

---

## recursos naturales e infraestructura

# **P**rivatización, reestructuración industrial y prácticas regulatorias en el sector telecomunicaciones

Patricio Rozas Balbontín



NACIONES UNIDAS



División de Recursos Naturales e Infraestructura

Santiago de Chile, junio del 2005

Este documento fue preparado por Patricio Rozas Balbontín, Oficial de Asuntos Económicos de la División de Recursos Naturales e Infraestructura de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1680-9017

ISSN electrónico 1680-9025

ISBN: 92-1-322713-2

LC/L.2331-P

N° de venta: S.05.II.G.82

Copyright © Naciones Unidas, junio del 2005. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

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

---

<b>Resumen</b> .....	7
<b>I. Introducción</b> .....	9
<b>II. Panorama general de la privatización de las telecomunicaciones en América Latina</b> .....	15
<b>III. La privatización de las operadoras de telefonía fija: características relevantes</b> .....	21
<b>IV. TeleBras: la joya de la corona</b> .....	31
A. La privatización del sistema TeleBras .....	32
B. Las empresas adjudicatarias de la privatización del sistema TeleBras .....	34
C. Condiciones de competencia y procedimientos regulatorios en las etapas previas y posteriores a la privatización de TeleBras .....	35
D. La evolución de las telecomunicaciones en Brasil .....	38
E. Concentración de la industria y centralización del capital .....	40
F. El restablecimiento de las condiciones de competencia .....	46
<b>V. América Central: la privatización rezagada</b> .....	49
A. El Salvador .....	50
B. Guatemala .....	52
C. Nicaragua .....	54
D. Panamá .....	56
<b>VI. La venta de licencias como mecanismo de promoción de la competencia y de recaudación fiscal</b> .....	59
A. Argentina .....	60

B. Brasil.....	63
C. Colombia.....	66
<b>VII. La reestructuración de la industria de telecomunicaciones después de la crisis punto.com .....</b>	<b>71</b>
A. Causas de la crisis de las empresas de telecomunicaciones en América Latina .....	72
B. Telefónica y la toma de control de las filiales de BellSouth.....	73
C. El Grupo Carso Telecom: la emergencia de un nuevo actor.....	75
<b>VIII. La modernización de las telecomunicaciones en los países que mantienen el monopolio estatal.....</b>	<b>81</b>
A. Colombia.....	82
B. Costa Rica .....	86
C. Ecuador .....	89
D. Honduras .....	90
E. Paraguay.....	92
F. Uruguay.....	93
<b>IX. Conclusiones.....</b>	<b>97</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>107</b>
<b>Serie recursos naturales e infraestructura: números publicados .....</b>	<b>111</b>

## Índice de cuadros

Cuadro 1	Economía mundial: ingreso fiscal originado por privatizaciones, 1990-1999.....	17
Cuadro 2	Ingreso fiscal originado por privatizaciones en América Latina y el Caribe, 1990-1999 .....	18
Cuadro 3	América Latina y el Caribe: ingreso fiscal originado por privatizaciones en el sector telecomunicaciones (1990-1999) .....	20
Cuadro 4	Ventas iniciales de capital accionario en empresas operadoras de líneas fijas de América Latina, 1988-2001 .....	23
Cuadro 5	Ventas a empleados públicos de capital accionario en empresas telefónicas privatizadas, 1988-2001 .....	27
Cuadro 6	Ventas de acciones y privatización de empresas de telecomunicaciones en América Latina y el Caribe, 1987-2002 .....	28
Cuadro 7	Privatización del sistema de telecomunicaciones de Brasil.....	33
Cuadro 8	Resultados de la privatización de la telefonía móvil en Brasil.....	36
Cuadro 9	Brasil: evolución de las principales áreas de negocio del sector de telecomunicaciones, 1991-2003 .....	39
Cuadro 10	Indicadores tarifarios de servicios de telefonía en Brasil, 1994-2002.....	40
Cuadro 11	Empresas operadoras de telefonía móvil filiales de Telefónica y Portugal Telecom, por zona y banda, diciembre del 2004.....	44
Cuadro 12	Empresas operadoras de telefonía móvil filiales de Telecom Americas, por zona y banda, diciembre del 2004.....	46
Cuadro 13	Empresas adjudicatarias de licencias para operar en bandas D y E de telefonía móvil de Brasil .....	47
Cuadro 14	Empresas brasileñas operadoras de telefonía celular, por área y por banda, diciembre del 2004 .....	48
Cuadro 15	El Salvador: evolución de principales áreas de negocio del sector de telecomunicaciones, 1991-2003 .....	51
Cuadro 16	Guatemala: evolución de principales áreas de negocio del sector de Telecomunicaciones, 1991-2003.....	53

Cuadro 17	Nicaragua: evolución de principales áreas de negocio del sector de telecomunicaciones, 1991-2003.....	56
Cuadro 18	Cable & Wireless: empresas filiales en América Latina y el Caribe, 2000 .....	57
Cuadro 19	Panamá: evolución de principales áreas de negocio del sector de telecomunicaciones, 1991-2003.....	58
Cuadro 20	Recaudación fiscal obtenida mediante licitaciones de licencias de servicios de comunicaciones personales (PCS) en Argentina, 1999.....	63
Cuadro 21	Brasil: suscriptores de telefonía móvil desagregados por banda (1998-2004).....	64
Cuadro 22	Empresas operadoras de telefonía celular de Brasil, por área y por banda, diciembre del 2004 .....	66
Cuadro 23	Recaudación fiscal obtenida mediante licitaciones de licencias de telefonía móvil celular en Colombia, 1994.....	68
Cuadro 24	Empresas filiales de Bellsouth adquiridas por Telefónica .....	74
Cuadro 25	Colombia: evolución de principales áreas de negocio del sector de telecomunicaciones, 1991-2003.....	83
Cuadro 26	Costa Rica: evolución de principales áreas de negocio del sector de telecomunicaciones, 1991-2003 .....	87
Cuadro 27	Ecuador: evolución de principales áreas de negocio del sector de telecomunicaciones, 1991-2003 .....	89
Cuadro 28	Honduras: evolución de principales áreas de negocio del sector de telecomunicaciones, 1991-2003 .....	91
Cuadro 29	Paraguay: evolución de principales áreas de negocio del sector de telecomunicaciones, 1991-2003 .....	93
Cuadro 30	Uruguay: evolución de principales áreas de negocio del sector de telecomunicaciones, 1991-2003 .....	94

## Índice de recuadros

Recuadro 1	AT&T Latin America: los errores básicos de una estrategia de expansión regional .....	73
Recuadro 2	La venta de ENTEL Chile: ¿inicio de una nueva retirada?.....	75

## Índice de gráficos

Gráfico 1	Ingreso fiscal generado en América Latina por venta de empresas estatales de telecomunicaciones, 1986-2004.....	19
Gráfico 2	Operaciones en segmentos de mercado de las compañías de telefonía fija privatizadas en Brasil.....	37
Gráfico 3	Grupo Brasicel: empresas dependientes, asociadas y participadas, diciembre del 2004.....	43



---

## Resumen

---

Durante la década de 1990, las telecomunicaciones de América Latina y el Caribe registraron un notorio crecimiento, desarrollo y modernización, lo que ha perseverado en lo que va corrido del decenio del 2000.

Este proceso ha incrementado fuertemente la conectividad de los agentes económicos en los espacios locales, regionales, nacionales e internacionales de su interacción, lo que tiene efectos de gran importancia sobre la productividad de los factores y la competitividad sistémica de las economías de la región, sobre todo si se considera que el rezago de este sector, a comienzos de los años noventa, era uno de los signos más evidentes de los obstáculos al crecimiento que los países latinoamericanos venían arrastrando por años.

El desarrollo de las telecomunicaciones en los países de la región se explica sobre todo por los procesos de transformaciones estructurales de la industria de telecomunicaciones y de reformas implantado en América Latina y el Caribe durante los años noventa y que tuvo significativas consecuencias en las actividades del sector.

Varias interrogantes surgen de esta nueva realidad. Algunas de ellas emergen de la notoria disparidad que se observa en los grados de modernización y desarrollo del sector en la región: varios de los países que aplicaron reformas estructurales que afectan directa o indirectamente el desempeño del sector aumentaron fuertemente su conectividad, otros lo hicieron en menor escala, y algunos muestran – incluso – un estancamiento o deterioro. A la vez, algunos de los países que optaron por mantener el monopolio del Estado obtuvieron también altos índices de crecimiento y expansión de sus telecomunicaciones.

La disparidad anotada plantea la necesidad de analizar los diversos aspectos relacionados con los cambios estructurales e institucionales de la industria de telecomunicaciones, tanto en los países que privatizaron el monopolio estatal de telefonía como en aquellos que lo conservaron en dicha calidad, especialmente en relación con el papel que ha desempeñado en ese proceso la privatización del monopolio estatal de telefonía en la mayoría de los países de la región, la apertura de las telecomunicaciones a la participación de agentes económicos privados y el papel del Estado en los escenarios que se configuraron al aplicarse las reformas, lo que hace referencia a la definición de políticas en materia de competencia; regulación; construcción de mercado; transferencia de ganancias de eficiencia, y autonomía de las empresas estatales de la administración central, cuando así corresponde, entre otras materias de la gestión pública sectorial.

En definitiva, teniendo en consideración la mayoría de los lineamientos temáticos de este estudio, puede decirse que el objetivo central de esta investigación ha sido analizar el papel del Estado en la definición de políticas y de medidas que contribuyen y condicionan el éxito de las privatizaciones, especialmente en relación con la regulación de las condiciones de competencia en los diversos segmentos de mercado de esta industria, la construcción de mercado y la ampliación de sus fronteras, y la transferencia de ganancias de eficiencia a los usuarios de los servicios de telecomunicaciones.



## I. Introducción

---

Durante la década de los años noventa, la industria de las telecomunicaciones de América Latina y el Caribe registró un impactante proceso de crecimiento, desarrollo y modernización institucional, que ha perseverado en lo que va corrido de la década del 2000 (Rozas, 2004).

Este proceso ha incrementado fuertemente la conectividad de los agentes económicos en los espacios locales, regionales, nacionales e internacionales de su interacción, lo que tiene efectos de gran importancia sobre la productividad de los factores y la competitividad sistémica de las economías de la región, sobre todo si se considera que el rezago de esta industria a comienzos de los años noventa era uno de los signos más evidentes de los obstáculos al crecimiento –en términos de provisión deficiente de servicios de infraestructura básica– que los países latinoamericanos venían arrastrando por décadas y que se acentuaron durante los años ochenta como consecuencia de la crisis de la deuda externa y de las políticas de contracción de la inversión pública.

Entre 1991 y 2003, el número total de líneas telefónicas principales<sup>1</sup> de América Latina varió de 30,1 millones a 90,4 millones, lo que significa un crecimiento anual promedio de 9,6 por ciento durante

---

<sup>1</sup> Según el Manual de Indicadores de Telecomunicaciones (UIT, página electrónica), una “línea principal” es una línea telefónica que enlaza el equipo terminal del abonado con la red pública conmutada con un acceso individualizado a los equipos de la central telefónica. Esta expresión es sinónima de “estación principal” o “línea de central directa” (LCD), términos utilizados normalmente en los documentos de telecomunicaciones. En este contexto se sobreentiende que la línea de enlace con la central telefónica puede ser individual o compartida, y que cuando un equipo de abonado tiene varias extensiones (centralita privada), el número de líneas principales es igual al número de líneas que conectan la instalación con la central telefónica, tanto si esas líneas se explotan unidireccional o bidireccionalmente. Además debe distinguirse entre línea de abonado y línea principal. Dos o más abonados pueden compartir la misma línea (por tanto, una línea principal puede dar servicio a varios abonados) o un abonado puede tener más de una línea). Asimismo debe distinguirse entre línea de acceso y línea principal. Las líneas de acceso comprenden normalmente extensiones de centralitas automáticas privadas (PABX) que pueden facturarse por separado o tienen su propio número telefónico (<http://www.itu.int/ITU-D/ict/publications/world/material/handbook-es.html>).

el período.<sup>2</sup> Estas cifras superan holgadamente los promedios de las demás regiones de la economía mundial, situación que tuvo por consecuencia que la participación de América Latina y el Caribe en el total mundial de líneas telefónicas principales aumentara de 5,5 por ciento en 1991 a 7,5 por ciento en 2003.<sup>3</sup>

El aumento de la cantidad de líneas telefónicas principales en funcionamiento permitió que en la mayoría de los países de la región al menos se duplicara la tasa de penetración de la telefonía fija o cantidad de líneas telefónicas principales en funcionamiento cada 100 habitantes, por décadas estabilizada en guarismos inferiores al 10 por ciento con la excepción de Costa Rica, Uruguay y algunos países del Caribe. Este aumento de la penetración telefónica fue particularmente acentuado en los países latinoamericanos, algunos de los cuales triplicaron y cuadruplicaron hacia fines del período las tasas de penetración registradas en 1990, haciendo evidente el rápido crecimiento del mercado de las telecomunicaciones en la región.

Asimismo, en la década de 1990, el número total de suscriptores de telefonía móvil tuvo el mismo aumento explosivo que en el resto de la economía mundial. Entre 1991 y 2003, el número total de suscriptores de telefonía móvil varió de 300 mil a 118 millones, superando en 6,7 veces el crecimiento anual promedio del número de líneas principales fijas. Esto determinó que la telefonía móvil se masificara a tal punto que la disponibilidad de líneas telefónicas principales fuera superada por la telefonía móvil en 2002.

Por otra parte, el acceso a los servicios de Internet en América Latina ha registrado un intenso crecimiento, especialmente en los últimos años de la década de 1990 y a comienzos del nuevo milenio. La Unión Internacional de Telecomunicaciones ya destacó hace algunos años el dato que en 1999 las computadoras centrales conectadas con Internet en los países de la región habían alcanzado un hito significativo, al sobrepasar por primera vez el millón de unidades, aumentado con más rapidez que en cualquier otra región del mundo (UIT, 2000). Durante el quinquenio 1996-2000, los usuarios de Internet se multiplicaron 12 veces, pasando de unos 1,49 millones a 17,7 millones. Posteriormente, el número de usuarios latinoamericanos de Internet continuó aumentando, ascendiendo a 26,2 millones en 2001 y a 35,5 millones en 2002. Esto significó que se incrementara la participación de los países de la región en el total mundial, pasando de 2% en 1996 a 4,6% en 2000, y a 6% en 2002.

El impactante desarrollo de las telecomunicaciones en los países de la región se explica, en parte, por la maduración del negocio en los países desarrollados y, en parte, por las dificultades para aplicar las reformas conducentes a la modernización y desarrollo del sector en los países más atrasados y pobres del planeta, pero se explica, sobre todo, por los procesos de transformaciones estructurales de la industria de telecomunicaciones y de reformas implantado en América Latina y el Caribe durante los años noventa y que tuvo significativas consecuencias en el sector de las telecomunicaciones de la región (Rozas, 2003).

En la década de 1990 se registraron en América Latina importantes cambios institucionales que incidieron fuertemente sobre el desempeño de la industria de las telecomunicaciones. Las principales empresas de telefonía básica de la región fueron transferidas a agentes económicos internacionales y los marcos legales fueron modificados radicalmente para permitir tanto la segmentación de la industria, como la incorporación de nuevas tecnologías, el desarrollo de líneas de negocios antes inexistentes y el ingreso de nuevos actores a los mercados respectivos. No obstante, en los diversos escenarios que se configuraron después de las reformas, el Estado ha continuado desempeñando un importante papel en el desarrollo de la actividad, fortaleciéndose su

---

<sup>2</sup> Este antecedente y los que se exponen a continuación fueron extraídos de Rozas (2004) y tienen por fuente la página electrónica de la Unión Internacional de Telecomunicaciones.

