que cobra el incumbente a su filial de empresa de celulares y el que cobra el incumbente a otra empresa de móviles.

La telefonía fija tiene limitaciones de competencia en su segmento del mercado, pero el desarrollo tecnológico ha permitido que enfrente competencia por efecto de sustitución, debido a que desde 1999 el número de teléfonos móviles superó al de teléfonos fijos.

1) Telefonía celular. La fuerte competencia en telefonía celular y el desarrollo de la tecnología han impulsado el surgimiento de diferentes tipos de planes para telefonía de prepago y pospago, así como distintas tarifas para llamadas entre la misma compañía, fija o celular, o para llamadas entre diferentes compañías. Para el año 2005, 86% de los teléfonos móviles del país se encontraban bajo la modalidad de prepago.

La competencia en telefonía celular permite trasladar al consumidor bajas tarifas y todos los beneficios del avance tecnológico mediante nuevos servicios como mensajes de texto, fotos y videos. Antes de la privatización, en El Salvador sólo había una empresa (Telemóvil) que cobraba a 0,40 dólares el minuto con un cargo de conexión de 11,35 dólares (FUSADES, 1998). La apertura ha hecho posible que en la actualidad participen en el mercado cinco compañías, y debido a la fuerte competencia se cuenta con una gran variedad de planes de suscripción (en Inglaterra hay cuatro operadores celulares: Vodafone, O2, T-Mobile y Orange).

⁹ La inflación global de la economía fue de 12% acumulada para dicho período.

Cuadro 9
EL SALVADOR: TARIFAS MÁXIMAS Y EFECTIVAS DE TELECOMUNICACIONES, 1998-2005

Concepto	Privatización								
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Tarifas máximas aprobadas (dólares)									
Cargo básico mensual residencial	6,4	6,1	6,3	6,2	7,5	8,5	9,4	10,3	11,2
Cargo básico mensual comercial	12,1	12,1	12,6	12,5	15,0	17,0	18,8	20,7	22,5
Costo del minuto local	0,017	0,017	0,018	0,018	0,021	0,025	0,027	0,030	0,030
Costo del minuto de larga distancia nacional		0,029	0,030	0,030	0,035	0,041	0,045	0,050	0,048
Tarifas aplicadas (dólares)									
Cargo por la instalación del servicio telefónico	297,1	335,8	335,8	335,8	335,8	257,6	61,6	61,6	53,0
Cargo básico mensual residencial	6,4	6,8	7,1	7,1	8,1	8,4	8,3	8,3	8,3
Cargo básico mensual comercial	12,1	13,7	14,2	14,2	14,2	12,7	14,1	14,2	14,2
Costo del minuto local	0,017	0,019	0,020	0,023	0,023	0,023	0,023	0,023	0,023
Costo del minuto de larga distancia nacional		0,032	0,034	0,038	0,038	0,041	0,040	0,040	0,040
Costo del minuto en horario pleno para llamadas internacionales (sólo Estados Unidos)	0,800	0,800	0,480	0,250	0,250	0,250	0,220	0,100	0,100
Costo del minuto por llamadas de fijo a móvil	0,390	0,019	0,230	0,230	0,230	0,230	0,255	0,265	0,265
Variación anual (porcentajes)									
Cargo por la instalación del servicio telefónico		13,0	0,0	0,0	0,0	-23,3	-76,1	0,0	-13,9
Cargo básico mensual residencial		6,9	4,2	0,0	13,9	2,8	-1,0	0,9	0,0
Cargo básico mensual comercial		13,0	3,8	0,0	0,0	-10,5	10,5	0,8	0,0
Costo del minuto local		13,5	3,6	13,9	0,0	0,0	2,2	0,0	0,0
Costo del minuto de larga distancia nacional			4,0	13,7	0,0	6,5	-1,7	0,0	-1,3
Costo del minuto en horario pleno para llamadas internacionales (sólo Estados Unidos)		0,0	-40,0	-47,9	0,0	0,0	-12,0	-54,5	0,0
Costo del minuto por llamadas de fijo a móvil		-95,0	1 085,6	0,0	0,0	0,0	10,9	4,1	-0,2

Fuente: SIGET, Manual de Indicadores de Telecomunicaciones, 2002, 2003, 2005, y Boletín Estadístico, 2004.

En términos de tarifas por celulares 2003 se pueden identificar las características siguientes (véase el cuadro 10):

- a) Es más barato llamar a Estados Unidos que comunicarse localmente entre celulares o celulares y fijos.
- b) Es más caro el costo de llamada de un celular a una línea fija, que de celular a celular.
- c) Las llamadas entre celulares de la misma red son más bajas que entre redes diferentes.
- d) Las llamadas de celulares de pospago son más bajas que las realizadas a prepago.

Cuadro 10
EL SALVADOR: TARIFAS DE MÓVIL POR MINUTO
A OTROS SERVICIOS

Concepto	Pospago	Prepago	Promedio
A fijo de la misma red	0,23	0,27	0,25
A fijo de otra red	0,24	0,27	0,26
A móvil de la misma red	0,22	0,27	0,25
A móvil de otra red	0,25	0,33	0,29
Promedio	0,24	0,29	

Fuente: SIGET, Manual de Indicadores, 2003.

En 2004, la SIGET comenzó a difundir el tráfico en minutos del servicio móvil desagregado hacia móviles, hacia fijo y de fijo a móvil. Los datos para 2005 muestran que 76% del tráfico se realizó entre móviles, en segundo lugar de móvil a fijo 15,5% y lo restante de fijo a móvil. Esta estructura es el resultado de los precios cobrados por el servicio, ya que es más barato el costo de la llamada entre celulares, siendo más evidente cuando se trata de llamadas entre la misma red.¹⁰ Se hace notar que el rango del costo de la llamada hasta 0,35 dólares se debe a que una compañía (que posee 9% del mercado) cobra el segundo exacto a dicho valor, mientras que el resto cobra por minuto redondeado (véase el cuadro 11).

De acuerdo con la Dirección de Protección al Consumidor, las denuncias recibidas por problemas en los servicios telefónicos están en el último lugar (2002 a julio 2005) entre los servicios básicos (agua, electricidad y telecomunicaciones). Los datos a julio de 2005 revelan que los reclamos por la empresa dominante de telefonía fija ocupaban el 5° lugar a nivel de todas las firmas, y representaban 48% del total de las empresas de telecomunicaciones (DPC, 2005).

Entre las denuncias interpuestas por los usuarios del servicio predominan los reclamos por cobros excesivos en las facturas y por cobros de servicios no solicitados. Ante las reiteradas denuncias, en septiembre de 2005 la SIGET licitó por primera vez, mediante concurso público, la auditoría de los sistemas de facturación de las empresas de telecomunicaciones para el período de junio de 2004 a mayo de 2005. La auditoría revisará la facturación en telefonía fija, móvil, prepago y pospago. De encontrarse cobros indebidos, se reintegrarán los recursos recolectados.

¹⁰ Cada compañía ofrece incentivos a un menor costo cuando el usuario llama a teléfonos de la misma red. Inclusive Telecom cobra a 0,10 dólares el minuto a 10 números frecuentes identificados por el usuario.

Cuadro 11
EL SALVADOR: MÓVILES TRÁFICO EN MINUTOS
POR TIPO DE SERVICIO

	Minutos (millones)	Participación (%)	Costo de la llamada
Total	1 052	100,0	
Móvil-móvil	798,0	75,9	Prepago 0,08 – 0,15 Pospago 0,15 – 0,35
Móvil-fijo	163,2	15,5	0,15-0,35 (0,25)
Fijo-móvil	90,7	8,6	0,265

Fuente: SIGET, Manual de Indicadores, 2005.

2) Tarifas no reguladas. Internet. Los cargos por acceso a Internet no están regulados por la SIGET, pero diferentes estudios señalan que las tarifas son muy altas, lo que dificulta el uso de las tecnologías de la información y comunicación (TIC). El Banco Mundial (BM), en su encuesta sobre el clima de inversión en El Salvador, advierte el alto costo en el acceso a Internet, lo cual impide un mayor uso de las tecnologías de información y comunicación. Estimaciones realizadas por el BM indican que si un usuario utilizara el servicio de discado durante una hora todos los días ellos pagarán más de 40 dólares por mes y con una baja velocidad (56 Kbs). Si adquiere un servicio de banda ancha a 256 Kbs, pagaría entre 40 dólares y 50 dólares.