<sup>3</sup> La cifra correspondiente a la participación de América Latina y el Caribe en el total mundial de líneas telefónicas principales en 2003 tiene carácter provisorio, siendo posible que aumente cuando se disponga de cifras definitivas de varios países cuyo registro por parte de la UIT está todavía pendiente.

rol como garante de la provisión eficiente de los servicios de telecomunicaciones conforme a las necesidades de cada país en el marco del nuevo orden económico internacional.

Asimismo, en los últimos diez años, la industria de las telecomunicaciones ha registrado una notable transformación de sus procesos productivos y de su estructura de negocios, constituyéndose en uno de los principales vectores de la modernización de los sistemas productivos de los países de la región.

Las nuevas tecnologías que han sido incorporadas contribuyeron significativamente a debilitar las otrora infranqueables barreras a la entrada de nuevos competidores en los segmentos más tradicionales de la industria de las telecomunicaciones, permitiendo su ingreso en algunos segmentos de la telefonía básica a la par de su expansión en las nuevas líneas de negocios del sector. Sin embargo, las empresas originalmente dominantes en los mercados de telefonía básica han podido mantener altos niveles de participación en sus respectivos mercados de origen en virtud del emprendimiento de políticas de diversificación, mediante las cuales las empresas de telefonía básica buscan insertarse en las nuevas áreas de negocios del sector. Tales áreas corresponden a la telefonía móvil y a la transmisión de imágenes y datos, que utilizan parte importante de la infraestructura de la telefonía básica, la misma que también es empleada por las empresas recién entrantes al sector.

Varias interrogantes surgen de esta nueva realidad de las telecomunicaciones en América Latina y el Caribe. Algunas de estas interrogantes emergen de la notoria disparidad que se observa en los grados de modernización y desarrollo del sector en la región. De hecho, como se demostró en una investigación anterior, varios de los países que aplicaron reformas estructurales que afectan directa o indirectamente el desempeño del sector aumentaron fuertemente su conectividad, otros lo hicieron en menor escala y algunos muestran incluso un estancamiento o deterioro (Rozas, 2004). A la vez, algunos de los países que optaron por mantener el monopolio del Estado obtuvieron también altos índices de crecimiento y expansión de sus telecomunicaciones, en tanto otros registran índices de desarrollo moderado.

La disparidad anotada plantea la necesidad de analizar los diversos aspectos relacionados con los cambios estructurales e institucionales de la industria de telecomunicaciones, tanto en los países que privatizaron el monopolio estatal de telefonía como en aquellos que lo conservaron en dicha calidad, especialmente en relación con el papel que ha desempeñado en dicho proceso la privatización del monopolio estatal de telefonía en la mayoría de los países de la región, la apertura de las telecomunicaciones a la participación de agentes económicos privados y el papel del Estado en los escenarios que se configuraron al aplicarse las reformas, lo que hace referencia a la definición de políticas en materia de competencia, regulación, construcción de mercado, transferencia de ganancias de eficiencia y autonomía de las empresas estatales de la administración central, cuando así corresponde, entre otras materias de la gestión pública sectorial.

De esta manera, el primer objetivo específico de esta investigación fue analizar la relación entre la privatización del monopolio telefónico en los países que implantaron esta medida, la introducción de grados diferenciados de competencia en las áreas de negocio que emergieron como resultado de los sucesivos cambios tecnológicos e institucionales acaecidos y el desarrollo de las telecomunicaciones, como piedra angular del proceso de reformas.

En este sentido, las preguntas que orientaron la investigación consistieron en determinar, primero, hasta qué punto la privatización del monopolio público es condición suficiente y/o necesaria para lograr que las telecomunicaciones aumenten, se modernicen y desarrollen, y segundo, por qué en algunos países los resultados obtenidos son más favorables que en otros, lo que implica identificar los factores que condicionan los resultados del proceso privatizador y ponderar, además, su peso relativo.

Paralelamente, la investigación procuró identificar aquellos aspectos que permiten explicar por qué algunos países de la región que decidieron no privatizar su monopolio público de telecomunicaciones obtienen altos índices de conectividad, entre los más altos de la región y superiores a los exhibidos por países que privatizaron, en tanto otros países que también decidieron mantener el monopolio público de telecomunicaciones no lograron los mismos resultados, lo que no se relaciona, evidentemente, a la decisión de privatizar o no privatizar la empresa estatal, sino, a la calidad de la gestión de recursos públicos por parte de las autoridades respectivas, por una parte, y a determinadas características estructurales de los países en cuestión, por otra.

Un segundo objetivo que tuvo esta investigación fue analizar los cambios introducidos en la institucionalidad de los sistemas de telecomunicaciones en la región con el propósito de establecer las características generales que asume el proceso de reformas, incluso en aquellos países que no desintegraron su monopolio público ni lo privatizaron.

En particular, interesó analizar los cambios en la institucionalidad del sector que se refieren al ingreso de operadores privados y a la creación de condiciones de competencia en esta industria, identificándose los mecanismos específicos a través de los cuales las autoridades procuraban abrir el sector a la participación de agentes privados y cautelaban (o postergaban) la preservación de condiciones efectivas de competencia.

Un tercer objetivo fue analizar la estructura de la industria y de los mercados que derivó del proceso privatizador y de las políticas de privatización que las autoridades de cada país aplicaron, asumiéndose que los países no siguieron un patrón único, debido a lo cual el impacto de ese proceso sobre la organización de la industria sería diferenciado.

En esta línea de análisis, las interrogantes que condujeron la investigación se relacionaron con las formas dominantes que asumió la reestructuración del sector y con el impacto sobre la transferencia de ganancias de eficiencia que han tenido medidas tales como la conservación del monopolio integrado después de la privatización o el otorgamiento de períodos de exclusión que garantiza la condición de monopolio durante un cierto período, o la supresión de restricciones que impedían un cabal aprovechamiento de las economías de escala y/o de ámbito en mercados específicos de la industria, especialmente en el segmento de la telefonía básica.

Un cuarto objetivo de esta investigación fue evaluar las medidas adoptadas por las autoridades para hacer frente a los problemas de eficiencia que empezaron a suscitarse en el desempeño de los mercados, especialmente en relación con la concentración de la oferta de los servicios de telecomunicaciones en un reducido número de agentes, uno de los principales efectos de la privatización de los monopolios públicos.

Varios fueron los aspectos que interesó revisar en esta dirección. Uno de estos aspectos consistió en evaluar las restricciones que algunos gobiernos de la región impusieron al desempeño de las empresas operadoras o a las acciones emprendidas por sus agentes controladores, tanto durante el proceso de privatización del monopolio público como durante la introducción de medidas correctoras de las deformaciones de las condiciones de competencia que se hubieran producido por la propia dinámica concentradora del capital.

Otro de los aspectos que interesó analizar fue la decisión de establecer algunos requisitos de desempeño, que no sólo tenían que ver con metas de desarrollo, sino también con la obtención de determinados parámetros de eficiencia. Asimismo, se consideró relevante analizar la decisión de licitar nuevas licencias en segmentos específicos del mercado, lo que perseguía el propósito de incorporar nuevos competidores y ampliar el número de oferentes.

En definitiva, teniendo en consideración la mayoría de los lineamientos temáticos de este estudio, puede decirse que el objetivo central de esta investigación ha sido analizar el papel del Estado en la definición de políticas y de medidas que contribuyen y condicionan el éxito de las

privatizaciones, especialmente en relación con la regulación de las condiciones de competencia en los diversos segmentos de mercado de esta industria, la construcción de mercado y la ampliación de sus fronteras, y la transferencia de ganancias de eficiencia a los usuarios de los servicios de telecomunicaciones.

Los antecedentes reunidos por esta investigación -que se exponen en los capítulos siguientes- demuestran que, no obstante la amplia diversidad de escenarios que se configuraron en la última década, el Estado ha continuado desempeñando un papel fundamental, aunque distinto, en el desarrollo de la actividad, incluso en aquellos países que privatizaron completamente el monopolio público de telefonía, en donde ha debido fortalecerse su rol como garante de la provisión eficiente de los servicios de telecomunicaciones conforme a las necesidades de cada país en el marco del nuevo orden económico internacional.

Se concluye, en consecuencia, que los países de la región deben continuar desarrollando grandes esfuerzos en materia de políticas de competencia y de regulación sectorial, protección de derechos de los usuarios, cobertura y extensión del mercado, y transferencia de las ganancias de eficiencia generadas en la actividad, lo que implica asumir que no es la privatización del monopolio público *per se* o la conservación del mismo como empresa del Estado lo que permite que los países obtengan mayores niveles de conectividad.



## **II. Panorama general de la privatización de las telecomunicaciones en América Latina**

---

Desde finales de la década de 1980 han pasado a manos privadas las principales empresas estatales de telecomunicaciones de América Latina, tradicionales proveedoras de servicios de telefonía básica.

En comparación con otras regiones, la privatización de las empresas públicas de telecomunicaciones en América Latina ha sido especialmente intensa. A fines de la década de 1990 más de dos tercios de los países de la región latinoamericana ya habían privatizado parcial o totalmente sus compañías de telecomunicaciones, mientras que en otras regiones tales como África y los países árabes estos porcentajes descendían al 28% y 33%, respectivamente. De este modo, no puede sorprender que un 25% de las 89 compañías que se habían privatizado en el mundo hasta fines del 2000, correspondiera a empresas latinoamericanas (UIT, 2000).

Asimismo, en casi todos los países de la región se han privatizado los servicios móviles celulares mediante la concesión de licencias a empresas operadoras privadas, o la venta de las empresas filiales o divisiones de telefonía móvil de las operadoras telefónicas estatales, en el marco de la privatización de estas últimas.

En contraste, los demás segmentos de la industria de las telecomunicaciones, que se orientan a la provisión de servicios de Internet, y de valor agregado a la telefonía básica y/o móvil, emergieron y se desarrollaron en la gran mayoría de los casos por iniciativa de empresas privadas que buscaron insertarse en nichos del mercado generadores de altas tasas de rentabilidad –incluso en aquellos países que no se ha privatizado la empresa telefónica estatal– o como parte del proceso de segmentación de los negocios de los antiguos monopolios estatales luego de su traspaso al sector privado.

Suficientemente extendido el proceso privatizador en un número importante de países de la región, puede señalarse que no ha existido un patrón único de privatización de los antiguos monopolios estatales de telecomunicaciones. Esto significa que la reestructuración industrial del sector admite formas muy diversas: desde la conservación de un monopolio altamente integrado, que absorbe todas las áreas de negocio existentes hoy en esta industria, hasta la introducción de intensos niveles de competencia en segmentos que fueron desvinculados del monopolio original, incluyéndose modalidades intermedias de estructuración.

Esta diversidad de formas adoptadas por la reorganización del sector ha sido consecuencia de varios factores, tales como el tamaño del país y de su mercado, el nivel de desarrollo de la industria de telecomunicaciones, el efecto aprendizaje de las primeras experiencias de privatización de las telecomunicaciones en la región, y sobre todo, los objetivos precisos de política pública en materia de telecomunicaciones, que fueron definidos por la autoridad en cada país al planificar la participación privada en la provisión de servicios de telecomunicaciones.

En los países de menor desarrollo relativo, caracterizados además por menores tasas de concentración urbana y mercados internos más reducidos, tiende a predominar la conservación del monopolio altamente integrado –usualmente garantizado por un período determinado–, lo que se dispuso a cambio del cumplimiento de objetivos de expansión de la oferta de servicios de telecomunicaciones y/o de su cobertura territorial, mejoras de eficiencia e incrementos de la inversión en el sector. En algunos casos se ha admitido la participación de otros agentes privados, no vinculados al actor dominante, en los segmentos de telefonía móvil o en la provisión de servicios de Internet.

En cambio, en los países de mayor desarrollo relativo de la región tiende a predominar la segmentación del monopolio estatal como condición previa y preparatoria de su privatización, aunque se registran importantes casos de países (como México, Perú y Venezuela) donde se combinó la conservación del monopolio en la provisión de servicios de telefonía básica, ahora privado, con la apertura de las nuevas áreas de negocio de la industria, lo que permitió el ingreso de otros actores y empresas operadoras que buscaban asentar posiciones en nichos específicos del mercado.

Cabe señalar que en aquellos países que optaron por la segmentación previa del monopolio estatal no existe, sin embargo, un patrón que haya sido seguido linealmente por las autoridades respectivas en relación con los criterios empleados para concretar su división. Así, en algunos países –por ejemplo, Argentina– se optó por segmentar territorialmente el mercado, lo que significó que cada empresa adjudicataria mantuviera en su mercado respectivo gran parte de la posición de monopolio que había detentado la empresa estatal. En otros países –por ejemplo, Chile– se optó por segmentar el mercado por nivel de cobertura, lo que implicó transferir a agentes privados posiciones monopólicas o cuasi-monopólicas en las áreas de negocio de la telefonía básica cuyas estructuras de mercado estaban condicionadas por economías de escala y barreras a la entrada. Otros países, como Brasil, optaron por implementar una combinación de la segmentación territorial y nivel de cobertura que se había aplicado en países como Argentina y Chile, procurándose alcanzar un mayor nivel de competencia en los segmentos de mercado creados por esta vía.



Como sea, las empresas de telecomunicaciones fueron las mejor valoradas en los procesos de privatización que numerosos gobiernos emprendieron en el marco de las políticas de ajuste estructural impulsadas en los años ochenta. Según datos del Banco Mundial, la venta de empresas estatales de telecomunicaciones durante la década de 1990 originó en el mundo un ingreso fiscal de 76 mil millones de dólares, equivalente al 24 por ciento del total generado por este concepto. Este guarismo determinó que las empresas de telecomunicaciones fueran el principal origen sectorial del ingreso fiscal generado por las privatizaciones, superando a las empresas de los sectores electricidad (17 por ciento), industria de manufacturas (16 por ciento), petróleo y gas (14 por ciento) y servicios financieros (12 por ciento).

**Cuadro 1**

**ECONOMÍA MUNDIAL: INGRESO FISCAL ORIGINADO POR PRIVATIZACIONES, 1990-1999**  
(millones de dólares y porcentaje)

	1990	1997	Total 1990-1999	Porcentaje
Infraestructura	9 704	37 370	154 347	49
- Telecomunicaciones	7 643	12 863	76 110	24
- Electricidad	59	17 979	53 427	17
Manufacturas	1 402	7 795	50 152	16
Sector primario	1 367	12 932	59 917	19
- Petróleo y gas	568	7 956	45 074	14
- Minería	485	4 418	9 001	3
Servicios financieros	47	3 445	38 008	12
Otros servicios	138	5 031	13 289	4
<b>Total</b>	<b>12 658</b>	<b>66 573</b>	<b>315 712</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaborado por el autor, sobre la base de datos del Banco Mundial.

Un número importante de países latinoamericanos implementó con especial ahínco las políticas recomendadas, en parte por el agobio que les significaban las secuelas de la crisis de la deuda externa y en parte por la prolongación del período de estancamiento que se había extendido a lo largo de los años ochenta (la “década perdida”), más allá de la convergencia ideológica emanada del “consenso de Washington” sobre las causas del agotamiento del modelo de crecimiento que había predominado en la región hasta fines de los años setenta.

El ingreso fiscal originado en América Latina por la venta de empresas y activos estatales durante los años noventa ascendió a 178 mil millones de dólares, monto que representó 56,3 por ciento del total mundial. Esta relación expresa por sí misma la importancia de las privatizaciones realizadas en América Latina, presentadas la mayoría de las veces como parte de un proceso internacional de alcance mundial, pero que se concentró mayoritariamente en la región.