Un obstáculo importante para un uso intensivo de las TIC en El Salvador es el alto costo del acceso a Internet. Aun cuando los proveedores de Internet publicitan “acceso gratuito” por su acceso a Internet, todos los usuarios por discado pagan la tarifa telefónica local, lo que representa un costo elevado de acceso (0,23 dólares por minuto). Al respecto, las compañías plantean que el acceso a Internet es costoso debido a factores relacionados con la poca cantidad de páginas locales y a que todos los enlaces se hacen vía Miami, lo cual incurre en costos.

En la actualidad el gobierno diseña un ambicioso programa para promover la sociedad de la información en la comunidad salvadoreña. El programa e-País incluye mesas de trabajo en las que se estudian los obstáculos para acceder a las TIC, y que podrían derivar en acciones de política pública para fomentar más la competencia e incidir en la reducción de las tarifas.

3. El desarrollo de las interconexiones

La existencia de un mercado competitivo en las telecomunicaciones estará determinada, en buena medida, por las facilidades para la interconexión entre las redes. Antes de la privatización, la empresa estatal ANTEL era la única que realizaba la interconexión de llamadas locales y de larga distancia nacional, pero estaba obligada a interconectarse con redes mundiales cuando los usuarios hacían o recibían llamadas del exterior. A medida que nuevas empresas entraron al mercado, como Americatel y otras, ANTEL fijó cobros por interconexión entre redes. La experiencia internacional ha mostrado que el operador dominante que surge no está muy interesado en facilitar el acceso a sus redes a un nuevo operador (Fisher y Serra, 2002; Rivera, 2003).

La Unión Internacional de Telecomunicaciones (ITU, por sus siglas en inglés) define la interconexión como “el marco de reglas legales, técnicas y acuerdos entre operadores de red que hacen posible que clientes conectados a una red se comuniquen con otros clientes de otra red”. Mientras que la Unión Europea describe que “se entenderá por interconexión la conexión física y lógica de las redes públicas de comunicaciones electrónicas utilizadas por una misma empresa o por otra distinta, de forma que los usuarios de una empresa puedan comunicarse con los usuarios de la misma empresa u otra distinta, o acceder a los servicios prestados por otra empresa”. La demanda por interconexiones entre redes aumenta en función de la combinación de nuevos servicios que tienen su origen en el desarrollo tecnológico y la solicitud de las nuevas empresas entrantes que buscan conectarse a la red base ya existente.

El nuevo marco regulatorio que surge en las privatizaciones promueve que el operador de la red fija dominante facilite la conectividad a los nuevos operadores en larga distancia nacional e internacional y a los operadores de la red de telefonía móvil (véase la figura 3). Un operador con poder de mercado puede realizar prácticas abusivas que limiten la interconexión o la calidad de las mismas, o cobrar tarifas que hagan imposible la aparición de nuevas empresas, con lo cual la competencia se vería afectada y los beneficios para el consumidor y para las empresas usuarias de las telecomunicaciones disminuirían en forma importante. Estos comportamientos de operadores dominantes son los que propugnan por la instauración de un marco regulatorio que impulse y facilite la interconexión técnica (tecnología compatible) y económica (tarifas que reflejen los costos).

La interconexión permite realizar servicios variados, desde: a) servicio principal para hacer y recibir llamadas entre dos operadores, y para servicios de tránsito de una llamada de un operador A que se conecta con B, pero necesita hacerlo a través de C; b) servicios de apoyo para llamar a la policía, Cruz Roja, información de abonados, despertador, entre otros; c) otros servicios, como portabilidad del número, preselección de operador para hacer las llamadas, y d) servicios de renta de componentes de la red, como cables y torres, espacio en edificio para conectar equipo a centrales base (colocalización).

Todas estas operaciones e interacción entre redes se dan a partir de los puntos de acceso a interconexión que posibilitan el tráfico de llamadas y servicios. Los países que más han avanzado en la promoción de la competencia en telecomunicaciones han logrado establecer igual acceso a las redes entre el incumbente y los entrantes. Esto ha traído como consecuencia la reducción en los costos, y la promoción de la competencia por medio de una variedad de mecanismos para desagregar la red y tener acceso a la última milla (véase la figura 4).

a) La política de interconexión en El Salvador

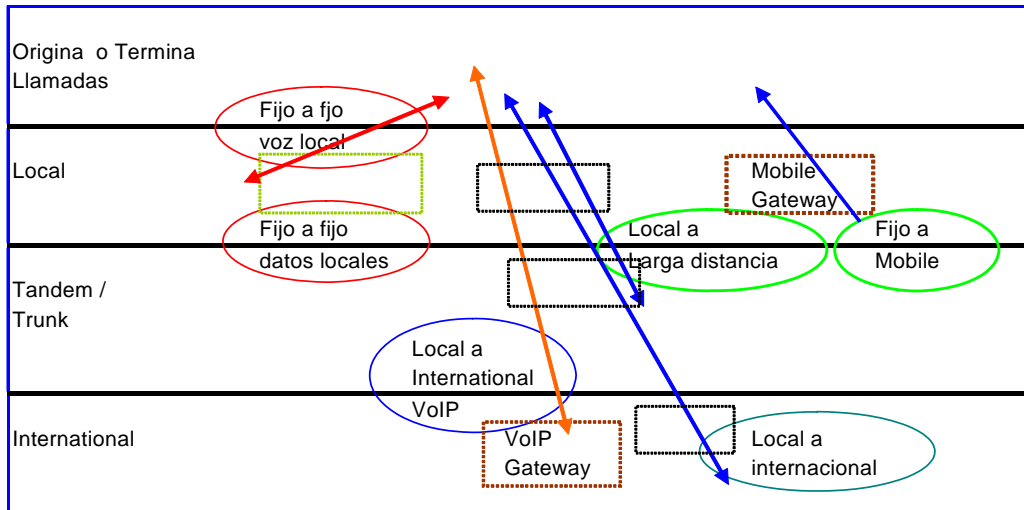
El marco regulatorio de la interconexión está descrito en un conjunto de artículos en la Ley y Reglamento de Telecomunicaciones. A continuación se describirán los principales artículos:

- Art. 19. La interconexión es considerada recurso esencial.¹¹ La interconexión en todos los niveles deberá ser técnicamente factible, con la finalidad de terminar en la red de una de las partes, telecomunicaciones originadas en cualquier otra red comercial o transferir telecomunicaciones originadas en la red de una de las partes a cualquiera otra red comercial de telecomunicaciones seleccionada por el usuario final, implícita o explícitamente.

¹¹ El artículo 4, que establece el régimen de libre competencia, advierte que excepto los recursos esenciales, el resto de precios y condiciones serán negociados libremente entre los operadores.

- Art. 20. La interconexión como obligación para brindar acceso. Todo operador de redes deberá proporcionar acceso a recursos esenciales a cualquier operador mediante el pago correspondiente y sin discriminación alguna (precios y conexión técnica).

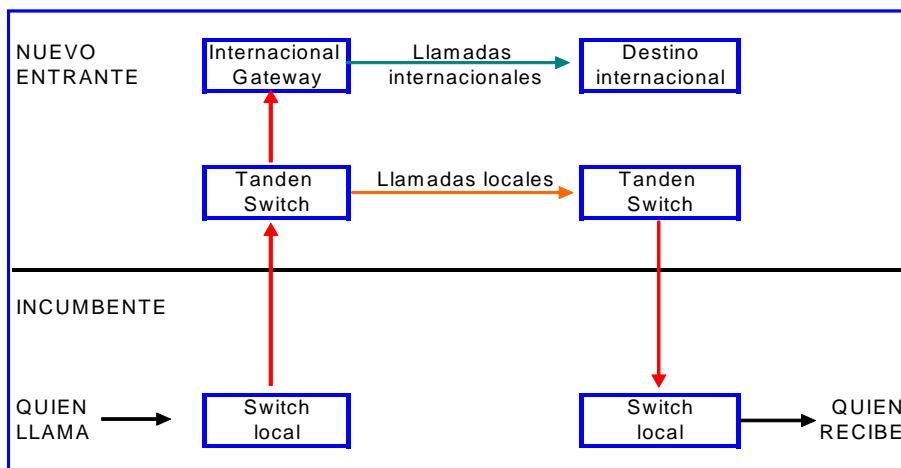
Figura 3
EL SALVADOR: RANGO DE POSIBILIDADES DE TIPOS DE LLAMADA E INTERCONEXIÓN



Fuente: Windsor Place Consulting Pty Ltd.

Si bien la interconexión ha funcionado relativamente bien en El Salvador, uno de los cuestionamientos ha sido la existencia de cuatro puntos de acceso que cumplen con las condiciones técnicas apropiadas. Un estudio reciente (Telecom/Telematique, 2004) recomienda ampliar los puntos de interconexión a 14, sobre la base de que tecnológicamente es factible, tal como se ha demostrado en otros países, como México.

Figura 4
EL SALVADOR: ACCESO IGUAL EN INTERCONEXIÓN PARA PROMOVER COMPETENCIA



Fuente: Windsor Place Consulting.

- Art. 21. La interconexión como negociación entre las partes. Los precios y condiciones técnicas para el acceso a cualquier recurso esencial serán negociados entre las partes, y se enviará una copia a la SIGET. Transcurridos 40 días de la presentación de solicitud y al no existir acuerdo, las partes deberán acudir a la SIGET para solucionar el conflicto.
- Arts. 86 al 92. Solución de conflictos en interconexión con participación de la SIGET. La solicitud de solución puede ser formulada por separado o entre las partes. Si es por separado, el solicitante deberá entregar una copia cinco días antes a su contraparte, y en ésta deberá precisar cada uno de los puntos en discordia. Al aceptar la solicitud, la SIGET otorgará cinco días para que las partes seleccionen a un perito; si no logran ponerse de acuerdo y caduca el plazo, la SIGET hará una propuesta de una terna en los cinco días siguientes, para lo cual los operadores tendrán un día para elegir a alguno, de lo contrario SIGET lo nombrará. Los honorarios del perito serán pagados por los operadores en partes iguales. El perito tendrá 30 días para presentar el informe; si no cumple, él será excluido de la lista de peritos y se hará efectiva la fianza de fiel cumplimiento. El perito deberá atender criterios económicos y técnicos para la elaboración de su informe: a) en términos económicos, todos los costos fijos directamente atribuibles por el acceso a la interconexión correrán por cuenta del solicitante, el cargo por el acceso a la interconexión será determinado con base en el costo incremental promedio de largo plazo CIP-LP, que deberá ser calculado para cada elemento de la red implicado en la provisión de acceso a una firma eficiente, y b) en términos técnicos, el perito habrá de establecer los criterios de la interconexión en función de estándares recomendados por ITU, aceptados por los organismos reguladores socios de intercambio con El Salvador y avalados por las asociaciones de profesionales regionales. Para la estimación del CIP-LP el perito considerará: a) la tecnología más económica y eficiente disponible; b) una cantidad de empleados para una empresa eficiente; c) el costo de equipos y gastos de personal en el nivel de mercado; d) el costo del dinero, que refleje el costo real del financiamiento de la empresa; e) el costo de todo tipo de impuestos en que deberán incurrir, y f) el cálculo de costos utilizará la depreciación de activos.

Sin lugar a dudas, tomar una decisión de parte de la SIGET en caso de controversias de interconexión demandará el conocimiento detallado de los costos de operación en el mercado y mantener el firme propósito de promover la competencia eficiente en el sector. Hasta la fecha, las empresas no han presentado ninguna solicitud formal a la SIGET para que solucione controversias.

Un estudio de Coloma y Tarziján (2001) pone de manifiesto que, de acuerdo con la experiencia internacional, en caso de que el regulador no tenga dominio de la información éste puede sufrir “captura” de la empresa incumbente.

- Art. 109. Los cargos de interconexión. Los cargos de interconexión que se cobrarán por minuto a partir de la privatización serán:
 - Desde o hacia centrales terminales: 0,011 dólares
 - Desde o hacia centrales tandem: 0,017 dólares
 - Desde o hacia centrales interurbanas: 0,023 dólares
 - Desde o hacia centrales internacionales: 0,206 dólares

El acuerdo de ajuste para dichas tarifas planteó que 50% sería por inflación y 50% por devaluación (desde 1994 El Salvador mantuvo un tipo de cambio fijo *de facto* y desde 2001 se dolarizó).

- Art. 106. Desagregación de las redes de operadores de servicio de acceso. La ley contemplaba la desagregación de redes pero como una disposición transitoria, con un año de vigencia. El artículo 106 no tenía una excepción y planteaba: “los proveedores de servicio de acceso con más de 100.000 usuarios deberán ofrecer a otros operadores una tarifa desagregada de interconexión, así como el arrendamiento de elementos de la red desagregada. Además de los recursos esenciales, se consideró ofrecer otros elementos de la red: a) enlaces que consisten en elementos de red que van del equipo del usuario final al primer nodo de conmutación del operador de servicio de acceso; b) puertos a todos los niveles; c) conmutación a todos los niveles; d) servicios de facturación, y e) acceso de registro.

Este último artículo, de no haber sido transitorio, habría contribuido al desarrollo de la competencia, promoviendo la aparición de servicios de Internet y VoIP, pero haberlo mantenido con ese carácter restó capacidad para aumentar los beneficios de la competencia.

b) Problemas de interconexión y regulación en El Salvador

Desde que entró en vigencia la Ley de Telecomunicaciones en noviembre de 1997, los cargos y las condiciones técnicas para la interconexión fueron fijados sobre la base de las tarifas existentes cuando las telecomunicaciones eran administradas por el Estado (Art. 109). La ley incluyó un mecanismo de ajuste de las tarifas vía inflación y adicionalmente definió que cualquier controversia entre operadores sobre las tarifas se resolverá aplicando el método del CIP-LP. Desde la privatización hasta la fecha, ningún operador entrante ha solicitado la solución de controversias por medio de la SIGET. Por su parte, el regulador no ha realizado estudios propios.

Una primera impresión puede ser que haber dejado a libre negociación los cargos de interconexión entre las partes fue la mejor opción, si se toma en cuenta que el regulador no tenía la experiencia y conocimiento de la estructuración de los costos de una empresa de telecomunicaciones (BM, 2001, capítulo sobre interconexión). Hasta 2005, las telecomunicaciones fijas y móviles han crecido en forma sorprendente, lo cual es un indicador de que la normativa ha funcionado aceptablemente. No obstante, la baja tasa de penetración de telefonía fija del país hace necesario evaluar si las tarifas de interconexión son altas y tal vez no reflejan los costos del servicio, lo que limita el bienestar de los usuarios. Lo anterior plantea la necesidad de un análisis sobre los CIP-LP.

En 2004, la SIGET contrató a la consultora Telecom/Telematique con el fin de evaluar “El marco regulador de telecomunicaciones y de interconexión de El Salvador”. El estudio comparó la Ley de Telecomunicaciones de El Salvador frente a las mejores prácticas mundiales sobre regulación y tarifas; una de las conclusiones fue “que al ser comparadas con las mejores prácticas mundiales en fijación de precios y cálculo de costos, el actual enfoque salvadoreño a la regulación de fijación de precios y cálculo de costos es deficiente en varios aspectos”. En el cuadro 12 se presenta el detalle de la comparación.

Telecom/Telematique resume su valoración sobre la regulación de las telecomunicaciones en El Salvador así: “Las consideraciones políticas y no las económicas están manejando todos los análisis de precios/costos de telecomunicaciones salvadoreños y el enfoque de la SIGET no es de clase mundial o de la mejor práctica”.

Se considera que, dentro de un enfoque de desarrollo de las telecomunicaciones en El Salvador, quizá sea el momento oportuno para realizar una evaluación y preparar los cambios a la actual ley o elaborar una reforma integral. Afortunadamente, se cuenta con la experiencia internacional, que permite seleccionar las mejores prácticas que resulten beneficiosas para el desarrollo del país.

Los estudios técnicos de telecomunicaciones, la firma de acuerdos y la nueva política de e-País probablemente empiezan a coincidir sobre la necesidad de una segunda reforma en telecomunicaciones en El Salvador.¹²

4. DR-CAFTA: implicaciones para reformar el marco regulatorio actual

El Salvador fue el primer país en aprobar el DR-CAFTA y el primero con el cual entró en vigencia en marzo de 2006. El acuerdo abre oportunidades y desafíos para muchos sectores económicos del país, para algunos de los cuales dedicó un capítulo particular. El capítulo 13 describe los acuerdos específicos del sector telecomunicaciones. Si bien la operación del DR-CAFTA inició en 2006, se establecieron cláusulas sobre la interconexión de redes (tarifas basadas en costos), que entrarán en vigencia hasta enero de 2007 (Anexo 13.4.5). El acuerdo firmado prácticamente impone el desafío de reformar la Ley de Telecomunicaciones de El Salvador para otorgar más facultades a la SIGET con la finalidad de que esté en posibilidades de cumplir con los términos pactados. Es importante señalar que dichas facultades están bastante en línea con las debilidades indicadas con anterioridad sobre la diferencia que presenta el marco regulatorio nacional con respecto a las prácticas internacionales. El DR-CAFTA plantea reformas a la ley en los temas siguientes:

- a) En interconexión, garantizar la calidad en los puntos técnicamente factibles, con tarifas basadas en costos.
- b) Desagregación de la red (que en la ley actual fue un artículo transitorio).
- c) Colocalización también basada en tarifas por costos.
- d) Fortalecimiento para regular las prácticas anticompetitivas y discriminatorias.