Algunos países latinoamericanos destacaron especialmente en este proceso –Argentina, Brasil y México–, constituyendo lo medular del origen del ingreso fiscal generado por esta vía (82,9 por ciento del total). En otros países, tales como Colombia, Perú y Venezuela, sus gobiernos lograron recaudar también importantes sumas por este concepto –superiores a 6 mil millones de dólares–, aun cuando tales cantidades son bastante menores respecto de las obtenidas por las mayores economías de la región. En este sentido destaca particularmente el caso de Brasil, cuyas privatizaciones ascendieron a 71 mil millones de dólares, esto es, 40 por ciento del total recaudado en América Latina y 22,5 por ciento del total mundial. En los demás países de la región, el ingreso fiscal generado por las privatizaciones durante los años noventa alcanzó una dimensión menor, especialmente en Chile, país en donde las privatizaciones fueron realizadas mayoritariamente en la segunda mitad de los ochenta.

**Cuadro 2**

**INGRESO FISCAL ORIGINADO POR PRIVATIZACIONES EN AMÉRICA LATINA  
Y EL CARIBE, 1990-1999**  
(millones de dólares y porcentaje)

	1990	1997	1998	1999	Total 1990-1999	Porcentaje
Argentina	7 532	4 366	510	16 157	44 561	25,06
Bolivia	-	40	10	151	1 046	0,59
Brasil	44	18 737	32 427	4 400	71 129	40,00
Chile	98	-	181	1 053	2 139	1,20
Colombia	-	2 876	518	-	6 203	3,49
México	3 160	4 496	999	291	31 749	17,85
Perú	-	1 268	480	286	8 243	4,64
Venezuela	10	1 387	112	46	6 073	3,41
Otros países	71	726	2 447	1 231	6 696	3,77
<b>Total</b>	<b>10 915</b>	<b>33 897</b>	<b>37 685</b>	<b>23 614</b>	<b>177 839</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Elaborado por el autor, sobre la base de datos del Banco Mundial.

En América Latina, la venta de los monopolios de telecomunicaciones desempeñó también un papel importante en los ingresos fiscales que se generaron mediante la privatización de empresas públicas. Entre 1986 y 2004, los gobiernos de los países de la región recaudaron 42 mil millones de dólares mediante la venta total o parcial de las compañías de telecomunicaciones que estaban bajo el control del Estado y alrededor de otros 10 mil millones de dólares mediante la licitación de licencias de telefonía móvil.

La parte más sustantiva de este monto (41 mil millones de dólares) se originó entre 1990 y 1999, correspondiendo la diferencia al ingreso generado por las privatizaciones pioneras de Belice, Chile y Jamaica a fines de los años ochenta y a las ventas parciales del monopolio público de Nicaragua realizadas en agosto de 2001 y enero de 2004.

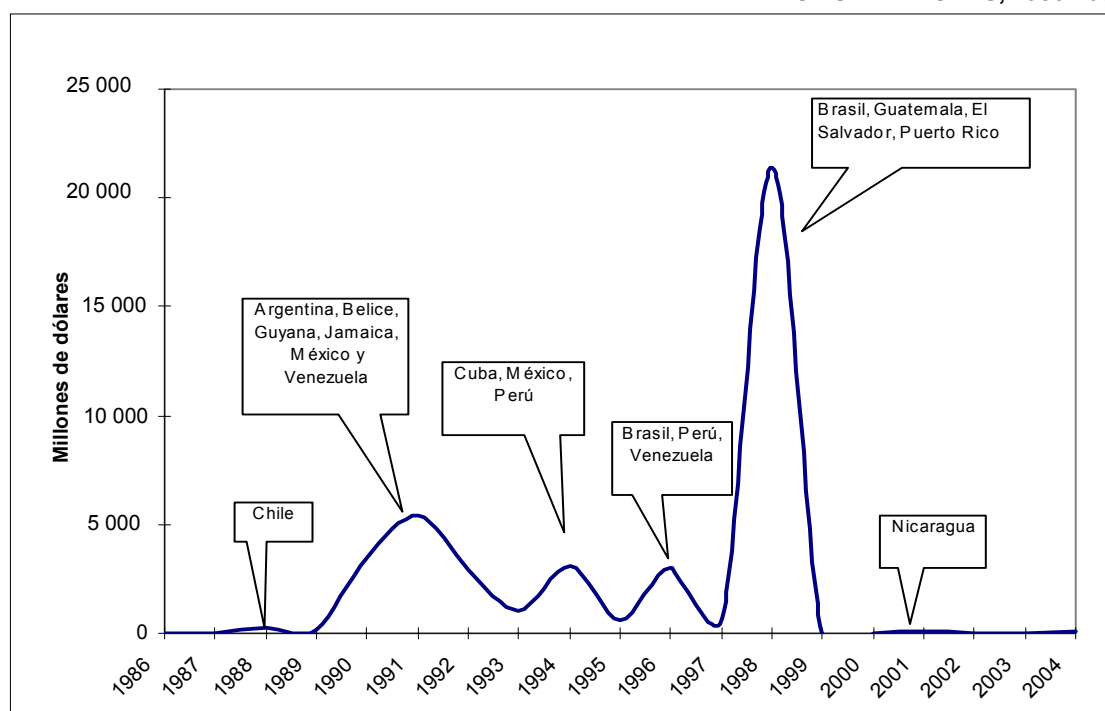
Como se aprecia en el gráfico 1, la privatización de las empresas de telecomunicaciones fue emprendida con bastante fuerza a comienzos de los años noventa por un número importante de países que privatizaron parcial o totalmente la entidad estatal respectiva (Argentina, Belice, Guyana, Jamaica, México y Venezuela), siguiendo el camino iniciado en 1986 por Chile. Este último culminó la privatización de la Compañía de Teléfonos de Chile (CTC) en julio de 1990 mediante la colocación del 12,5 por ciento del capital de la operadora en la Bolsa de Valores de Nueva York, bajo la forma de ADRs.

A mediados de los años noventa, los gobiernos de México y Venezuela completaron la venta de las empresas operadoras que habían sido transferidas parcialmente al sector privado a comienzos de la década, a la vez que se dio inicio a este proceso en Brasil, Cuba y Perú. La etapa siguiente se sucede en los años finales de la década, produciéndose en ésta la participación de países centroamericanos en el proceso y, sobre todo, la venta de TeleBras, la mayor empresa de telecomunicaciones de la región. Ésta fue escindida en 12 *holdings* (3 de telefonía local, 8 de telefonía móvil y uno de larga distancia), que se adjudicaron a distintos operadores internacionales, como se verá más adelante, dándose origen a la mayor recaudación fiscal originada por ventas de empresas del Estado. A partir de 1999 no ha habido otras privatizaciones de importancia en el sector.

En cualquier caso, el ingreso fiscal generado por la venta de las empresas de telecomunicaciones tuvo en América Latina una relevancia similar (23,3 por ciento) a la registrada en este sector en el plano mundial, lo que verifica asimismo su enorme gravitación en el proceso de privatizaciones que se desarrolló en la región.

Gráfico 1

**INGRESO FISCAL GENERADO EN AMÉRICA LATINA POR VENTA DE EMPRESAS ESTATALES DE TELECOMUNICACIONES, 1986-2004**



Fuente: Elaborado por el autor, sobre la base de datos de la UIT (2000), Banco Mundial y otros.

En algunos países esta gravitación alcanzó una especial relevancia, destacando los casos de Bolivia y Venezuela donde el ingreso fiscal que se generó por la venta de la empresa estatal de telecomunicaciones representó al menos la mitad de todo lo recaudado en ambos países (58,3 y 49,9 por ciento, respectivamente) por concepto de privatizaciones de empresas y activos estatales. Asimismo, la recaudación fiscal obtenida por la venta parcial o total de la empresa estatal de telecomunicaciones en Barbados, Belice, Cuba, El Salvador, Guatemala, Guyana, Jamaica, Panamá y Puerto Rico, ascendente a 3.400 millones de dólares, representó 51,4 por ciento del ingreso total obtenido por estos países en la privatización de empresas públicas durante los años noventa (6.700 millones de dólares).

En otros países de la región, la venta del monopolio estatal de telecomunicaciones también representó un porcentaje relevante de la recaudación fiscal originada por la privatización de las empresas públicas, aun sin alcanzar la importancia registrada en Bolivia y Venezuela. Específicamente, en Brasil, México y Perú la venta del monopolio estatal de telecomunicaciones constituyó entre una cuarta parte y algo menos de un tercio del ingreso total del Estado que fue generado por las privatizaciones durante los años noventa.

De esta manera, sólo en Argentina y Chile la venta de las empresas estatales de telecomunicaciones tuvo una incidencia menor en el ingreso fiscal que generó la privatización de empresas estatales durante la década de 1990. En el caso de Chile, esta menor incidencia se explica por haberse realizado en los años ochenta —entre 1986 y 1989— la mayoría de las operaciones relacionadas con la privatización de CTC y ENTEL por un total de 425 millones de dólares. En el caso de Argentina influyó, sin duda, la amplitud del programa de privatizaciones implementado en ese país y el alto valor que alcanzó la transferencia de algunas empresas (v.gr. YPF), lo que contribuyó a disminuir la importancia del ingreso generado por la venta del monopolio estatal de telecomunicaciones en el ingreso fiscal total que produjo la privatización de empresas estatales.

Cuadro 3

**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INGRESO FISCAL ORIGINADO POR PRIVATIZACIONES EN EL SECTOR TELECOMUNICACIONES, 1990-1999**

*(millones de dólares y porcentaje)*

	<b>Ingreso originado por privatizaciones en el sector telecomunicaciones</b>	<b>Ingreso originado por privatizaciones en todos los sectores</b>	<b>Porcentaje</b>
Argentina	3 312	44 561	7,4
Bolivia	610	1 046	58,3
Brasil	20 641	71 129	29,0
Chile	100	2 139	4,7
Colombia	-	6 203	-
México	7 769	31 749	24,5
Perú	2 592	8 243	31,4
Venezuela	3 029	6 073	49,9
Otros países <sup>a/</sup>	3 443	6 696	51,4
<b>Total</b>	<b>41 496</b>	<b>177 839</b>	<b>23,3</b>

**Fuente:** Elaborado por el autor, sobre la base de datos del Banco Mundial.

**Nota:** a/ Incluye a Barbados, Belice, Cuba, El Salvador, Guatemala, Guyana, Jamaica, Panamá y Puerto Rico

El éxito inicial de las privatizaciones hizo que muchos creyeran que la solución a los principales problemas del sector, tales como la baja penetración telefónica, niveles insuficientes de inversión, notorio retraso tecnológico y mala calidad del servicio, eran de fácil alcance mediante la venta de las empresas estatales de telefonía. Aunque la situación ha mejorado, América Latina todavía tiene una baja tasa de penetración telefónica que se traduce en que los hogares de la región que poseen un teléfono no superan un tercio del total.

Además, debido a las enormes dificultades encontradas por los gobiernos para establecer condiciones reales de competencia en los mercados de esta industria y a la poca exigencia en cuanto a los requisitos de rendimiento establecidos para los operadores monopólicos, los precios han permanecido altos. Esto ha dificultado una expansión más dinámica de la telefonía básica y provocado incluso su relativo estancamiento en algunos países, especialmente en aquellos que se caracterizaron por la contracción de la demanda agregada en los años más recientes. En algunos de estos últimos países, la telefonía móvil ha surgido como una alternativa para canalizar la demanda de servicios de telefonía que no ha sido satisfecha por los proveedores de telefonía básica y cuyo desarrollo implica requerimientos de inversión en el tendido de redes bastante menores que los exigidos por la telefonía fija.

Asimismo, las dificultades para establecer condiciones reales de competencia en los mercados de esta industria han contribuido a que las inversiones en redes fijas hayan caído abruptamente en varios de los países que privatizaron sus empresas de telecomunicaciones tras los primeros años posteriores a su venta, detectándose que la mayoría de las empresas adjudicatarias postergaron sus inversiones hasta el término del período de exclusividad que se les otorgó, como parte de las condiciones destinadas a atraer a los operadores internacionales que las autoridades deseaban comprometer. Tal postergación se explica por la rápida obsolescencia de las tecnologías de la información y de la comunicación, lo que indujo a que las empresas operadoras invirtieran en la modernización de los sistemas de telecomunicaciones sólo cuando la inminente apertura de los mercados las obligaba a enfrentar escenarios más competitivos.

### **III. La privatización de las operadoras de telefonía fija: características relevantes**

---

En general, los métodos de privatización de las operadoras de telefonía fija que fueron empleados en la región resultaron muy similares, siendo un denominador común la venta de una parte significativa del operador estatal a un inversor extranjero, cuando no a un consorcio de empresas nacionales y extranjeras encabezado por un operador telefónico internacional. El resto de las acciones fue transferido la mayor parte de las veces a pequeños inversionistas y, en algunos casos, a empleados de las mismas compañías. Excepcionalmente, los gobiernos de los países que privatizaron sus operadoras telefónicas han retenido bajo control estatal porcentajes minoritarios del capital accionario de estas empresas.

El objetivo buscado por las autoridades de los países que privatizaban los monopolios públicos de telecomunicaciones fue acceder por esta vía a las tecnologías de las comunicaciones de más reciente generación, a la par de obtener recursos frescos de capital que contribuyeran a atenuar el déficit fiscal o de balanza de pagos. En un caso se acordó, incluso, destinar la renta obtenida de la venta de la empresa estatal de telecomunicaciones al pago de indemnizaciones a agentes económicos privados por acciones de expropiación de factores de producción ocurridos bajo el mandato de gobiernos precedentes.

En algunos casos, la privatización de las operadoras telefónicas persiguió también el objetivo de robustecer el mercado interno de capitales, aumentándose la oferta de instrumentos de inversión en los

mercados bursátiles. Este aumento fue entendido como un requisito de la mayor importancia para el desarrollo de los fondos privados de pensiones, que requerían nuevas alternativas de inversión generadoras de tasas de rentabilidad más altas que las ofrecidas por los instrumentos tradicionales de la deuda pública.

La participación simultánea de un reducido grupo de empresas en la privatización de las principales operadoras telefónicas de América Latina durante la década de 1990 contribuyó a que se desarrollara una significativa concentración horizontal de la industria al nivel regional. En efecto, un pequeño número de empresas internacionales del sector –algunas de éstas recién iniciando su proceso de internacionalización a comienzos de los años noventa y varias de ellas conservando su carácter de empresas públicas y estatales en su país de origen– se adjudicó la mayoría de las licitaciones de los paquetes accionarios de las operadoras de telefonía que fueron transferidas al sector privado, así como el control operacional de su gestión.

Como se aprecia en el cuadro 4, las empresas internacionales que destacaron en las ventas iniciales de capital accionario en las operadoras de telefonía fija de América Latina y el Caribe son: STET, de Italia; France Télécom, de Francia; Telefónica, de España; Cable & Wireless, de Reino Unido; y GTE, de Estados Unidos.

Algunas de las empresas o grupos empresariales que se adjudicaron la licitación de las operadoras telefónicas privatizadas, o que formaron parte de los consorcios ganadores, fueron desplazados prontamente por alguna de estas empresas internacionales. Estas se han caracterizado, entre otros aspectos, por implementar sólidas estrategias de inserción regional que van más allá de los procesos de privatización en cada país y que están asociados al objetivo de internacionalizar el espectro de sus operaciones en el mercado global.