Sin lugar a dudas, el regulador tendrá que actuar rápidamente para incorporar las exigencias del DR-CAFTA al marco regulatorio, pero este esfuerzo puede ser aprovechado para una revisión profunda de la competencia en el sector, que lleve a que los beneficios sean percibidos por los consumidores y las empresas que utilizan las telecomunicaciones como ejes para el éxito de sus actividades. A continuación se señalan los artículos más relevantes:

- Art. 3. Obligaciones relativas a los proveedores de servicios públicos en telecomunicaciones. Sobre interconexión, el literal C indica que cada parte proveerá a su organismo regulador de telecomunicaciones de la autoridad para requerir a los proveedores de telecomunicaciones públicas el registro de sus contratos de interconexión. Sobre reventa, el numeral 2 refiere que cada parte garantizará que los operadores no impongan condiciones o limitaciones discriminatorias o irrazonables a la reventa de esos servicios. Se garantizará la portabilidad del número.

¹² España, por ejemplo, realizó la reforma en telecomunicaciones en 1998 a fin de promover la privatización de los servicios, y en 2003 aprobó una nueva reforma acorde con los desafíos del sector.

- Art. 4. Obligaciones adicionales relativas a los proveedores importantes de servicios públicos. El numeral 1 ordena que cada parte garantizará tratos no discriminatorios de los proveedores importantes en materia de: tarifas, aprovisionamiento y disponibilidad de interfaces técnicas para la interconexión.
 - Prácticas anticompetitivas. El numeral 2 advierte que cada parte dispondrá de medidas para prevenir que se empleen o sigan empleando prácticas anticompetitivas sobre subsidios cruzados, utilizar información obtenida de los competidores para *precitas* anticompetitivas y no poner a disposición oportunamente información sobre instalaciones esenciales.
 - Desagregación de elementos de la red. Cada país deberá otorgar al regulador la facultad de exigir que los proveedores importantes ofrezcan acceso a los elementos de la red de manera desagregada, y en términos, condiciones y tarifas basadas en costos razonables, no discriminatorias y transparentes.
 - Interconexión. Cada parte garantizará que los proveedores importantes proporcionen la interconexión para las instalaciones y equipos a los proveedores de la otra parte, en: a) cualquier punto de la red técnicamente factible; b) bajo términos, condiciones y tarifas no discriminatorias; c) de una calidad no menos favorable que la proporcionada por tales proveedores importantes a sus propios servicios, y d) tarifas basadas en costos transparentes y razonables, teniendo en cuenta la factibilidad económica y desagregadas.
 - Colocalización. Cada parte garantizará la colocalización física de los equipos necesarios para interconectarse, en términos, condiciones y tarifas basadas en costos razonables, no discriminatorias y transparentes.

El DR-CAFTA, sumado al TLCAN, implicará la existencia de un marco regulatorio similar en materia de telecomunicaciones desde Canadá hasta Centroamérica, lo cual probablemente lo volverá más atractivo para que nuevos operadores se sientan estimulados a ofrecer sus servicios en un amplio mercado, sobre la base de una regulación homogénea.

Cuadro 12
ENFOQUES DE REGULADORES DE CLASE MUNDIAL *VERSUS* EL SALVADOR

Enfoque regulador		Aprobado (✓) o reprobado (X)
De clase mundial	De El Salvador	
El regulador obtiene suficiente información general y especial del caso para ser capaz de establecer una política y efectuar determinaciones de precios y costos.	El regulador tiene pocos datos o ninguno, a excepción de las presentaciones "voluntarias" regulares de los operadores sobre el número de líneas.	X
El regulador revisa las solicitudes de precios/tarifas de los operadores principales, usa un proceso transparente y abierto, cuenta con suficientes datos de costos y financieros para llevar a cabo la revisión y basa sus decisiones en los registros.	El regulador recibe solicitud privada para aumentos de precio de los operadores principales, lleva a cabo revisiones privadas, no cuenta con datos de costos y pocos datos financieros, y realiza un proceso de "negociación" privado para mantener bajas las tarifas en un nivel políticamente aceptable.	X
El regulador obtiene registros de precios y tasas de interconexión y permite el acceso del público. Estas tasas son exactas.	El regulador obtiene registro, permite el acceso del público pero existe buena evidencia de que las tarifas públicas no son exactas.	X
Los precios y las tarifas de interconexión son "reales" y representan la única fuente de ingresos del operador.	Los críticos sabedores y consumidores sostienen que la sobrefacturación intencional y duplicación de cargos por parte de los operadores son una fuente importante de margen extra.	X
El regulador y los operadores tienen una buena comprensión de los costos implícitos de interconexión y de operaciones de red. Esta comprensión se resume en un modelo financiero/económico razonable, que precisamente representa la realidad. Los precios están basados en esta comprensión de los costos.	El regulador y los operadores tienen poca comprensión de los costos implícitos. No existe un modelo implementado y hay pocas perspectivas para la creación de uno, dado el enfoque actual. Los precios no están basados en los costos.	X
Los operadores cuentan con sistemas contables establecidos para captar los costos de interconexión, operaciones, gastos generales y otras áreas reguladoras relevantes de interés.	Los sistemas contables de los operadores captan únicamente las pérdidas y las ganancias de los centros de costos grandes. No se toma en cuenta el análisis regulador.	X
La economía es la base de un análisis regulador de precios/costos.	Las consideraciones políticas son la base del análisis regulador de precios-costos.	X

Fuente: Telecom/Telematique (2004).

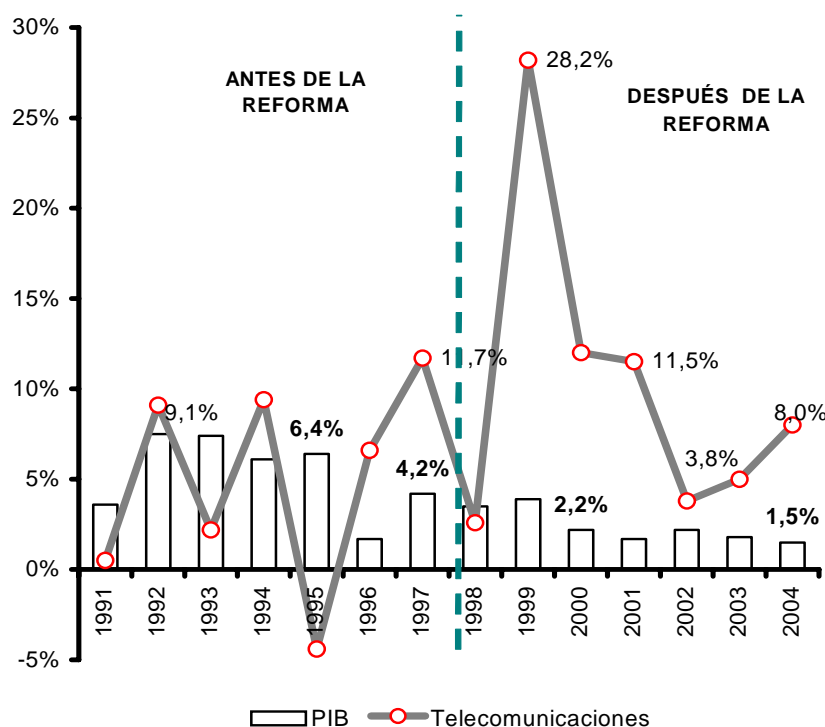
IV. Desempeño del sector telecomunicaciones

1. Las telecomunicaciones, segundo sector más dinámico de la economía (1998-2005)

El sector telecomunicaciones ha ocupado el segundo lugar en dinamismo entre las 44 ramas de la economía. Desde la privatización en 1998 hasta 2004, las telecomunicaciones registraron un crecimiento promedio en el valor agregado superior a 10%, mientras la economía en su conjunto creció débilmente, a 2%. Estos resultados demuestran los beneficios de la reforma, comparada con la dinámica del resto de actividades productivas, en las que la ausencia de transferencia tecnológica e incapacidad de adaptarse a un mundo más competitivo les ha provocado pérdida de mercado (véase el gráfico 6).

En 2004, la economía mostró la tasa más baja de crecimiento en los últimos años, como reflejo de las dificultades que en conjunto enfrenta la actividad económica para incrementar la productividad, pero contrariamente a tal desempeño, las telecomunicaciones presentaron una pujante expansión de 8%. Esta evidencia plantea desafíos al resto de los sectores productivos, a fin de profundizar la competencia, lograr transferencia tecnológica, desarrollar un marco regulatorio que promueva la inversión y capacitar al recurso humano. Estas acciones han hecho posible que el sector crezca en servicios diversificados con respecto al resto del aparato productivo y los hogares, aumentando así la eficiencia de la economía en su conjunto.

Gráfico 6
EL SALVADOR: CRECIMIENTO DE LA ECONOMÍA
Y TELECOMUNICACIONES, 1991-2004



Fuente: BCR Banco Central de Reserva, revistas trimestrales, varios números.

La reforma de telecomunicaciones permitió ampliar la cobertura de servicios de manera notable y posibilitó la aparición de nuevas actividades productivas, como los call center, que en la actualidad emplean a más de 3.500 personas, y nuevos negocios, como los cafés de Internet, que ascendieron a 1.013 en 2005.

El sector todavía tiene mucho por crecer, pero esta perspectiva implica el diseño de una estrategia más articulada con otras áreas, con objeto de que los pocos recursos rindan más que los resultados de la reforma anterior.

2. El Salvador en conectividad ocupó el quinto lugar en América Latina

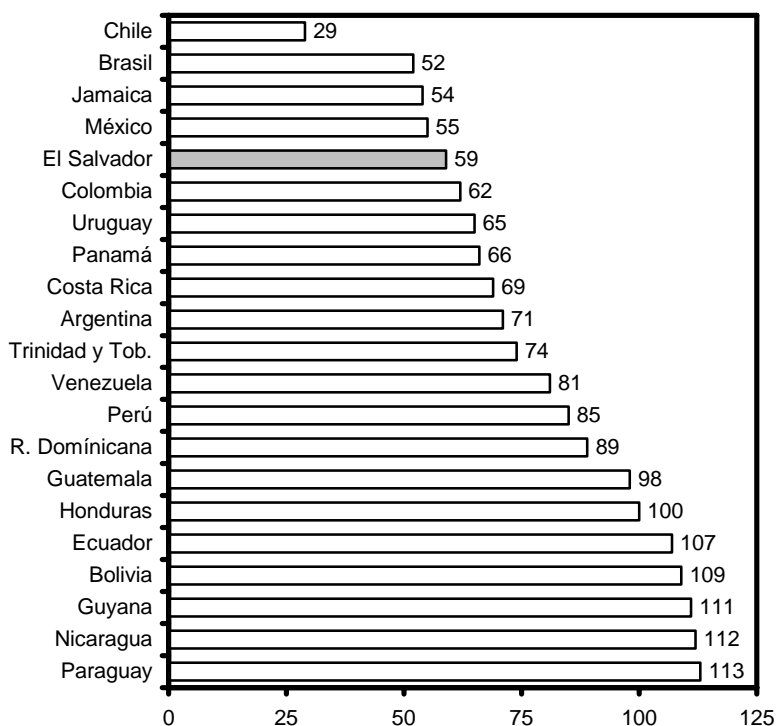
El Foro Económico Mundial elabora anualmente el Índice de Capacidad de Conectividad, el cual busca evaluar el grado de preparación de una nación para explotar las oportunidades ofrecidas por las tecnologías de información y comunicación. Los resultados 2005-2006 revelan que El Salvador pasó a ocupar el primer lugar en Centroamérica, el quinto lugar en América Latina y la posición 59 entre 114 países del mundo (véase el gráfico 7).

El ICC sintetiza una amplia cantidad de indicadores que se agrupan en tres áreas: a) el entorno TIC, relativo al desarrollo del mercado, marco regulatorio e infraestructura; b) la capacidad, que mide el nivel de preparación y desempeño de las personas, empresas y gobierno en el manejo de las TIC, y c) la intensidad del uso, que indica la utilización efectiva de las TIC. En la fase inicial, el desarrollo de las TIC está muy relacionado con el avance y acceso de las telecomunicaciones.

Respecto de América Latina, donde se encuentra mejor situado El Salvador, corresponde al indicador de uso el quinto lugar, mientras que en el entorno ocupa el séptimo, y en capacidad de los usuarios el octavo. En el nivel de uso, las empresas son las que más utilizan las TIC, seguidas por el gobierno y en último lugar los individuos (*Global Information Technology Report, 2005-2006*).

La reforma de telecomunicaciones en El Salvador ha facilitado la transición para ingresar a la era de la información; no obstante, se reconoce que para acelerar este proceso será necesario que las modificaciones al marco regulatorio de telecomunicaciones estén alineadas con la estrategia para desarrollar las TIC en el país (Programa e-País). Japón (*e-Japan Strategy 2001*) y la Unión Europea (*eEurope 2002*) plantearon una segunda reforma en telecomunicaciones, orientada a apoyar los esfuerzos para desarrollar la sociedad de la información. Circunstancialmente, El Salvador tiene la ventaja de que varios fenómenos convergen para diseñar una reforma en telecomunicaciones orientada a desarrollar la sociedad de la información:

Gráfico 7
RANKING DEL ÍNDICE DE CAPACIDAD DE CONECTIVIDAD, 2005-2006



Fuente: The Global Information Technology Report 2005-2006.

a) La firma del DR-CAFTA, que involucra modificaciones al marco regulatorio, con el fin de fortalecer la competencia y la capacidad del regulador para limitar prácticas anticompetitivas.

b) Elaboración del Programa e-País, que implica un conjunto de acciones para transitar hacia una sociedad de la información.

c) La experiencia de ocho años desde la primer reforma, la cual ha puesto en evidencia las debilidades en el marco regulatorio y ha permitido una acumulación de experiencia técnica del ente regulador.

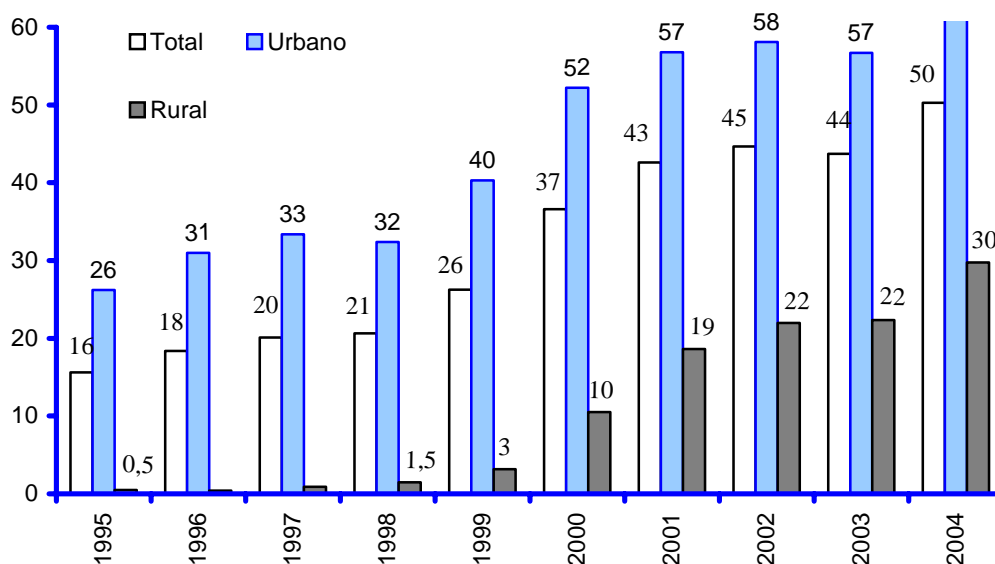
d) El desarrollo de las tecnologías de la información, que sigue en la ruta de reducción de los costos de telecomunicaciones.

3. La cobertura telefónica en los hogares aumentó fuertemente, pero aún hay 800.000 hogares sin cobertura directa

De 1998 a 2004 la cobertura telefónica total en los hogares duplicó lo que ANTEL había logrado en más de 30 años de gestión. Los hogares con teléfono fijo o móvil representaban 20% en 1997 (antes de la privatización) y siete años después la tasa ascendió a 50% (2004). Si bien el avance es sorprendente, se deben tener en cuenta los retos presentes, ya que más de 800.000 hogares en el país no cuenta con cobertura “directa” de telefonía, de acuerdo con los datos recopilados de las Encuestas de hogares y propósitos múltiples (véase el gráfico 8).

La cobertura por área geográfica presenta un desequilibrio importante, pues en el área rural apenas 30% de la población tiene acceso a servicio telefónico, mientras que en el área urbana la tasa se duplica a 62%. La baja cobertura en el área rural refleja problemas respecto de la demanda (capacidad de pago) y la oferta (disponibilidad de infraestructura), lo cual requiere una solución que pasa por el diseño de una estrategia más integral (Argumedo, 2004).