El primer caso de desplazamiento de un grupo empresarial del control de una operadora telefónica privatizada lo constituyó Bond Corporation, un conglomerado australiano del sector comunicaciones, que en 1988 había obtenido el control de la Compañía de Teléfonos de Chile en un controvertido proceso. Debido a sus crecientes dificultades financieras, y enfrentado a la imposibilidad de cumplir los compromisos de desarrollo del sector adquiridos con el gobierno de Chile, el grupo australiano vendió en 1990 a Telefónica, de España, su participación en el capital accionario de la operadora chilena.

Asimismo, la empresa italiana Stet SpA, controlada en un 64% por la entidad estatal Instituto per la Ricostruzione Industriale y principal accionista de Telecom Italia SpA (60%), compró al grupo local Chilquinta, a fines del año 2000, el 29,1% de los títulos accionarios de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL), de Chile, que provee servicios de telefonía de larga distancia, por 905 millones de dólares. Esta transacción significó que Stet SpA aumentara su participación en la propiedad de ENTEL a 45,6% -transformándose en su socio controlador- y se produjera, a la vez, la salida del grupo chileno de la industria de telecomunicaciones. Hasta entonces el grupo Chilquinta había sido aliado de Stet SpA en el control de ENTEL mediante un pacto de accionistas en el que participaba también la firma coreana Samsung.<sup>4</sup>

En Argentina, durante los años noventa y a través de diversas operaciones la empresa española, Telefónica desplazó progresivamente a diversos grupos empresariales, tanto locales como extranjeros, del control de la operadora telefónica que se constituyó a partir de los activos del servicio básico de ENTEL en el área Sur y de la sociedad controladora Compañía Internacional de Telecomunicaciones S.A. (COINTEL), el consorcio que participó en la licitación del 60% de las acciones de la licenciataria que reunía los activos de ENTEL. En distintos momentos, los grupos bancarios Banco Central de España, Banco Hispanoamericano, The Bank of Tokio/Mitsubishi y

---

<sup>4</sup> A comienzos de 2005 y como parte del proceso de reestructuración de la industria de las telecomunicaciones que se ha registrado en Chile y en los demás países latinoamericanos, el grupo italiano vendió su participación mayoritaria en la propiedad de ENTEL y puso término a su incursión en el mercado chileno.

Citicorp, y los grupos locales Pérez Companc y Techint vendieron a Telefónica su participación en COINTEL, lo que le permitió a la empresa española concentrar la totalidad de sus acciones y obtener, por esta vía, el control de la operadora telefónica.<sup>5</sup> Con este propósito, Telefónica aprovechó el carácter estrictamente financiero de la participación de los demás inversores en la propiedad de la operadora telefónica, que habían adquirido sus acciones mediante el canje de títulos de la deuda externa de Argentina al 15% de su valor nominal.

**Cuadro 4**

**VENTAS INICIALES DE CAPITAL ACCIONARIO EN EMPRESAS OPERADORAS DE LÍNEAS  
FIJAS DE AMÉRICA LATINA, 1988-2001**  
(porcentajes)

País	Compañía	Porcentaje	Año	Controladores estratégicos
Argentina	Telecom Argentina	60,0	1990	STET (Italia) / France Télécom (Francia)
	Telefónica Argentina	60,0	1990	Compañía Internacional de Telecomunicaciones, S.A. (Citicorp Venture Capital, Estados Unidos; Inter Rio Holding Establishment, Argentina; Telefónica, España; Inversora Catalina, Argentina; Sociedad Comercial del Plata, Argentina, entre otros)
Barbados	Barbados Telephone Company Ltd.	11,0	1991	Cable & Wireless (Reino Unido)
Belice	Belize Telecom	25,0	1988	British Telecom (Reino Unido)
Bolivia	Empresa Nacional de Telecomunicaciones	50,0	1995	STET (Italia)
Brasil	Tele Centro Sul	51,8	1998	Solpart (Timepart, Brasil; Telecom, Italia; Invitel, Brasil)
	Tele Norte Leste	51,8	1998	Telemar (Brasil)
	Telesp	51,8	1998	SP Telecomunicações (Telefónica, España; Portugal Telecom, Portugal; Iberdrola, España; BBV, España)
Chile	Compañía de Teléfonos de Chile, S.A.	49,2	1988	Bond Corporation (Australia)
Cuba	ETECSA	49,0	1994	CITEL (México)
El Salvador	Compañía de Telecomunicaciones de El Salvador (CTE)	51,0	1998	France Télécom
Guatemala	Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones (GUATEL)	95,0	1998	Luca Group (Guatemala)
Guyana	Guyana Telephone & Telegraph Co.	80,0	1991	Atlantic Tele-Network (Estados Unidos)
Jamaica	TOJ	20,0	1989	Cable & Wireless (Reino Unido)
México	Teléfonos de México (TELMEX)	20,4	1990	Carso Group (México), Southwestern Bell (Canadá), France Telecom.
Nicaragua	Empresa Nicaragüense de Telecomunicaciones	40,0	2001	Consorcio Telia Swedtel (Suecia) – Megatel EMCE (Honduras)
Panamá	Instituto Nacional de telecomunicaciones (INTEL)	49,0	1997	Cable & Wireless (Reino Unido)
Puerto Rico	Compañía Telefónica de Puerto Rico	50,0	1998	GTE (Estados Unidos)
Perú	Compañía Peruana de Teléfonos	35,0	1994	Telefónica (España)
Venezuela	Compañía Anónima de Teléfonos de Venezuela (CANTV)	40,0	1991	GTE (Estados Unidos), Telefónica (España)

**Fuente:** Elaborado por el autor, sobre la base de información de UIT (2000) y empresas operadoras.

A mediados de 2003, France Télécom vendió por 125 millones de dólares estadounidenses su participación indirecta en Telecom Argentina al grupo local Wertheim, que adquirió por intermedio

<sup>5</sup> Una descripción sucinta de las operaciones relacionadas con la toma de control de Telefónica de Argentina S.A., por Telefónica, puede ser visto en Rozas (2003).

de WD-Argentina, el 48 por ciento de las acciones ordinarias de Nortel Inversora S. A., controladora de Telecom Argentina. Werthein también obtuvo una opción de compra sobre el 2 por ciento restante de la compañía, que podrá ser ejercida entre 2008 y 2013 (AméricaEconomía, 2003j).

En Brasil, la toma de posición de los grandes operadores internacionales ha sido más compleja, pero no menos exitosa, debido a la segmentación territorial del mercado de telefonía básica y la desintegración del monopolio estatal por áreas de negocio que aplicaron las autoridades de ese país antes de privatizar TeleBras, con el objetivo de generar condiciones efectivas de competencia en el sector. No obstante esta segmentación y desintegración del monopolio por área de negocio dispuestas por las autoridades, las empresas que están disputando el control del mercado brasileño han comprado y absorbido a una buena parte de sus competidores más débiles, lo que les permite ganar cuotas crecientes de mercado. Esto se refleja en el notorio incremento de los ingresos operacionales de las principales operadoras telefónicas de Brasil registrado en los últimos años, que responde principalmente a la consolidación de las cifras aportadas por las cada vez más numerosas empresas filiales de cada firma.

Paralelamente, los grandes operadores internacionales han invertido cuantiosos recursos para aumentar su participación en la propiedad tanto de las sociedades controladoras de las telefónicas privatizadas como de las operadoras, en ambos casos persiguiendo el propósito de asegurar el control del negocio en el mercado brasileño. En algunos casos, estas acciones formaron parte de lineamientos estratégicos que el operador internacional ha aplicado simultáneamente en varios países de la región con el objetivo de hacer más eficiente el proceso de toma de decisiones y facilitar la reestructuración del operador internacional por unidades de negocio por encima de los límites nacionales de los mercados en que opera. Así, por ejemplo, el Consejo de Administración de Telefónica S.A. aprobó a comienzos del 2000 la realización de ofertas de adquisición del 100 por ciento de los intereses minoritarios de varias filiales latinoamericanas, especialmente Telefónica Argentina, Telefónica Perú y Telesp, además de Tele Sudeste Celular, lo que se conoció con el nombre de “Operación Verónica”, destinando 3.000 millones de dólares para su implementación. El nuevo enfoque otorgó a Telefónica un tamaño superior, al tiempo que situó a cada línea de negocio entre los líderes mundiales de su sector (Rozas, 2003).<sup>6</sup>

En este contexto de consolidación de posiciones en el mercado brasileño de telefonía básica, las operadoras internacionales Telefónica y Portugal Telecom intercambiaron a comienzos de 2003 sus respectivas participaciones en SP Telecomunicações Holdings S.A. y Portelcom, las empresas controladoras de Telesp S.A. y de Telesp Celular. Esto significó que la empresa portuguesa dejó de formar parte del consorcio que se había constituido en conjunto con Telefónica, Iberdrola y el Banco Bilbao Vizcaya para participar en la licitación del 51,8% de las acciones de Telecomunicações de São Paulo S.A., Telesp, dando lugar a un significativo aumento de la participación de Telefónica –de 37,3 a 59,6 por ciento– en la propiedad del capital accionario de SP Telecomunicações Holdings S.A., e indirectamente, en la propiedad de Telesp, S.A. (de 19,3 a 30,9 por ciento).

Parte importante de los recursos considerados en la “Operación Verónica” fueron empleados por Telefónica para comprar la participación de Iberdrola y del Banco Bilbao Vizcaya en SP Telecomunicações Holdings S.A y para financiar una oferta pública de acciones lanzada sobre Telesp S.A. Por esta vía, Telefónica concentró en su poder el 99,99 por ciento de las acciones de SP Telecomunicações Holdings S.A y aumentó su participación de 30,9 a 86,7 por ciento en la propiedad de la principal operadora de telefonía fija de Brasil. A fines de diciembre de 2004, la participación de Telefónica en esta empresa ascendía a 87,6 por ciento.

---

<sup>6</sup> Esto ha derivado en un progresivo desplazamiento de los grupos empresariales locales que formaron parte de los consorcios que se adjudicaron las licitaciones convocadas en relación con la privatización de las operadoras. En algunos casos, las iniciativas emprendidas por los grandes operadores internacionales significaron la salida de los inversionistas institucionales y “accionistas populares” de la estructura de propiedad de las operadoras privatizadas.



Por otra parte, en julio de 2004 se concretó la salida de MCI (ex WorldCom Inc.) del mercado brasileño, tras la venta a Teléfonos de México, S.A. de su participación en la propiedad de Embratel Telecom Participacoes, la mayor empresa de telefonía de larga distancia de Brasil. De acuerdo con informaciones de prensa, la operadora mexicana pagó 400 millones de dólares estadounidenses a cambio del 19,26 por ciento de las acciones de Embratel, equivalente al 51,79 por ciento de las acciones con derecho a voto (AméricaEconomía, 2004d). MCI había puesto a la venta en noviembre de 2003 su participación en Embratel, luego de acogerse a protección por quiebra. En marzo de 2004, junto con aprobar la oferta de Telmex, MCI rechazó la realizada por el consorcio Calais Participacoes S.A., formado por las tres empresas operadoras de telefonía fija de Brasil, por 550 millones de dólares estadounidenses, aduciendo que ésta contenía transgresiones a normas del marco regulador que podrían generar excesivas demoras en el cierre del negocio (AméricaEconomía, 2004e).

En algunos de los países de América Central que privatizaron el monopolio público de telefonía básica también han sido desplazados varios de los adjudicatarios de la licitación, no obstante el corto período que todavía media entre su traspaso al sector privado y la toma de control que ha realizado un nuevo operador.

El primer caso importante de desplazamiento de un grupo controlador en América Central se produjo a fines del 2001 mediante la compra de la empresa guatemalteca Luca Group por Teléfonos de México, S.A. Esta operación le permitió al grupo mexicano tomar el control del 95% de GUATEL, Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones, operadora que le había sido adjudicada en 1998 a Luca Group. Otro caso relevante, más reciente, lo constituye la venta del 51 por ciento de las acciones de la Compañía de Telecomunicaciones de El Salvador (CTE) que France Télécom hizo en septiembre de 2003 a América Móvil, una de las empresas filiales de Teléfonos de México, S.A., que pagó 417 millones de dólares estadounidenses por las acciones de CTE (AméricaEconomía, 2003j). France Télécom se había adjudicado en julio de 1998 la licitación del paquete mayoritario de acciones de CTE, comprometiendo un pago de 275 millones de dólares.

En definitiva, durante los años noventa se registraron cambios en la propiedad del capital en un número importante de las operadoras de telefonía básica que habían sido privatizadas. La mayoría de los cambios consistió en la salida de la industria de los empresarios locales que integraron los consorcios que se adjudicaron la licitación de los paquetes accionarios vendidos inicialmente o de empresas internacionales que enfrentaron dificultades financieras en su mercado de origen, lo que atentó contra su objetivo de afianzarse en los principales mercados de la región.

En algunos casos, el desplazamiento de los grupos de control significó –cuando no se producía el ingreso de un nuevo operador internacional– la consolidación de uno de los accionistas del pacto original, que mutó de accionista minoritario a mayoritario, y el fin de las alianzas que se habían constituido en el marco de la privatización. Específicamente, algunos de los cambios más relevantes han estado relacionados con la creciente toma de posición del grupo español Telefónica en la industria de telecomunicaciones de América Latina (Argentina, Brasil, Chile y Perú, principalmente) y del grupo mexicano Carso (México, El Salvador, Guatemala y Nicaragua, principalmente), que opera a través de Teléfonos de México (TELMEX) y América Móvil.

De esta manera, en los últimos años y cada vez con mayor fuerza ha tenido lugar en la industria latinoamericana de telecomunicaciones una importante concentración, reduciéndose el número de actores relevantes que participan en su desarrollo a sólo dos operadores internacionales (Telefónica y Telmex), que disputan palmo a palmo los principales mercados de la región. Claramente, el resto de los operadores que intentaron en la última década implementar estrategias de expansión internacional en América Latina han ido perdiendo posiciones progresivamente, cuando no han abandonado totalmente la región.

Una segunda característica de la privatización de las telecomunicaciones en América Latina y el Caribe estuvo dada por el establecimiento de requisitos de desempeño en las bases de licitación de las empresas telefónicas, lo que contribuyó a asegurar el desarrollo del sector en la dirección delineada por las autoridades de cada país. Específicamente, en la mayoría de los países de la región los gobiernos impusieron a las empresas y/o consorcios que se adjudicaron la licitación de la empresa de telefonía determinados requisitos de desempeño que se relacionaron con aumentos de la cantidad de líneas telefónicas principales en determinados porcentajes anuales o cantidades absolutas, teléfonos públicos en áreas de baja densidad telefónica y mejoras sustantivas de la calidad del servicio.

En la Argentina, por ejemplo, la privatización de ENTEL estuvo condicionada al requisito de un crecimiento anual de la red del 6,5 por ciento; una tasa de terminación de las llamadas del 98 por ciento, no más de un día de tiempo de reparación y una demora máxima de 15 días para la instalación de una nueva línea, otorgándosele a los nuevos operadores de ENTEL un plazo específico para alcanzar tales objetivos de desempeño. Otros países fueron todavía más exigentes al definir el objetivo de crecimiento de la red, como México, el cual estableció un crecimiento anual de 12 por ciento.

En algunos países, sin embargo, se asociaron los objetivos de crecimiento de la red básica de telefonía con la instalación de un cierto número de líneas principales dentro de un período de tiempo limitado o una cantidad precisa de inversión anual. Así, por ejemplo, Telefónica del Perú quedó comprometida a instalar 250.000 líneas por año hasta 1999 y los nuevos controladores de CANTV, de Venezuela, debieron instalar 355.000 líneas por año hasta el 2000. En cambio, la operadora INTEL, de Panamá, comprometió una inversión anual de 100 millones de dólares estadounidenses hasta el 2001. En estos casos, una vez terminado el plazo de vigencia de los requisitos de desempeño, consecuentemente los controladores de las empresas privatizadas no debían cumplir nuevos objetivos de desarrollo de la red básica, con excepción de los resultantes del comportamiento de la demanda.

Los requisitos de desempeño no se limitaron a la expansión de la red o al mejoramiento de los índices de gestión, como fue el caso de ENTEL en Argentina. En algunos países se incluyó entre los requisitos de otorgamiento de licencias el de la modernización de la red mediante su digitalización. Así, por ejemplo, en Perú el otorgamiento de la licencia que se entregaba al operador requería una digitalización del 100 por ciento para el 2002.

No siempre los países de América Latina que privatizaron sus empresas telefónicas establecieron requisitos de desempeño como condicionantes de la adjudicación de la operadora que era privatizada, pero sí para su expansión posterior. Así, por ejemplo, en Brasil la consecución de determinados objetivos de crecimiento, calidad del servicio y modernización en un plazo determinado fue la condición impuesta para autorizar la expansión de la empresa operadora hacia mercados definidos territorialmente, que hasta entonces ésta no tenía acceso en virtud de la segmentación o fraccionamiento territorial que las autoridades habían dispuesto al privatizar TeleBras.

Un tercer elemento común observado en la privatización de las empresas del sector fue la venta de acciones a trabajadores de la compañía privatizada y a pequeños inversionistas locales, especialmente en aquellos países de la región que vendieron los monopolios estatales de telecomunicaciones hacia fines de los años ochenta y comienzos de los noventa. En la mayoría de los casos se completó por esta vía la transferencia del 100 por ciento del capital a manos privadas.

La mayoría de las acciones vendidas a los trabajadores de las empresas operadoras fueron traspasadas posteriormente al grupo de control, que usualmente abrió un poder comprador para aumentar su porcentaje de participación en la propiedad de la compañía. A pesar de la progresiva disminución de los accionistas-trabajadores, el denominado “capitalismo popular” sirvió, sin

embargo, para legitimar la privatización de los monopolios estatales y neutralizar en parte las críticas que este proceso generó en su oportunidad.

**Cuadro 5**  
**VENTAS A EMPLEADOS PÚBLICOS DE CAPITAL ACCIONARIO EN EMPRESAS TELEFÓNICAS**  
**PRIVATIZADAS, 1988-2001**  
*(millones de dólares y porcentajes)*

País	Empresa	Porcentaje	Monto	Año
Argentina	Telecom Argentina	10,0	14,5	1993
Argentina	Telefónica Argentina	10,0	19,0	1993
Chile	Compañía de Teléfonos de Chile (CTC)	8,5	...	1888
El Salvador	Compañía de Telecomunicaciones de El Salvador (CTE)	10,0	34,5	1998
México	Teléfonos de México (TELMEX)	4,4	325,0	1990
Venezuela	Compañía Anónima de Telecomunicaciones de Venezuela (CANTV)	10,5	0,5	1992

**Fuente:** Elaborado por el autor, sobre la base de información de UIT (2000) y empresas operadoras.

Finalmente, una cuarta característica general de la privatización de los monopolios estatales de telecomunicaciones está dada por la decisión de subdividir el control de las redes, ya sea en relación con las distancias –distinguiéndose entre servicio urbano, interurbano e internacional- y/o en relación con áreas delimitadas geográficamente, asumiéndose que la telefonía es un monopolio natural. En algunos casos, esta subdivisión dio lugar a la formación de empresas de telefonía básica que retuvieron la condición monopólica de la empresa de origen, sea en la provisión de servicios de telefonía de larga distancia, sea en la provisión de servicios de telefonía local en un área acotada territorialmente, lo que implicó que la naturaleza del mercado no cambiara sustancialmente a pesar de la fragmentación del monopolio de origen. En otros casos, esta subdivisión sí permitió cambios sustantivos en la naturaleza del mercado, tanto por la vía de la generación de condiciones de competencia en los segmentos de la actividad donde esta era técnicamente posible luego de completarse la digitalización de la red (por ejemplo, en la provisión de servicios de telefonía de larga distancia mediante un sistema de multiportadores), o por la vía de permitir la expansión de las operaciones de las empresas originalmente acotadas a nuevos mercados en la medida que cumplieran ciertos requisitos de desempeño en los mercados asignados inicialmente.

Aunque algunos autores sostienen que este supuesto acerca del carácter de monopolio natural era válido hasta fines de la década de los años ochenta, pero que dejó de serlo en la década de 1990 debido al desarrollo de redes alternativas como la celular, o paralelas como la red domiciliar de la fibra óptica de la televisión por cable (UIT, 2000), el efecto de la subdivisión de las redes en relación con las distancias y/o con las áreas de cobertura fue la transformación del monopolio integrado de telecomunicaciones en otras modalidades de organización de la industria no necesariamente más competitivas o abiertas a la participación de nuevos proveedores de servicios. En muchos casos, la empresa estatal de telefonía que fue privatizada se transformó en un *holding* diversificado por área de negocios que tomó posición en la mayoría de los segmentos cuyo desarrollo podía amenazar su actividad principal, neutralizando por esta vía y por la generación de ventajas de integración y las subsecuentes economías de ámbito el ingreso de terceros en los segmentos que se creaban. De esta manera, cada vez fue más frecuente la transformación de las empresas telefónicas en complejos grupos empresariales. De hecho, buena parte de los conflictos de competencia que se suscitan en los mercados de los países de la región que admiten la participación de varios proveedores de servicios de telecomunicaciones se vinculan a las prácticas de abuso de posición dominante en actividades relacionadas por parte de tales conglomerados.

Cuadro 6

**VENTAS DE ACCIONES Y PRIVATIZACIÓN DE EMPRESAS DE TELECOMUNICACIONES  
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 1987-2002**  
*(millones de dólares y porcentaje)*

<b>País / Empresa</b>	<b>Porcentaje vendido</b>	<b>Precio</b>	<b>Fecha</b>	<b>Comprador</b>
<b>Argentina</b>				
Telecom Argentina	60,0	539,0	Nov. 1990	STET (19,5%), France Télécom (19,5%), JP Morgan (6%), Pérez Companc (25%)
Telefónica Argentina	60,0	631,0	Nov. 1990	COINTEL
Telefónica Argentina	30,0	868,0	Mar. 1991	Oferta pública de acciones
Telecom Argentina	30,0	1 240,0	Mar. 1992	Oferta pública de acciones
Telefónica Argentina	10,0	19,0	Sep. 1993	Empleados de la compañía
Telecom Argentina	10,0	14,5	Sep. 1993	Empleados de la compañía
Total		3 311,5		
<b>Barbados</b>				
BARTEL	11,0	3,0	Oct. 1991	Cable & Wireless <u>a/</u>
BET	25,0	...	Oct. 1991	Cable & Wireless <u>b/</u>
Total		3,0		
<b>Belice</b>				
Belize Telecom	25,0	3,5	Ene. 1988	British Telecom (BT) <u>c/</u>
Belize Telecom	13,1	8,4	Ene. 1990	Inversores locales
Belize Telecom	35,4	29,2	Ene. 1991	Inversores locales
Total		41,1		
<b>Bolivia</b>				
Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL)	50,0	610,0	Sep. 1995	STET
Total		610,0		
<b>Brasil</b>				
Compañía Riograndense de Telecomunicaciones (CRT)	35,0	655,0	Dic. 1996	CRT Participações (Telefónica Internacional, Telefónica de Argentina, Cía. de Telecomunicaciones de Chile, Rede Brasil Sul)
Compañía Riograndense de Telecomunicaciones (CRT)	50,1	1 020	Jun. 1998	Telefónica Internacional
TeleBras	100,0	18 966	Jul. 1998	TeleBras fue escindida en 12 holdings (3 de telefonía local, 8 de telefonía móvil y uno de larga distancia), que se adjudicaron a distintos operadores internacionales
Total		20 641		
<b>Chile</b>				
Telex Chile Comunicaciones Telegráficas S.A.	99,9	7,4	Sep. 1986	Chile Pac
Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL)	29,7	19,8	1986	Grupo Hurtado (12,5%) e inversores institucionales
ENTEL	3,0	4,7	1987	Inversores institucionales y bursátiles
ENTEL	29,3	48,2	1988	Chase Manhattan Bank (10%), FAMA E (10%) e inversores institucionales
Compañía de Teléfonos de Chile, S.A. (CTC)	49,0	224,5	Ene. 1988	Bond Corporation
CTC	8,5	...	Jul. 1988	Empleados de la compañía
CTC	7,0	...	Dic. 1988	Inversionistas institucionales
ENTEL	36,6	121,2 <u>d/</u>	1989	Telefónica S.A. (10%), Banco Santander (10%), Chase Manhattan Bank (2%), inversionistas institucionales
CTC	12,0	100,0	Jul. 1990	Emisión ADR
Total		525,8		
<b>Cuba</b>				
ETECSA	49,0	1 165,0	Jun. 1994	CITEL (México) <u>e/</u>
Total		1 165,0		

Cuadro 6 (conclusión)

País / Empresa	Porcentaje vendido	Precio	Fecha	Comprador
<b>El Salvador</b>				
Compañía de Telecomunicaciones de El Salvador (CTE)	51,0	275,0	Jul. 1998	France Télécom f/
CTE	10,0	34,5	Jul. 1998	Empleados de la compañía
Total		309,5		
<b>Guatemala</b>				
Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones (GUATEL)	95,0	700,0	Oct. 1998	Luca Group g/
Total		700,0		
<b>Guyana</b>				
Guyana Telephone & Telegraph Co.	80,0	16,5	Ene. 1991	Atlantic Tele-Network
Total		16,5		
<b>Jamaica</b>				
TOJ	20,0	42,0	Jul. 1989	Cable & Wireless
TOJ	20,0	42,0	Nov. 1990	Cable & Wireless
Total		84,0		
<b>México</b>				
TELMEX	4,4	325,0	Dic. 1990	Empleados de la compañía
TELMEX	20,4	1 757,0	Dic. 1990	Grupo Carso, Southwestern Bell, y France Télécom.
TELMEX	15,7	2 170,0	May. 1991	s/d
TELMEX	5,1	467,3	Sep. 1991	Southwestern Bell
TELMEX	4,7	1 500,0	May. 1992	s/d
TELMEX	3,3	1 000,0	Dic. 1993	Mercado bursátil
TELMEX	1,5	550,0	Ene. 1994	Mercado bursátil
Total		7 769,3		
<b>Nicaragua</b>				
Empresa Nicaragüense de Telecomunicaciones	40,0	83,0	Ago. 2001	Consortio Telia Swedtel y Megatel-EMCE
Empresa Nicaragüense de Telecomunicaciones	49,0	49,6	Ene. 2004	América Móvil
Total		132,6		
<b>Panamá</b>				
INTEL	49,0	652,0	May. 1997	Cable & Wireless
Total		652,0		
<b>Perú</b>				
Telefónica del Perú	35,0	1 392,0	May. 1994	Telefónica S.A. h/
Telefónica del Perú	26,6	1 200,0	Jul. 1996	Oferta pública nacional e internacional
Total		2 592,0		
<b>Puerto Rico</b>				
Telefónica LD de Puerto Rico	80,0	142,0	Ene. 1992	Telefónica S.A.
Compañía Telefónica de Puerto Rico	50,0	375,0	May. 1998	GTE
Total		517,0		
<b>Venezuela</b>				
CANTV	40,0	1.885,0	Dic. 1991	Venworld (GTE, 51%; AT&T 5%; Telefónica S.A. 16%; Banco Mercantil Venezuela 12%; Inversiones Innextel 16%).
CANTV	10,5	0,5	Nov. 1992	Empleados de la compañía
CANTV	34,8	1 143,0	Nov. 1996	Oferta pública mundial
Total		3 028,5		
<b>TOTAL GENERAL</b>		<b>42 098,7</b>		

Fuente: CEPAL, sobre la base de información de UIT (2000) y empresas operadoras.

Notas: a/ Cable & Wireless incrementó su participación al 75% de Bartel. b/ Cable & Wireless incrementó su participación al 85% de BET. c/ En febrero de 1995, BT transfiere 23,5% a MCI por 12 millones de libras esterlinas, y 1,5% al gobierno de Belice. d/ Cifra estimada a partir de operaciones de conversión de deuda realizadas desde Islas Vírgenes, Islas Caimanes y Estados Unidos. e/ En 1995, STET (Italia) compró el 25% de CITEL por 291,2 millones de dólares. e/ France Telecom tiene una opción para comprar otro 14%, que pertenece a los subscriptores residenciales de teléfonos. g/ Adquirido posteriormente por TELMEX. h/ Precio total ascendió a 2.002 millones de dólares.



## **IV. TeleBras: la joya de la corona**

---

La privatización de las telecomunicaciones en Brasil se inició en diciembre de 1996 con la venta del 35 por ciento de las acciones de la Compañía Riograndense de Telecomunicaciones (CRT), la operadora telefónica del Estado Rio Grande do Sul que no formaba parte del complejo TeleBras. La licitación fue ganada por el consorcio CRT Participações, formado por Telefónica Internacional y sus empresas filiales Telefónica de Argentina y Compañía de Telecomunicaciones de Chile, además de la empresa local Rede Brasil Sul. El consorcio CRT pagó a las autoridades estatales la cantidad de 655 millones de dólares por el paquete accionario licitado, permitiéndole al grupo español poner un primer pie en el codiciado mercado brasileño, el mayor de la región.

En ese entonces, Brasil disponía de 15,1 millones de líneas telefónicas principales y sólo 2,5 millones de líneas activas de telefonía móvil para un país de 170 millones de habitantes. Esta situación determinaba un bajo nivel de penetración telefónica respecto de las necesidades de conectividad de cualquier economía en proceso de desarrollo, incluso por debajo de la mayoría de las economías más grandes de la región. En lo que se refiere a la densidad de la telefonía fija, Brasil tenía a fines de 1996 sólo 9,6 líneas telefónicas principales cada 100 habitantes, relación equivalente a la de México (9,3), pero inferior a la de Argentina (18,1), Chile (14,9), Colombia (11,8) y Venezuela (11,7). Asimismo, en ese entonces la penetración de la telefonía móvil en Brasil ascendía apenas a 1,6 suscriptores de telefonía móvil, lo que señalaba que esta modalidad de telefonía estaba recién desarrollándose.

De esta manera, el interés que habría de despertar entre las principales empresas internacionales de telecomunicaciones el mercado de Brasil radicaba no sólo en su tamaño –lo que permite aumentar las economías de escala para las empresas que ya habían tomado posición en otros mercados de la región– sino, también, en el enorme potencial de desarrollo que presentaba a mediados de los años noventa. En consecuencia, el control del mercado brasileño empezó a ser percibido como una pieza clave en la competitividad de las operadoras internacionales, las que requieren crecientes escalas para amortizar más rápidamente las cuantiosas inversiones que deben realizar para mantenerse actualizadas tecnológicamente y poder mantener su participación en los distintos mercados en que operan.<sup>7</sup>

## **A. La privatización del sistema TeleBras**

Los objetivos de la reforma aplicada en el sector de las telecomunicaciones y, específicamente, de la privatización de TeleBras, estaban predefinidos por los instituidos en la Ley 8031/ 90 sobre la Reforma del Estado que se puso en marcha al principio de los años noventa, a saber: 1) cambio de la posición estratégica del Estado brasileño; 2) reducción de la deuda pública; 3) recuperación de inversiones; 4) modernización de la infraestructura; 5) concentración de la acción estatal en políticas sociales; y 6) fortalecimiento del mercado de capitales.