Gráfico 8
EL SALVADOR: COBERTURA TELEFÓNICA NACIONAL,
URBANA Y RURAL, 1995-2004



Fuente: DIGESTYC-EHPM, 1995-2004.

Cuadro 13
EL SALVADOR: COBERTURA POR HOGAR EN TELEFONÍA
FIJA Y MÓVIL, 1997-2004

Año	Acceso línea fija			Acceso línea móvil		
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
1997	20,1	33,4	0,9			
1998	20,0	31,6	1,1	0,6	0,7	0,4
1999	24,3	38,3	1,4	1,9	2,0	1,8
2000	31,9	48,3	4,4	4,7	3,9	6,0
2001	37,2	52,8	10,8	5,4	4,0	7,8
2002	38,4	53,5	12,9	6,3	4,6	9,0
2003	36,4	50,5	13,1	7,3	6,2	9,2
2004	37,7	51,0	15,1	12,6	11,3	14,7

Fuente: EHPM-DIGESTYC.

La reforma permitió aumentar la cobertura tanto en línea fija como en línea móvil. En el nivel nacional la telefonía fija amplió su cobertura en 17,7% adicional a la reforma, y en telefonía móvil en 12,6%. Sobresale el avance significativo de la telefonía rural en ambos servicios. Antes de la reforma, la cobertura en el área rural era casi nula, lo que pone al descubierto los graves problemas que se enfrentaban antes para promover el acceso a las áreas más pobres (véase de nuevo el cuadro 11).

Sin duda, la reforma en telecomunicaciones ha dado acceso a servicios telefónicos a la demanda insatisfecha con capacidad de pago, pero es indispensable introducir el criterio de acceso universal en un nuevo marco regulatorio y apoyarlo con las nuevas actividades que surgen a partir de los telecentros y con la meta del Ministerio de Educación de ofrecer acceso a las TIC en todas las escuelas públicas urbanas y rurales (son más de 4.000 centros desplegados en todo el país).

4. La expansión de las líneas de telecomunicaciones fijas y móviles

El número de líneas móviles alcanzó los 2,4 millones a mediados de 2005, y duplicó el número de líneas fijas, con 0,9 millones. Como se vio en el capítulo II, en telefonía móvil cinco compañías mantienen una férrea competencia tanto para dar acceso a nuevos suscriptores como para tomar clientes del resto de operadores. En 2005, el mercado de celulares estaba dominado por 85% de líneas prepagadas (véase el gráfico 9).

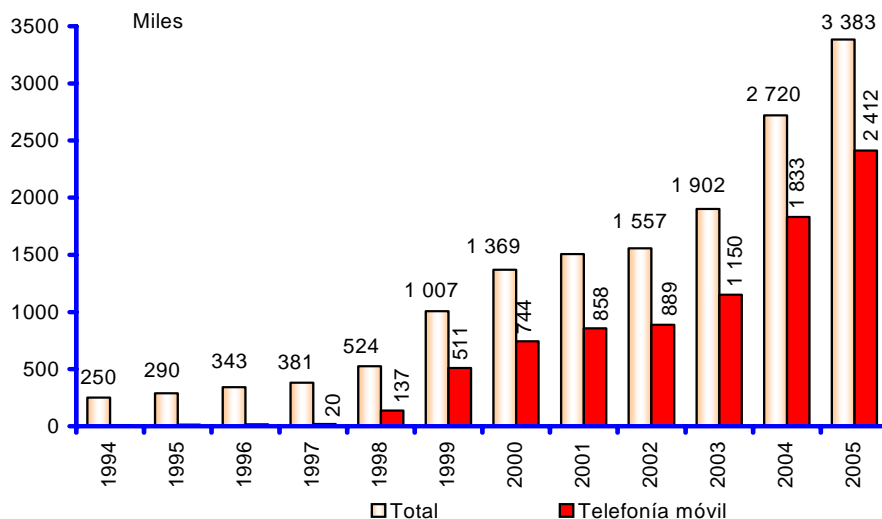
Después de la reforma, bastó un año para que el número de líneas celulares superara a las disponibles en líneas fijas. En este sentido, hay que hacer notar que desde 2000 hasta 2002 el número de líneas celulares se mantuvo estable, y se inició otra fase de expansión a partir de 2003, atribuible a la agresiva estrategia de la empresa América Móvil, que compró en ese año las acciones de France Telecom (51% de CTE) y que en 2004 adquirió las acciones todavía en poder del Estado (una operación de más de 200 millones de dólares).

Las líneas fijas alcanzaron 971.455, más de 610.000 respecto de las existentes antes de la privatización. El crecimiento anual de líneas ha sido bastante estable: en promedio, 15% desde 1998, incremento muy por debajo del 71% que lograron las líneas móviles. Las diferencias de crecimiento entre ambas podrían explicarse por varias causas: menor competencia en líneas fijas, falta de capacidad de pago, falta de infraestructura principalmente en el área rural, costos fijos

iniciales más altos en la línea fija (pago por instalación de servicio, compra de aparato, luego pago fijo mensual por acceso a la red), por la portabilidad y moda.

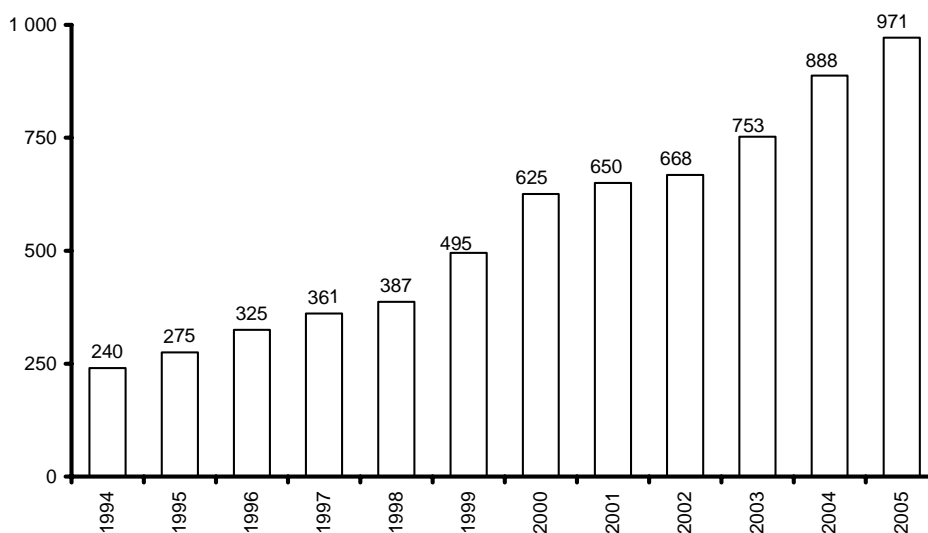
Otros factores pueden estar relacionados con el aumento del número de teléfonos públicos con acceso a tarjetas, pues la variedad de servicios ofrecidos por el sistema de tarjetas resulta un sustituto de bajo costo a los hogares de menos ingresos, frente a la opción de pagar costos fijos altos.

Gráfico 9
EL SALVADOR: EVOLUCIÓN DE LÍNEAS TOTALES Y MÓVILES, 1994-2005



Fuente: SIGET, *Manual de Indicadores*, varios años.

Gráfico 10
EL SALVADOR: EVOLUCIÓN DE LÍNEAS FIJAS, 1994-2005
(Miles)



Fuente: SIGET, *Manual de Indicadores*, varios años.

5. Acceso a Internet, un gran desafío

Los futuros cambios en la regulación de telecomunicaciones deberían estar orientados en buena medida a promover el acceso a Internet en banda ancha a bajo costo. El Salvador enfrenta dos retos: implementar un esquema de reformas que propicie más competencia y más transferencia tecnológica en el acceso a Internet y aumentar el poder de compra de los hogares para que puedan pagar el acceso a Internet y beneficiarse de las oportunidades que abren las TIC.

De acuerdo con las estadísticas de la SIGET, el número de abonados con acceso a Internet fue de 127.410 en 2005, con un incremento de 8,4% con respecto al año previo. Del total de accesos, el servicio conmutado representó 67%, mientras que el dedicado se elevó de manera considerable a 69,3%, no obstante su menor peso. Es importante destacar que una de las principales debilidades se encuentra en la falta de disponibilidad de las estadísticas concernientes al acceso y al uso de Internet.