De la misma manera que en los demás sectores de servicios públicos de infraestructura, con el propósito de atraer una mayor cantidad de inversionistas privados al proceso, las autoridades de Brasil procedieron a suprimir importantes controles administrativos sobre las empresas del sector, a liberalizar la actividad, a introducir un incisivo programa de privatizaciones y a disminuir las tarifas de los servicios de telecomunicaciones, revirtiéndose las alzas decretadas a mediados de los años noventa. Esta disminución tarifaria estaba destinada no sólo a atenuar o neutralizar la oposición civil y política a las reformas, específicamente a la privatización, sino también, a reducir el valor presente de los flujos futuros de las empresas, lo que afectaría negativamente el precio esperado de las compañías que se estaban transfiriendo al sector privado debido a la contracción de sus ingresos y al aumento de sus costos financieros.

A mediados de 1998 se completó de modo conclusivo la privatización del sistema de telecomunicaciones que se había iniciado en 1996 (ver cuadro 7). En junio de 1998, las autoridades del Estado Rio Grande do Sul licitaron la mayoría del capital accionario de CRT, la operadora telefónica que habían empezado a vender en 1996, y adjudicaron el 50,1 por ciento de CRT a Telefónica Internacional por 1.020 millones de dólares. Esta transacción le permitió al grupo español tomar de una vez el control de la telefónica riograndense y empezar a familiarizarse con el mercado de Brasil. A su vez, los resultados obtenidos permitieron a las autoridades federales evaluar la dimensión que podría alcanzar la privatización de TeleBras –el complejo estatal de telecomunicaciones que operaba sobre el resto del país y que abarcaba tanto los segmentos de telefonía básica como de telefonía móvil– y de la Empresa Brasileira de Telecomunicações, EMBRATEL, un portador de larga distancia nacional e internacional, las empresas pilares del sistema de telecomunicaciones de Brasil.

En julio de 1998 se privatizaron TeleBras y EMBRATEL, licitándose el 51,8 por ciento del capital accionario de las tres operadoras de telefonía fija y de las ocho operadoras de telefonía móvil, además de la mayoría del capital accionario de EMBRATEL, permitiéndole al gobierno de Brasil recaudar un total de 18.941 millones de dólares por la venta de las acciones de las 12 empresas que integraban el consorcio. De paso, la privatización del sistema de telecomunicaciones de Brasil se transformó en la mayor operación de esta naturaleza en América latina y la tercera del

---

<sup>7</sup> El entonces presidente de Telefónica, Juan Villalonga, fue todavía más preciso: “São Paulo es la joya de la corona, es el área más importante de América Latina. Si no eres líder en São Paulo, no eres líder en la región”. (Estrategia, 1998).



mundo. El total recaudado en esta operación superó en un 62 por ciento el precio mínimo exigido por las autoridades de Brasil, fijado en 11.700 millones de dólares.

Del total recaudado por el Estado de Brasil en relación con la privatización del sistema de telecomunicaciones –incluyendo a CRT, TeleBras y EMBRATEL–, una parte importante correspondió a la venta parcial de la participación estatal en el capital accionario de las operadoras de telefonía básica, que significó ingresos por 11.354 millones de dólares. Este monto fue incrementado posteriormente –en un monto no precisado– con la venta en los mercados bursátiles de los saldos de acciones que permanecieron en poder del Estado, lo que fue aprovechado por algunos de los grupos controladores para aumentar su participación en la propiedad del capital de las empresas privatizadas.

**Cuadro 7**  
**PRIVATIZACIÓN DEL SISTEMA DE TELECOMUNICACIONES DE BRASIL**  
*(porcentajes y millones de dólares)*

Compañía	Porcentaje	Monto recaudado (Millones de dólares)	Controladores estratégicos
<b>Telefonía básica</b>			
Compañía Riograndense de Telecomunicaciones (CRT)	35,0	655	Telefónica Internacional, Telefónica de Argentina, Cía. de Telecomunicaciones de Chile, Rede Brasil
Compañía Riograndense de Telecomunicaciones (CRT)	50,1	1 020	Telefónica Internacional
Telesp	51,8	4 960	Telefónica, Portugal Telecom, Iberdrola, BBV
Tele Centro Sul	51,8	1 776	Solpart (Timepart, 51%; Telecom Italia, 38%; Invitel, 11%)
Tele Norte Leste	51,8	2 943	Inepar, Andrade Gutiérrez, Bell Canada y otros
<b>Subtotal</b>		11 354	
<b>Telefonía de larga distancia</b>			
Empresa Brasileira de Telecomunicações (Embratel)	51,8	2 274	Startel Participaciones Ltda. (MCI Communications Corp.)
<b>Subtotal</b>		2 274	
<b>Telefonía móvil</b>			
Telesp Celular	51,8	3 088	Portugal Telecom, Telefónica
Tele Sudeste Celular	51,8	1 170	Telefónica, Iberdrola, NTT y Itochu Corp.
Telemig Celular	51,8	651	Telesystems Int. y Bco. Opportunity
Tele Celular Cel	51,8	602	Telecom Italia
Tele Centro Oeste Celular	51,8	379	Splice (British Telecom)
Tele Norte Celular	51,8	162	Telesystems Int. y Bco. Opportunity
Tele Leste Celular	51,8	368	Iberdrola y Telefónica
Tele Nordeste Celular	51,8	568	Telecom Italia
<b>Subtotal</b>		6 988	
<b>Total general</b>		20 616	

**Fuente:** Elaborado por el autor, sobre la base de antecedentes obtenidos en Estrategia (1998), UIT (2000) y Rozas (2003).

La venta parcial de la participación mayoritaria del Estado en el capital de las empresas de telefonía móvil también significó una recaudación fiscal importante, ascendente a casi 7 mil millones de dólares. De la misma manera que en la privatización de las empresas de telefonía básica, el Estado de Brasil recibió posteriormente ingresos adicionales –tampoco precisados– por la venta de los saldos de acciones que permanecieron en su poder tras la licitación de julio de 1998,

saldos que fueron colocados en diversos mercados bursátiles. Asimismo, algunos de los grupos controladores de las empresas privatizadas aprovecharon igualmente esta colocación para aumentar su participación en el control de las empresas respectivas.

## **B. Las empresas adjudicatarias de la privatización del sistema TeleBras**

Entre las principales adjudicatarias de las empresas privatizadas destaca Telefónica, de España. La firma española fortaleció su posición dominante en América Latina, al incorporarse a la estructura de control de tres de las empresas más importantes de las que se había desagregado TeleBras (Telesp, Telesp Celular y Tele Sudeste Celular), además de Tele Leste Celular, una de las operadoras pequeñas de telefonía móvil incluidas en el sistema.

Telesp cubre toda la red de telefonía fija del Estado de São Paulo y contaba a mediados de 1998 con 5,6 millones de líneas telefónicas principales en actividad, lo que equivalía a un tercio de los terminales fijos instalados en el país en ese entonces. Telesp Celular es la operadora de telefonía móvil del Estado de São Paulo y empresa rectora de la telefonía móvil en Brasil, a la que le fue asignada la banda A de las zonas 1 (área metropolitana de São Paulo) y 2 (área interior del Estado de São Paulo). Telesudeste Celular es la segunda empresa en orden de importancia del segmento de telefonía móvil de Brasil –con 600 mil suscriptores al momento de privatizarse-, a la que le fue asignada la banda A de la zona 3, correspondiente a los estados de Río de Janeiro y Espírito Santo, además de los estados del sudeste de Brasil. Tele Leste Celular, a su vez, opera en la zona 9, conformada por los estados de Bahía y Sergipe.

En definitiva, la privatización de TeleBras le permitió al grupo Telefónica ampliar su posición tanto en el segmento de telefonía básica como en el de la telefonía móvil, en los que ya estaba presente a través de CRT, en áreas clave del mercado brasileño, específicamente en las zonas de mayor densidad poblacional, tales como São Paulo y Río de Janeiro.

También destacaron las compras realizadas por Portugal Telecom, Telecom Italia, Bell Canada, MCI Communications Corp, British Telecom y algunos consorcios brasileños que establecieron alianzas con algunos de los operadores internacionales para los efectos de adjudicarse alguna de las empresas que nacieron del fraccionamiento de TeleBras.

Portugal Telecom formó parte del consorcio que se adjudicó Telesp y Telesp Celular, las dos mayores empresas del sistema, en conjunto con Telefónica. Telecom Italia formó parte del consorcio que se adjudicó Tele Centro Sul, una de las operadoras de telefonía básica, además de dos empresas de telefonía móvil (Tele Celular Cel y Tele Nordeste Celular). Bell Canada es el operador internacional que fue incluido en el consorcio que se adjudicó Tele Norte Leste, la segunda empresa en orden de importancia en el segmento de telefonía básica, en combinación con algunos grupos económicos locales tales como Inepar y Andrade Gutiérrez. Asimismo, MCI (ex WorldCom) obtuvo el control de EMBRATEL, portador de larga distancia que retuvo tras la reestructuración del sistema de telecomunicaciones la posición monopólica en el segmento de las comunicaciones internacionales.

## C. Condiciones de competencia y procedimientos regulatorios en las etapas previas y posteriores a la privatización de TeleBras

Los resultados de la privatización del sistema de telecomunicaciones de Brasil (montos recaudados y cantidad de operadores internacionales ingresados a la industria) son consecuencia de la notoria preocupación de las autoridades de ese país por establecer condiciones efectivas de competencia en la privatización de las telecomunicaciones en Brasil. Este propósito puede ser encontrado en los procedimientos regulatorios definidos para las etapas previas y posteriores a la licitación de los paquetes accionarios mayoritarios de las empresas que se privatizaron.

En primer lugar, TeleBras fue reestructurada antes de la privatización en partes equilibradas que se relacionan horizontal y verticalmente. En segundo lugar, las normas que rigieron la privatización no permitieron que un mismo operador participara simultáneamente en la licitación de las compañías regionales de telefonía básica que habían nacido del fraccionamiento de TeleBras, evitando que una misma compañía (o un grupo de compañías) tomara el control de las empresas operadoras del mismo segmento. También se dispuso la imposibilidad de integrar verticalmente a EMBRATEL con algunas de las operadoras de telefonía de larga distancia, específicamente en las comunicaciones intraestadales. Del mismo modo, se establecieron provisiones explícitas destinadas a evitar que las compañías se fusionen posteriormente, al menos durante un período determinado de tiempo.

En verdad, la introducción de la competencia fue explícitamente establecida en la guía para la Reforma de 1997 como uno de los principales objetivos del modelo brasileño de reformas del sector. En el caso particular de la telefonía móvil se dispuso la creación de las denominadas “sociedades espejo” en cada una de las 10 zonas en que se dividió el mercado, que operarían en la Banda B, impulsándose de esta manera la configuración de mercados duopólicos en cada zona. Así, cada empresa operadora de telefonía móvil que nació del fraccionamiento de TeleBras y que operaría en la Banda A, debió empezar a competir con la “sociedad espejo” que se constituyó como reflejo de la operadora existente en la zona respectiva sobre la base de las licencias subastadas.

Así, en la Banda A se concentraron las ocho empresas *holdings* que agrupaban las 26 compañías de telefonía móvil del ex sistema de TeleBras. Estas ocho empresas se escindieron de su empresa matriz en enero de 1998 y se transfirieron en julio de 1998 a los consorcios liderados por sus respectivos socios estratégicos. A cuatro operadores establecidos, independientes del sistema TeleBras, se le brindaron licencias regionales o subregionales para algunas zonas: CRT Celular (zona 6) y tres operadores municipales, Ceterp Celular, Sercomtel Celular y CTBC Celular.

Como ya se indicó, la Banda B fue reservada para los nuevos operadores. En abril de 1997 se anunciaron licitaciones para 10 licencias de celulares, seguidamente otorgadas. Los operadores de la banda B obtuvieron una licencia por 15 años. La propiedad extranjera fue limitada al 49 por ciento del capital.

Por otra parte, las compañías de telefonía móvil de TeleBras fueron completamente separadas de las compañías de telefonía básica. Además, ellas fueron divididas en 8 compañías en un modelo más desagregado en comparación con la nueva estructura del sistema de telefonía básica de TeleBras. Las áreas del grupo B, correspondientes a la licitación previa de las concesiones son 10 y comprenden las mismas del grupo A con la excepción del estado de Sao Paulo, que fue dividida en el área metropolitana de la capital (São Paulo) y el resto del estado.

Esta medida significó que el Estado de Brasil recaudara otros 7.700 millones de dólares, adicionales al ingreso fiscal generado por la venta de CRT, TeleBras y EMBRATEL, y permitió el ingreso de nuevos actores a la industria de telecomunicaciones de este país (BellSouth, Telia, SK

Telekom, y DDI), o que algunos de aquellos que habían ganado la subasta de la operadora en funciones en la banda A de una zona pudieran ser el contrapeso de otra de las adjudicatarias en otra zona (Telecom Italia, Bell, Telesystems Int., y British Telecom).

Las autoridades de Brasil privatizaron TeleBras cuando varias de las economías más importantes de la región ya habían culminado dicho proceso (Argentina, Chile, México, Perú y Venezuela) y los puntos débiles de cada experiencia estaban ya suficientemente registrados en la literatura especializada. En consecuencia, las autoridades brasileñas tuvieron la posibilidad de introducir medidas correctoras *ex ante* y evitar, de esta manera, que la persistencia de tales puntos débiles incidiera negativamente sobre el monto a recaudar y el desarrollo del sector, especialmente sobre aquellos aspectos que se relacionan con la inversión, la competencia, la aplicación de nuevas tecnologías y, en general, sobre el traspaso de mayores niveles de eficiencia desde las empresas a los usuarios de servicios de telecomunicaciones.

Cuadro 8

**RESULTADOS DE LA PRIVATIZACIÓN DE LA TELEFONÍA MÓVIL EN BRASIL**

Zona	Banda A		Banda B	
	Compañía y socios estratégicos	Precio de compra	Compañía y socios estratégicos	Tarifa de licencia
1 São Paulo (metropolitana)	Telesp Celular (Portugal Telecom, Telefónica)	3 087,8	BCP (BellSouth)	2 455,7
2 São Paulo (interior)	Telesp Celular (Portugal Telecom, Telefónica)		Tess (Telia)	1 230,8
3 Río de Janeiro / Espírito Santo	Tele Sudeste Celular (Telefónica, Iderdrola, NTT, Itochu Corp.)	1 170,4	ATL (SK Telekom)	1 399,7
4 Minas Gerais	Telemig Celular (Telesystems Int. y Bco. Opportunity)	650,6	Maxitel (Telecom Italia)	482,3
5 Paraná / Santa Catarina	Tele Celular Sul (Telecom Italia)	602,4	Global Telecom. (DDI)	717,8
6 Río Grande do Sul	CRT (Telefónica)	...	Telet (Telesystems Int., Bell)	310,3
7 Oeste-Central	Tele Centro Oeste Celular (British Telecom)	378,7	Americel (Telesystems Int., Bell)	314,0
8 Norte (Amazonas)	Tele Norte Celular (Telesystems Int. y Bco. Opportunity)	161,8	Norte Brasil Telecom (British Telecom)	50,9
9 Bahéa-Sergipe	Tele Leste Celular (Telefónica)	368,3	Maxitel (Telecom Italia)	231,9
1 Noreste 0	Tele Nordeste Celular (Telecom Italia)	568	BSE (BellSouth)	515,3
<b>Total</b>		<b>6 988,0</b>		<b>7 708,7</b>

Fuente: UIT, adaptado de ANATEL ([www.anatel.gov.br](http://www.anatel.gov.br)).

Esto explica, en gran medida, que TeleBras fuese reestructurada como parte del proceso de preparación para su venta. La principal característica de esta reestructuración fue la división geográfica y por servicio de este holding. Las 27 concesiones originales de TeleBras fueron agrupadas, como se señaló, en tres compañías regionales de telefonía básica, una de larga distancia (interurbana y llamadas internacionales) y ocho compañías de telefonía móvil. Luego, TeleBras fue consolidada en doce compañías y, sólo entonces, se procedió a su privatización. Es importante subrayar que las 27 concesiones originales operaban las redes locales urbanas de sus respectivos estados y parte de la red de larga distancia intra-estadual. Los servicios de telecomunicaciones internacionales e interestaduais fueron concentrados en EMBRATEL, asignada única compañía responsable de su provisión en Brasil.

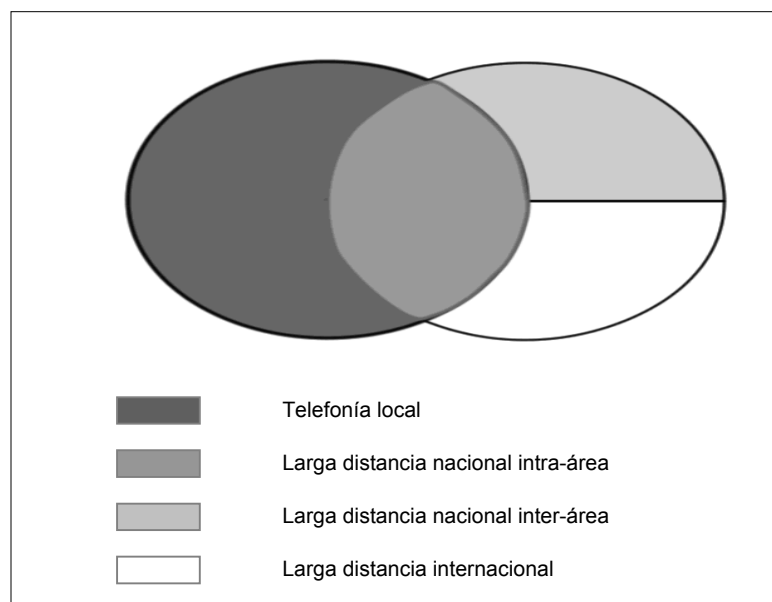
En la reestructuración, las tres compañías regionales se quedaron con las antiguas redes locales y de larga distancia intra-estadual. En consecuencia, en la reestructuración de TeleBras no hubo una separación absoluta de las redes de telefonía local y de larga distancia, ya que las compañías regionales mantuvieron la propiedad de las redes de larga distancia intra-estadual. De esta manera, inmediatamente después de la privatización, las tres compañías regionales eran ya capaces de proveer la mayoría de los servicios de larga distancia sin necesidad de interconectarse con el portador de larga distancia, EMBRATEL. Desde la privatización en adelante, la existencia previa de redes estatales de larga distancia en poder de las compañías regionales fue crucial para mejorar la competencia en el segmento de telefonía de larga distancia.

El principal aspecto competitivo de la reestructuración de TeleBras descansa en el quiebre de la integración vertical de la telefonía de distancia larga (EMBRATEL) y las compañías de servicio telefónico local (las tres empresas regionales y las ocho operadoras de telefonía móvil). Sin duda, el quiebre de la integración vertical y las reglas establecidas introdujeron alguna competencia en el servicio telefónico de larga distancia. En el período de transición hacia la completa liberalización, se permitió que las tres compañías telefónicas regionales compitieran con EMBRATEL en el servicio de larga distancia dentro del área donde las compañías regionales operan. Por eso, el grado de desintegración vertical que se produjo con la reestructuración del sistema TeleBras permitió una competencia duopólica en los servicios de larga distancia en llamadas hechas dentro de cada área.

Una versión simplificada del cuadro expuesto en la Guía General de la Apertura de las Telecomunicaciones en Brasil ilustra la relación competitiva de las empresas titulares de cada segmento respecto a las empresas privatizadas en el período de transición. Como se aprecia en el gráfico 2, es en el segmento de servicios de telefonía de larga distancia intra-área donde se produce una superposición entre las actividades de EMBRATEL y las compañías regionales de telefonía básica que nacieron del fraccionamiento de TeleBras.

**Gráfico 2**

**OPERACIONES EN SEGMENTOS DE MERCADO DE LAS COMPAÑÍAS  
DE TELEFONÍA FIJA PRIVATIZADAS EN BRASIL**



**Fuente:** Guía General de la Apertura de las Telecomunicaciones en Brasil (1997).

El fundamento de la reestructuración de TeleBras está explicitado en la Guía General de la Apertura de las Telecomunicaciones de Brasil, donde se hace referencia a varios factores, a saber: 1) un tamaño bastante grande garantiza competitividad con otras compañías de telecomunicaciones latinoamericanas; 2) un tamaño grande mejoraría la habilidad de las compañías para financiar

inversiones con recursos propios; 3) la escala atrae "inversores estratégicos" (aliados internacionales con tecnologías avanzadas y capacidades financieras para invertir en el sector brasileño de las telecomunicaciones); 4) anulación de una excesiva dispersión de los esfuerzos de inversión; 5) reducción del poder de mercado de las compañías; 6) reducción de la asimetría de la información entre el regulador y la empresa regulada; 7) continuidad geográfica y homogeneidad de la compañía regional; 8) incentivo por una atención más rápida del objetivo del servicio universal; 9) anulación del "viejo" sistema de subsidios cruzados; 10) anulación de conductas de colusión (GGAT, 1997). Mientras los primeros tres argumentos exigen más agregación (en el límite una compañía sola nacional), los otros exigen una división más amplia de la compañía.

La reforma de las telecomunicaciones en Brasil fue una de las experiencias más satisfactorias que se desarrolló en América Latina, especialmente en relación con la transparencia que derivó de la decisión de promulgar el marco regulatorio antes de privatizar las empresas operadoras de telefonía y en relación con los distintos esfuerzos desplegados para crear condiciones efectivas de competencia en el funcionamiento de los mercados. Cuando se concretó la privatización de TeleBras, las principales reglas reguladoras instituidas eran conocidas con la debida anticipación, incluyendo la Ley General de Telecomunicaciones, el Plan General de Concesiones y el Plan General de Objetivos Hacia el Servicio Universal. Todos los contratos de concesión que se firmaron después de las subastas de los paquetes accionarios mayoritarios contuvieron varias provisiones regulatorias importantes que eran de conocimiento público al iniciarse el proceso privatizador. El organismo regulador de las telecomunicaciones, ANATEL, estaba ya trabajando y sus empleados tenían un papel muy importante en el diseño completo de la Reforma. Este aspecto es particularmente pertinente dado que en la mayoría de países de América Latina, la privatización precedió a la creación de las agencias reguladoras. Otro aspecto crucial del marco regulador brasileño fue que proveyó una definición transparente y previa de la relación comercial entre los titulares y los entrantes antes de concretarse la privatización, evitando futuros problemas legales al gobierno, principalmente en el esfuerzo por tener un ambiente más competitivo.

En otras palabras, el gobierno brasileño puso en práctica un marco regulatorio que fuera más "comprehensivo" para los agentes privados que en otras experiencias similares transcurridas en países de la región. Esta transparencia, establecida en las "reglas del juego", parece explicar mucho de los éxitos del programa de privatización de Brasil en este sector, incluso en términos de los retornos originados a través de las licitaciones.

## **D. La evolución de las telecomunicaciones en Brasil**

La evolución de los principales indicadores del desarrollo de las telecomunicaciones demuestra que éste ha sido especialmente significativo en los últimos años, produciéndose aumentos sustantivos tanto en las cantidades absolutas de líneas telefónicas principales, como de suscriptores de telefonía móvil y usuarios de servicios de Internet. Asimismo, se registra un importante incremento en la penetración de los servicios de telefonía, tanto fija como móvil, según puede apreciarse en el cuadro 9.

**Cuadro 9**

**BRASIL: EVOLUCIÓN DE LAS PRINCIPALES ÁREAS DE NEGOCIO DEL SECTOR DE TELECOMUNICACIONES, 1991-2003**

	1991	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Líneas de telefonía fija (millones)	10,1	15,1	17,0	20,0	25,0	30,9	37,4	38,8	38,8*
Líneas de telefonía fija por cada 100 habitantes	6,9	9,6	10,7	12,1	14,9	18,2	21,8	22,3	22,3*
Suscriptores de teléfonos móviles (millones)	0,0	2,5	4,6	7,4	15,0	23,2	28,7	34,9	46,4
Número de suscriptores de TM por cada 100 habitantes	0,0	1,6	2,8	4,7	9,0	13,7	16,7	20,1	26,4
Computadores (PC) (millones)	0,7	3,4	4,2	5,0	6,1	8,5	10,8	13,0	13,0*
Usuarios de Internet (millones)	0,0	0,7	1,3	2,5	3,5	5,0	8,0	14,3	14,3*

**Fuente:** Unión Internacional de Telecomunicaciones (2004).

**Nota:** \* Dato del 2002.

De acuerdo con las cifras más recientes disponibles, correspondientes en su mayoría al año 2002, pero también de 2003, la cantidad de líneas telefónicas principales prácticamente se duplicó durante el período comprendido entre 1998 y 2002, incrementándose anualmente a una tasa de 18 por ciento, en tanto los suscriptores de teléfonos móviles ascendieron de 7,4 millones existentes en 1998 a 46,4 millones a fines de 2003, lo que implicó una tasa anual de crecimiento de 44,5 por ciento. A su vez, el número de usuarios de servicios de Internet aumentó de 2,5 millones a 14,3 millones de personas entre 1998 y 2002.

Esto vino a ratificar el peso relativo de Brasil como el principal mercado latinoamericano de servicios de telecomunicaciones, registrándose una participación de 43,6 por ciento en el total de líneas telefónicas principales de la región (2002), de 39,2 por ciento en el total de suscriptores de telefonía móvil (2003), y de 40,3 por ciento en el total de usuarios de servicios de Internet (2002). En 1998, apenas realizada la privatización del sistema de empresas constituido por TeleBras, la participación de Brasil en la región ascendía a 33,4 por ciento en el total de líneas telefónicas principales, a 34,9 por ciento en el total de suscriptores de telefonía móvil y a 41 por ciento en el total de usuarios de servicios de Internet.

El desarrollo de las telecomunicaciones alcanzado por Brasil en los últimos años permitió, como era de esperar, un mayor nivel de conectividad en este país, situación que se expresa en el fuerte incremento registrado en las tasas de penetración telefónica, tanto de la telefonía básica como de la telefonía móvil. A fines del 2002, la tasa de penetración de la telefonía fija alcanzó a 22,3 líneas telefónicas principales cada 100 habitantes, poco menos del doble de la tasa existente a fines de 1998; a la vez, la tasa de penetración de la telefonía móvil quintuplicó en 2003 el valor registrado en 1998, pasando de 4,7 a 26,4 suscriptores de telefonía móvil cada 100 habitantes.

La evolución de los indicadores de desarrollo de las telecomunicaciones en este país durante el período previo a la privatización del sistema TeleBras sugiere, sin embargo, que la expansión del sector venía gestándose desde varios años antes. De hecho, ya en 1998, la industria de telecomunicaciones brasileña registraba signos interesantes de expansión y desarrollo, sumándose Brasil al grupo de países latinoamericanos que han encabezado este proceso durante los años noventa y en lo que va corrido de la década en curso. El parque de líneas telefónicas principales había aumentado entre 1996 y 1998 en un 25%, alcanzando un total de 20 millones de terminales, esto es, 4,9 millones más que en 1996. Esto permitió que Brasil obtuviera una tasa de penetración de telefonía fija de 12,1 por ciento, superando notoriamente su registro de 1996 (9,6 por ciento). De todos modos, su nivel de conectividad telefónica seguía siendo más bajo que los de Argentina (20,9 por ciento), Chile (20,6 por ciento) y Colombia (15,6 por ciento), pero ya empezaba a ser más alto

que los de México (10,4 por ciento) y Venezuela (11,2 por ciento), países estos últimos que habían privatizado su sistema de telecomunicaciones varios años antes, a comienzos de la década de 1990.

Una situación similar se observaba en el desarrollo de la telefonía móvil. A fines de 1998, el número total de suscriptores había ascendido a 7,4 millones de usuarios, en contraste con los 2,5 millones que se registraban a fines de 1996. Esto había determinado que la tasa de penetración de la telefonía móvil había aumentado de 1,6 a 4,7 suscriptores por cada 100 habitantes, haciéndose evidente la misma tendencia al alza en la expansión de este tipo de telefonía que se observaba en otros países de la región.

Parte importante del desarrollo del sector telecomunicaciones en Brasil la explica la evolución de su sistema tarifario a partir de 1997, debido a su impacto directo sobre la demanda de servicios de telefonía, tanto durante los dos últimos años de TeleBras como empresa pública, como después de producirse su privatización, lo que vino a significar una fuerte expansión de las fronteras reales del mercado. De hecho, la cantidad de líneas principales en espera pasó de un millón de solicitudes, en 1995, a 2,4 millones en 1997.

Según puede apreciarse en el cuadro siguiente, la evolución de distintos indicadores relacionados con el sistema tarifario de la telefonía básica tuvo la mayoría de las veces efectos que obraron en la misma dirección sobre la demanda por servicios de telefonía residencial. En este sentido, ha sido especialmente gravitante la evolución del cargo de conexión de teléfono residencial. En 1997 este cargo cayó a 74 dólares estadounidenses, monto claramente inferior a los 1.746 dólares del mismo país que se cobraba en 1994 y a los 1.107 dólares cobrados en 1996 por el mismo servicio. Mediante esta disminución sustantiva del cargo de conexión se puso término al principal obstáculo al acceso de servicios de telefonía residencial para un sector importante de la población, cuyo cargo de conexión resultaba mayoritariamente inasequible. En los años siguientes, ya privatizadas las empresas de telefonía básica, el cargo de conexión fue disminuido todavía más y de modo progresivo, hasta alcanzar un valor de 18 dólares en 2001 –último año que se dispone información sobre este cargo-, lo que contribuyó a sostener una demanda creciente por servicios de telefonía residencial. Por otra parte, el cargo mensual de teléfono residencial y el costo de llamada local (3 minutos) en horario *peak* han evolucionado a la baja después de concretarse la privatización de las empresas regionales de telefonía fija, atenuándose parcialmente las alzas decretadas durante el período de transición (1997-1998).

**Cuadro 10**  
**INDICADORES TARIFARIOS DE SERVICIOS DE TELEFONÍA EN BRASIL, 1994-2002**  
(dólares)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Cargo de conexión de teléfono residencial	1 746	1 215	1 107	74	69	28	27	18
Cargo mensual de teléfono residencial	0,7	2,9	2,7	7,2	8,6	6,5	6,8	6,5
Costo de llamada local 3 minutos, hora <i>peak</i>	0,03	0,04	0,08	0,09	0,05	0,03	0,03	0,03

Fuente: UIT (2004).

## E. Concentración de la industria y centralización del capital

El tamaño del mercado brasileño y su crecimiento potencial, por una parte, así como las características estructurales que este asumió en conformidad a lo dispuesto por el proceso de reformas, asentadas en la promoción de la competencia, por la otra, indujo a que las principales operadoras telefónicas de la región desplegaran sus máximos esfuerzos por afianzar e incrementar su posición de mercado en este país, lo que se tradujo en un fuerte incremento de la inversión en el sector y su correspondiente modernización y expansión.