En julio de 2005, el gobierno actual inauguró el Programa Presidencial e-País, el cual buscará coordinar los esfuerzos públicos y privados para diseñar un plan de trabajo que permita desarrollar el acceso a las TIC en los hogares, gobierno, empresas y universidades. Esta iniciativa se viene desarrollando desde 2003, cuando el gobierno solicitó a Japón su apoyo para elaborar un Plan Maestro de Desarrollo de las TIC en El Salvador. Justamente una de las debilidades con las que se enfrentó el estudio fue la disponibilidad de estadísticas, por lo que se concluyó que la nueva institución que gestione los programas para desarrollar la sociedad de la información en El Salvador deberá contemplar dentro de sus actividades el diseño de una base estadística para el seguimiento de las TIC (JBI, 2004). Este proceso está siendo coordinado por la Comisión Nacional para la Sociedad de la Información (JBI, 2004).

Un estudio realizado por FUSADES en 2003 mostraba que lograr acceso a las TIC desde los hogares en el país implicaba importantes desafíos debido a las características educativas y la capacidad de pago de los hogares. Para 2003 la tasa de hogares con computadoras en su vivienda era sumamente baja (5,5%) y el porcentaje para los hogares con computadora e Internet fue mucho menor (2,5%). Al investigar sobre las características de los hogares con acceso a Internet, sobresalió que el ingreso mensual promedio fue de 1.600 dólares, lo cual les permitía cubrir el costo elevado inicial de adquirir una computadora, para luego cancelar la cuota de acceso a Internet y consumo telefónico respectivo (el conmutador representa 80%). Otra característica fueron los años de escolaridad, ya que el jefe de hogar en promedio había recibido educación terciaria, con 15 años de escolaridad promedio.

El Banco Mundial realizó un estudio sobre TIC y construyó una base de comparación de indicadores (Banco Mundial, 2006), que hizo evidente que El Salvador mostró las tarifas más altas para acceder al servicio de telefonía fija, móvil e Internet en la región de Centroamérica. En ese sentido, en México y Chile se observa un costo mayor en telefonía fija, no obstante que el cargo por Internet es bastante menor (véase el cuadro 14).

Cuadro 14
COMPARACIÓN REGIONAL DE TELEFONÍA: COSTO Y PENETRACIÓN

	El Salvador	Guatemala	Costa Rica	Honduras	México	Chile
1. Costo (dólares) ^a						
Líneas fijas	12,9	10,5	5,9	5,9	15,5	16,4
Líneas móviles	13,5	9,3	4,2	6,9	11,4	17
Internet	48,1	31,2	25,8	40,6	22,6	21,8
Llamada a Estados Unidos	2,4	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
2. Penetración por 1 000 habitantes						
Líneas fijas	133	87	327	55	126	208
Líneas móviles	216	216	227	99	144	600
Internet	90	48	295	31	52	263

Fuente: BM (2006), Information and Communication for Development.

^a El costo por línea fija está compuesto por un quinto del costo de instalación, el cargo de acceso mensual y el costo de la llamada (15 llamadas en horario alto y 15 en no alto, de tres minutos cada una). El costo de llamada móvil comprende 25 llamadas de prepago en el mes, para la misma red, para otra red y para llamar a líneas fijas, considerando llamadas en horario alto, no alto y fin de semana, y 30 mensajes de texto. El costo de llamada a Estados Unidos corresponde a tres minutos en el período alto, desde una línea fija.

V. Recomendaciones

Las telecomunicaciones cada vez se están volviendo más estratégicas para el desarrollo de los países. Si bien antes se concebían como la forma de comunicarse verbalmente entre usuarios (familias y empresas), actualmente y a futuro se ven más como un medio convergente de comunicación de voz, datos y videos (conocimiento). La primera reforma de telecomunicaciones del país buscaba lograr una participación privada eficiente y efectiva que permitiera alcanzar una mayor cobertura de los servicios de comunicación de voz.

Las recomendaciones que a continuación se exponen pretenden conciliar la resolución de problemas enfrentados en el período 1998-2005, considerando los desafíos futuros del sector para contribuir al desarrollo de la nación.

1) Revisar la Ley y Reglamento de Telecomunicaciones con objeto de estimular la libre competencia y que las tarifas reflejen los costos de los servicios. El ente regulador SIGET deberá definir un marco normativo que le permita obtener la información técnica y financiera necesaria para estimar las tarifas máximas con base en costos (CIDLP), además de fortalecer el sistema de indicadores que hagan posible evaluar el desempeño y cambios del sector. Lo anterior plantea al regulador el reto de consolidar su equipo de análisis técnico, financiero y estadístico a fin de para realizar un trabajo que potencie la eficiencia del mercado de las telecomunicaciones y estimule la competencia entre operadores, apegado a los estándares internacionales.

a) Incluir artículos que obliguen al suministro de información de parte de los operadores y establecer con claridad los criterios de uso confidencial de información que puede afectar el secreto comercial.

b) Definir nuevos artículos que precisen las competencias y los mecanismos de coordinación entre la SIGET y la Superintendencia de la Competencia.

c) Elaborar normas que señalen las competencias y mecanismos de coordinación entre la SIGET y la Dirección de Protección al Consumidor.

d) Diseñar normas que determinen las competencias y mecanismos de coordinación entre la SIGET y la Comisión Nacional para la Sociedad de la Información.

e) Añadir artículos sobre el acceso universal de las telecomunicaciones, en donde se establezcan las disposiciones para acceder a servicios, acceso a información de teléfonos, números de emergencia y acceso a discapacitados.

f) Incluir artículos sobre la protección de datos personales.

2) DR-CAFTA, incorporar las exigencias firmadas en los temas siguientes:

a) En interconexión, garantizar la calidad en los puntos técnicamente factibles, con tarifas basadas en costos.

b) Desagregación de la red.

c) Colocalización basada en tarifas por costos.

d) Redoblar esfuerzos para regular las prácticas anticompetitivas y discriminatorias.

3) Fortalecer la cooperación entre entes reguladores de las telecomunicaciones en el nivel regional. Los operadores internacionales principales participan en todos los mercados nacionales de la región; por ello la regulación local deberá articularse mejor en el nivel regional. Se propone consolidar al ente regulador regional (COMTELCA).

4) Concretar la unidad estadística de telecomunicaciones para ampliar la recolección, validación de los datos, tabulación y análisis del sector, con miras a subsanar los problemas pasados y los requerimientos futuros de un sector que tecnológicamente cambiará en el futuro.

VI. Conclusiones

1) Antes de la reforma, los servicios de telecomunicaciones fueron uno de los principales cuellos de botella que enfrentaron las empresas para realizar sus operaciones. Las encuestas indicaban que 58% de las firmas registraban problemas con el servicio, 71% reportaban saturación de líneas y 78% manifestó contar con una demanda insatisfecha para adquirir nuevas líneas.

2) Con el fin de desregular y privatizar el sector, el gobierno realizó varios estudios de las telecomunicaciones; posteriormente instituyó una comisión de notables con el fin de dar transparencia al proceso y luego aprobó las leyes de telecomunicaciones y la creación de la SIGET.

3) Para empezar a promover la competencia y privatizar en 1998, el gobierno dividió la empresa estatal ANTEL; así, CTE S.A. de C.V. incluía línea fija e infraestructura, sobre la cual vendió 51% de las acciones a France Telecom y un grupo de inversionistas locales por un monto de 275 millones de dólares, y la otra empresa, Intel, S.A. de C.V., de servicios móviles, fue comprada por Telefónica de España por 41 millones de dólares. En 2003, France Telecom vendió su operación por 413 millones de dólares a América Móvil de México, y en 2004 esta empresa adquirió el remanente de acciones del Estado por 295 millones de dólares. En la actualidad, América Móvil posee más de 90% de acciones de la principal empresa de línea fija.

4) El marco regulatorio ha permitido que a la fecha 46 empresas nuevas estén prestando servicios de telecomunicaciones. El

mercado de líneas fijas se caracteriza por estar altamente concentrado, mientras que el de líneas móviles se acerca a ser moderadamente concentrado.

5) El proceso de pasar de monopolio público a la privatización y generar un ambiente de competencia se vio afectado por factores directos e indirectos. Entre los primeros se encuentran el diseño de la Ley de Telecomunicaciones y las capacidades y competencias del nuevo ente regulador. Pero indirectamente el proceso estuvo influido por el desarrollo institucional del país, vinculado con la normativa complementaria, como la Ley de Competencia y la capacidad de la Dirección de Protección al Consumidor, lo mismo que por el sistema judicial, con la resolución de recursos sobre problemas en las telecomunicaciones. Por último, el sector se ha beneficiado del notable desarrollo tecnológico gracias a la apertura y competencia.

6) Respecto de la regulación de tarifas a los usuarios y los cargos de interconexión entre operadores, se destaca que el ente regulador no ha basado su aprobación sobre la metodología de costos incrementales de largo plazo. Éste es uno de los desafíos más importantes que deberá desarrollar la normativa que faculte al regulador para establecer precios con base en costos y que se acerquen a los de un mercado competitivo internacionalmente.