Un aspecto especialmente relevante de este proceso lo constituyó el incentivo dispuesto para las empresas o consorcios adjudicatarios de las operadoras privatizadas que cumplieran determinados objetivos de cobertura y desarrollo en las regiones correspondientes, en el sentido de eliminar aquellas restricciones establecidas en las bases de la licitación y en el marco legal que impedían operar en mercados territoriales distintos a los estrictamente definidos por la licitación. De esta manera, una vez que las empresas operadoras alcanzaran una determinada masa crítica de desarrollo en su mercado de origen éstas podían iniciar su expansión en otros mercados de su interés. Así, fueron las propias empresas las llamadas a poner término al período de transición en el que se establecía una estructura específica de mercado en cada segmento.

Telefónica fue la primera operadora de telefonía en Brasil en recibir de la Agencia Nacional de Telecomunicaciones el certificado de cumplimiento anticipado de las metas de universalización del servicio telefónico, previstas para diciembre de 2003. El cumplimiento de objetivos se realizó más de dos años antes de la fecha establecida, lo que dio al grupo español una importante ventaja competitiva respecto de los demás operadores de telefonía presentes en este país (Rozas, 2003).

Como es de suponer, este proceso no significó la ampliación progresiva del número de competidores en la disputa de cada mercado definido territorialmente, sino, más bien, una mayor concentración de la industria, poniendo en cuestión la generación de condiciones de competencia efectiva en los diversos mercados de telecomunicaciones, hasta entonces uno de los ejes estratégicos de las reformas aplicadas al sector. El desplazamiento de un número significativo de operadoras telefónicas internacionales y de grupos económicos locales de la estructura de control de las empresas privatizadas, así como el afianzamiento de Telefónica y del grupo Carso, tienen este mismo trasfondo.

## 1. Telefónica

En el caso de Telefónica, la expansión post-privatización que emprendió el grupo español se inició en diciembre de 1999, mediante la compra que realizó SP Telecomunicações Holding, S.A. del 72 por ciento del capital accionario del consorcio CETERP, formado por la empresa Centrales Telefónicas de Ribeirao Preto (CETERP S.A.) y su filial CETERP Celular.<sup>8</sup> Tras una nueva operación realizada en octubre de 2000, SP Telecomunicações Holding, S.A. pasó a ser titular del 97 por ciento de las acciones preferentes y del 99,9 por ciento de las acciones con derecho a voto de CETERP. En noviembre de 2000, CETERP fue fusionada con Telesp S.A., con el propósito de poder garantizar en mayor medida el cumplimiento anticipado de las metas de calidad y expansión requeridas por el organismo regulador, lo que permitió al grupo Telefónica, a través de Telesp, ofrecer otros servicios y acceder a otras regiones en Brasil en forma anticipada (Rozas, 2003).

Además, como ya se consignó, el grupo español concentró casi la totalidad del capital accionario de SP Telecomunicações Holding, S.A., la sociedad controladora de Telesp, la principal compañía regional de telefonía básica de Brasil. Por esta vía, además del lanzamiento de la oferta pública de acciones de Telesp S.A, el grupo español aumentó su participación en el capital de esta empresa de 19,3 a 87,6 por ciento.

Paralelamente a la implementación de la “Operación Verónica”, que en Brasil significó elevar la participación de Telefónica en la propiedad de Tele Sudeste Celular, Celular CRT y Tele Leste Celular, además de Telesp, el grupo español empezó a forjar en el 2001 una alianza estratégica con Portugal Telecom con el propósito de mejorar su posición en el segmento de la telefonía móvil en Brasil. Ese año ambas operadoras internacionales suscribieron el acuerdo de agrupar los activos de telefonía móvil de ambas compañías en una empresa de propiedad conjunta (*joint venture*) y unificar en esta firma el control de todas las empresas operadoras de telefonía móvil, sociedades

<sup>8</sup> En noviembre de 2000, CETERP fue incorporada a Telesp Celular, cuyo principal grupo controlador era Portugal Telecom. (Rozas, 2003).

controladoras y algunas de las prestadoras de servicios relacionados que detentaban en Brasil, que se constituiría en el mayor operador de telefonía móvil de Brasil y de América Latina, con una base clientes de 9,3 millones de suscriptores y un mercado potencial de 94 millones de personas. La nueva compañía, Brasicel N.V., sumaría los activos de Portugal Telecom en Telesp Celular (São Paulo) y Global Telecom (Santa Catarina y Paraná) y de Telefónica Móviles en Tele Sudeste Celular, Celular CRT y Tele Leste Celular (Telefónica, 2002).

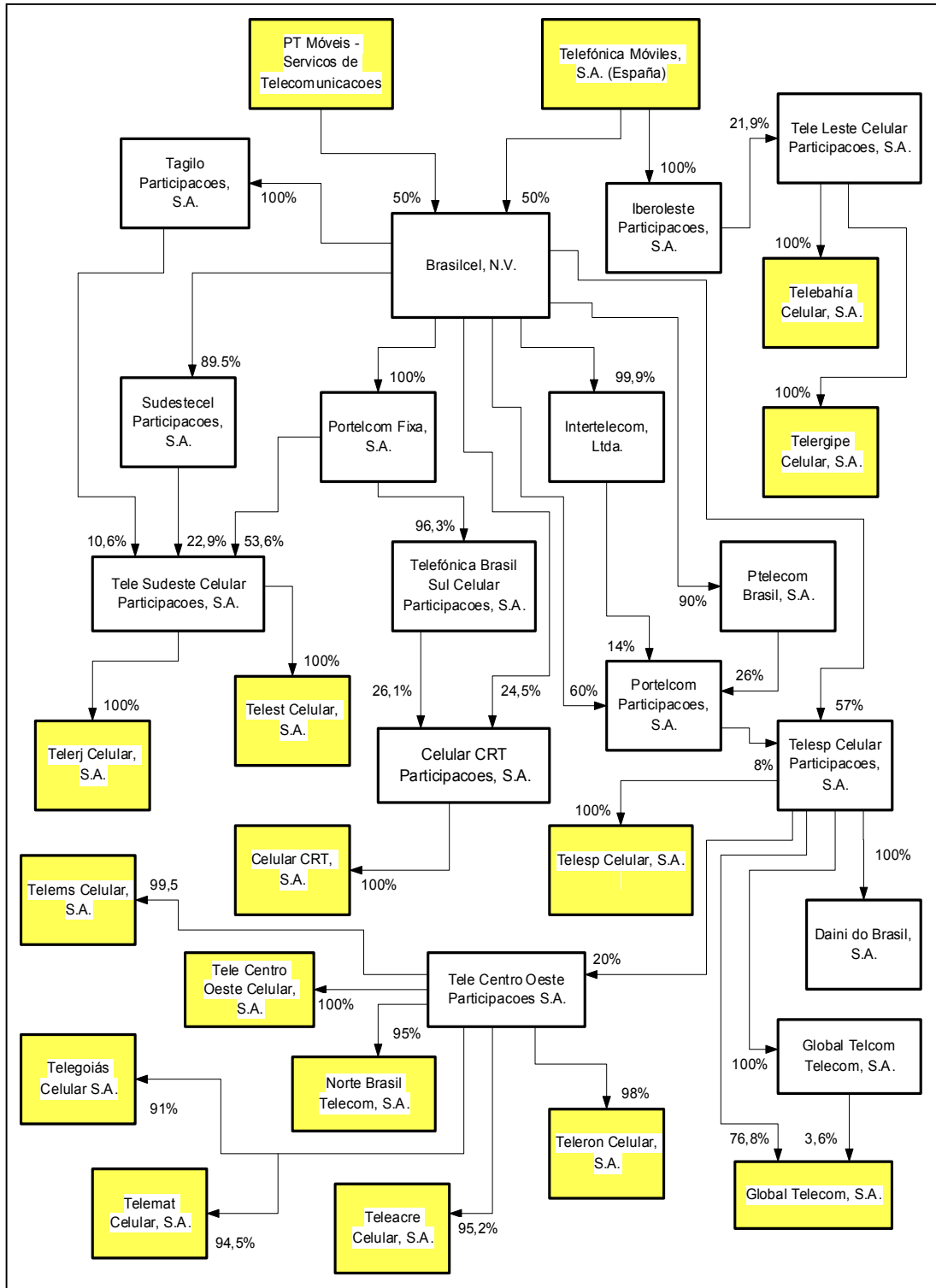
La aprobación de la iniciativa por parte de las autoridades de Brasil permitió al grupo español consolidar su posición en el segmento de telefonía móvil al aumentar de modo significativo su participación en el control de Telesp Celular Participações S.A., sociedad controladora de Telesp Celular, S.A. y sumar a Global Telecom al listado de operadoras brasileñas bajo su control.

Inicialmente, la participación del grupo español en Telesp Celular Participações S.A., el consorcio que se había adjudicado la licitación del 51,8 por ciento de las acciones de Telesp Celular, S.A., era minoritaria y alcanzaba a sólo 35,8 por ciento, lo que redundaba en una participación indirecta de 18,5 por ciento en la propiedad de la operadora. Luego del acuerdo de intercambio de paquetes accionarios de las sociedades controladoras de Telesp y Telesp Celular, celebrado con Portugal Telecom, el grupo español había entregado a la empresa portuguesa su participación en Portelcom, la controladora de Telesp Celular. Sin embargo, la suscripción de la alianza estratégica entre ambas operadoras internacionales permitió al grupo español recuperar su participación en la sociedad controladora de la operadora paulista de telefonía móvil, ahora en igualdad de condiciones con Portugal Telecom. Adicionalmente, Telesp Celular Participações, S.A. aumentó su participación a 65,1 por ciento en el capital de Telesp Celular, S.A., haciendo uso de los recursos financieros aportados por Telefónica a la empresa controladora.

Esta tendencia a la concentración de la industria fue reforzada, además, por la compra de Tele Centro Oeste Participações S.A. que realizaron los grupos Telefónica y Portugal Telecom en el primer semestre de 2003, a través de Telesp Celular Participações S.A. La operación le permitió al grupo español ampliar la base de clientes de Telesp Celular en 2,9 millones de suscriptores y obtener en conjunto con las demás filiales de Brasicel una participación de algo menos del 50 por ciento en el mercado brasileño de telefonía móvil. La compra fue valuada en 427,2 millones de dólares, pagaderos a los anteriores dueños de Tele Centro Oeste Participações (Splice, empresa controlada por British Telecom, y otros inversionistas) en acciones de la controladora Telesp Celular Participações, además de 606 millones de dólares pagaderos en efectivo (AméricaEconomía, 2003b).

La toma de control de Tele Centro Oeste Participações S.A. significó para Telefónica y a Portugal Telecom dar un paso de extraordinaria importancia en la consolidación de su posición en el segmento de telefonía móvil en el mercado brasileño, al implicar la incorporación de sus filiales al ámbito de control de Brasicel. Estas empresas son Telems Celular, S.A., Telegoiás Celular, S.A., Telemat Celular S.A., Norte Brasil Telecom, S.A., Teleacre Celular, S.A. y Teleron Celular, S.A., que operan en las áreas 7 (Oeste-Central) y 8 (Norte-Amazonas) del mercado de telefonía móvil de Brasil.

**GRUPO BRASICEL: EMPRESAS DEPENDIENTES, ASOCIADAS Y PARTICIPADAS, DICIEMBRE DEL 2004**



Fuente: Elaborado por el autor a partir de información obtenida de las páginas electrónicas de la Agencia Nacional de Telecomunicaciones (ANATEL), de Brasil, Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV), de España, y de Telefónica, S.A.

De esta manera, la toma de control de Tele Centro Oeste Participações S.A. y sus filiales permitió a Telefónica y Portugal Telecom acercarse al objetivo de disponer de una red de telefonía

móvil de alcance nacional, en Brasil, abarcando su actual cobertura de servicios a 8 de las 10 áreas en las que se dividió el mercado.

**Cuadro 11**

**EMPRESAS OPERADORAS DE TELEFONÍA MÓVIL FILIALES DE TELEFÓNICA Y PORTUGAL TELECOM, POR ZONA Y BANDA, DICIEMBRE DEL 2004**

	Zona	Banda A	Banda B
1	São Paulo (metropolitana)	Telesp Celular S.A.	-
2	São Paulo (interior)	Telesp Celular S.A.	-
3	Río de Janeiro / Espírito Santo	Telerj Celular S.A.	-
		Telest Celular	-
5	Paraná / Santa Catarina	-	Global Telecom
6	Río Grande do Sul	Celular CRT	-
7	Oeste Central	Teleacre Celular	-
		TCO Celular	-
		Telegoiás Celular S.A.	-
		Telemat Celular S.A.	-
		Telems	-
		Teleron Celular	-
8	Norte (Amazonas)	-	Norte Brasil Telecom
9	Baheia-Sergipe	Telegipe Celular	-
		Telebahía Celular	-

Fuente: Elaborado por el autor a partir de información obtenida de ANATEL ([www.anatel.gob.br](http://www.anatel.gob.br)).

## 2. Telecom Americas

Paralelamente al categórico posicionamiento alcanzado por Telefónica en Brasil, se produjo el ingreso del grupo empresarial mexicano Carso Telecom, a través de Telecom Americas, que prontamente se transformó en un segundo eje de concentración de la oferta de servicios de telefonía móvil en Brasil.

Telecom Americas inició sus operaciones mediante la compra de varias de las empresas operadoras que se constituyeron en la banda B y cuyos grupos de control no estuvieron dispuestos a emprender las políticas de expansión de otros operadores internacionales, tales como Telefónica, Portugal Telecom y Telecom Italia: Tess (zona 2), ATL Telecom Leste (zona 3), Telet (zona 6) y Americel (zona 7).

Diversos factores pueden explicar la renuncia de Telia (Suecia), SK Telekom (Corea), TIW (Estados Unidos) y Bell (Canadá) a sostener en el tiempo su política de internacionalización en Brasil. En algunos casos incidió la situación interna del país de origen, afectada por fuertes desequilibrios financieros y desvalorización de activos (Corea), o por la crisis del sector de las telecomunicaciones y de actividades relacionadas (Canadá, Estados Unidos y Suecia). En otros casos incidieron las crecientes dificultades de las mayores economías latinoamericanas surgidas a fines de los años noventa, así como las expectativas a la baja que la superación de esta situación despertó en los mercados financieros internacionales y, en consecuencia, la mayor cautela adoptada por las empresas europeas en relación con sus políticas de expansión e inversiones en los mercados de la región.

Posteriormente, el grupo mexicano aprovechó las dificultades financieras de la estadounidense BellSouth, originadas en su alto endeudamiento, para desembarcar en una de las zonas del mercado de telefonía móvil que resultaba especialmente atrayente para Telecom

Américas, el área metropolitana de São Paulo, por su alta densidad poblacional y por el hecho de ya estar operando en ese estado a través de Tess. De hecho, para tomar el control de las filiales de BellSouth Telecom Americas desembolsó una mínima parte del monto invertido por el operador estadounidense en 1998, cuando adquirió las licencias necesarias para operar en la banda B de las zonas 1 (área metropolitana del estado de São Paulo) y 10 (área noreste).

La primera operación relevante en relación con la toma de control de las ex filiales de BellSouth fue emprendida por Telecom Américas en marzo de 2003, y consistió en la compra del 95 por ciento de la operadora BSE, S.A. a las empresas BellSouth y Verbier, por 171 millones de dólares estadounidenses. BSE opera en la región nordeste de Brasil y cubre los estados de Río Grande do Norte, Piauí, Paraíba, Ceará, Alagoas y Pernambuco. Al producirse su traspaso al grupo mexicano, BSE tenía alrededor de un millón de suscriptores. Esta compra permitió a Telecom Americas incrementar su base de clientes a 6,2 millones de suscriptores en Brasil y