7) Estudios comparativos del marco regulatorio actual sobre telecomunicaciones consideran como deficiente el salvadoreño, en relación con los estándares mundiales. El Salvador fue de los primeros países que iniciaron la privatización de las telecomunicaciones, pero el avance tecnológico y algunas dificultades en la regulación motivaron que muchos países optaran por una segunda ola de reformas a principios de 2000 (por ejemplo, España y Japón).

8) La aprobación del DR-CAFTA incluye un capítulo sobre telecomunicaciones que prácticamente contiene una serie de normas internacionales que fortalecen las competencias legales de la SIGET y de la Superintendencia de Competencia (recientemente creada). Se debería aprovechar esta coyuntura para ampliar la revisión de la normativa local, considerando normas que fomenten más la competencia en aquellos servicios clave para desarrollar el sector y la sociedad de la información.

9) Las telecomunicaciones experimentaron un *boom* desde la reforma. El sector ocupa el segundo lugar con mayor crecimiento económico; la cobertura de las telecomunicaciones medida a partir de la teledensidad mostró un fuerte incremento, al pasar de 8,3% en 1997 a 49,2% en 2005; el número de líneas fijas, móviles y teléfonos públicos pasó de 0,3 millones en 1997 a 3,4 millones en 2005 y, finalmente, el tráfico telefónico en minutos se cuadruplicó, al pasar de tres billones en 1998 a 12 billones en 2005.

Bibliografía

- Argumedo, Pedro (2004), "Cobertura y acceso a los servicios básicos en los hogares salvadoreños (1998-2002)", estudio preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) Mejoramiento de las encuestas de hogares y la medición de condiciones de vida (MECOVI).
- ___ (2002), "TLC Estados Unidos-El Salvador: sectores económicos de interés, parte I", *Boletín*, N° 196, Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), febrero.
- Asamblea Legislativa de El Salvador (1996), Ley de creación de la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones, DL N° 808, aprobada el 12 de septiembre.
- ___ (1996b), Ley de Telecomunicaciones, DL N° 807, aprobada el 12 de septiembre.
- BM (Banco Mundial) (2006), *Information and Communication for Development*.
- ___ (2005), "El Salvador: evaluación del clima de inversión", 5 de enero.
- ___ (2003), "The Economic and Social Cost of Armed Conflict in El Salvador, Social Development Department", *Dissemination Notes*, N° 8, enero.
- ___ (2001), *Manual de Reglamentación de las Telecomunicaciones*, Programa Info Dev del Banco Mundial.
- ___ (1996), "Public Sector Modernization Technical Assistance Loan (PSM-TAL)", 5 de agosto.
- CDC (s/f), "Telefonía" [en línea] (<http://www.cdc.org.sv>).
- CEDEM (Centro de Estudios Democráticos) (1996), "La privatización de ANTEL", Centro de Estudios Democráticos (Cedem).
- Citibank and Morgan Stanley & Co. (1996), "Propuesta de asesoría financiera para el Proyecto de Privatización de ANTEL a la Comisión Presidencial para la Modernización del Sector Público", abril.

- Coloma, Fernando y Jorge Tarzizán (2002), "Regulación: objetivos, problemas y opciones que se abren en el mercado de telefonía fija local", *Documento de Trabajo*, N° 232, Pontificia Universidad Católica de Chile, diciembre.
- Daboud, Juan José (1997), "Modernización del Sector Telecomunicaciones de El Salvador", presidente de ANTEL, noviembre.
- DPC (Dirección de Protección al Consumidor) (2005), "Denuncias recibidas por servicios básicos", Dirección de Protección al Consumidor del Ministerio de Economía [en línea] (<http://www.minec.gob.sv/dpc/default.asp?id=129&mnu=129>).
- DR-CAFTA (2005), "Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana".
- El Salvador (2004), Ley de Competencia, Decreto Legislativo N° 528, aprobado el 25 de noviembre.
- (1998), Reglamento de la Ley de Telecomunicaciones, Decreto Ejecutivo N° 64, del 15 de mayo de 1998, *Diario Oficial*, N° 88, tomo 339, 15 de mayo.
- Engel, Eduardo (2003), "Una agenda pro-mercado para El Salvador", *Estrategia económica y social 2004-2009: oportunidades, seguridad y legitimidad*, Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES).
- Fischer Ronald y Pablo Serra (2002), "Evaluación de la regulación de las telecomunicaciones en Chile", Universidad de Chile.
- Fitch Ratings (2005a), "Cía. de Telecomunicaciones de El Salvador, S.A. de C.V. y subsidiarias (CTE-Telecom), *Análisis de riesgo*, marzo.
- (2005b), "Telefónica Móviles El Salvador, S.A. de C.V. ", *Análisis de riesgo*, abril.
- Foreign Affairs* (2005), "Which Broadband Nation?", septiembre-octubre.
- FUCAD (Fundación Centroamericana para el Desarrollo Humano Sostenible) y Konrad Adenauer-Stiftung (1997), "Privatizaciones: el caso de El Salvador y de las telecomunicaciones", Fundación Centroamericana para el Desarrollo Humano Sostenible.
- FUSADES (Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social) (2004), *Boletín de Estudios Legales*, diciembre.
- (2003), "Competitividad para el desarrollo", *Informe de Desarrollo Económico y Social 2003*.
- (1998), "Las telecomunicaciones en El Salvador: un sector estratégico para el nuevo siglo", *Boletín Económico y Social*, N° 153, agosto.
- (1997), "Hacia la competitividad del sector telecomunicaciones en El Salvador", *Boletín Económico y Social*, N° 135, febrero.
- (1994), "Privatización de las telecomunicaciones", *Boletín Económico y Social*, N° 107, octubre.
- Kaufmann, Daniel, Kraay Aart y Mastruzzi Massimo (2005), "Governance Matters IV: Governance Indicators 1996-2004", Banco Mundial, mayo.
- Latinobarómetro, *Informe de Prensa 1998, 2000 y 2004* [en línea] (<http://www.latinobarometro.org/>).
- Levitel (2002), "Indicadores del mercado de telecomunicaciones en El Salvador" [en línea] (<http://www.levitel.com>).
- Liévano de Márques, M. (1996), "El Salvador un país en transición", ESEN, Credisa.
- Lora, Eduardo y Hugo Panizza (2002), "Un escrutinio a las reformas estructurales en América Latina", *Documento de Trabajo*, N° 471, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), marzo.
- Minehane, Scott (2005), "Introduction to interconnection", Windsor Place Consulting, 14 de julio.
- PCI (2004), "Plan maestro integral para el uso de tecnologías de la información y comunicación para el desarrollo económico de El Salvador", Banco de Japón para la Cooperación Internacional (JBIC).
- Rivera, Eugenio (2005) "Problemas y teoría de la política de competencia en telecomunicaciones", versión preliminar, agosto.
- (2004), "Regulación y competencia de las telecomunicaciones en Centroamérica: un análisis comparativo", *Serie Estudios y Perspectivas*, N° 22, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), México, junio.
- (2003), "Competencia y regulación en las telecomunicaciones", en Óscar Muñoz Gomá (ed.), *Hacia un Chile competitivo: instituciones y políticas*, octubre.
- SIGET (Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones) (2004), *Boletín Estadístico de Telecomunicaciones 2004* [en línea] (<http://www.Siget.gob.sv>).
- (2003 y 2002), *Manual de Indicadores de Telecomunicaciones*.
- (2003), *Boletín Estadístico de Telecomunicaciones 2003* [en línea] (<http://www.Siget.gob.sv>).

- Spiller, Pablo (1994), "Un sector de telecomunicaciones competitivo en El Salvador".
- Stiglitz, Joseph (2003), "El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 80, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, agosto.
- Telecom/Telematique (2004), "El marco regulador de telecomunicaciones y de interconexión de El Salvador", febrero.
- Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (2003), Encuestas de opinión [en línea] (<http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/principal.htm>), abril-mayo.
- WEF (World Economic Forum) (2004, 2005), *The Global Competitiveness*.
- Williamson, John (2003), "What Should the Bank Think about the Washington Consensus", Institute for International Economics, julio [en línea] (<http://www.iie.com/publications/papers/williamson0799.htm>).



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/>

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.
35. The 2004 hurricanes in the Caribbean and the Tsunami in the Indian Ocean, Lessons and policy challenges for development and disaster reduction, Ricardo Zapata Martí (LC/L.2340-P (LC/MEX/L.672)) N° de venta: E.05.II.G.106, 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:
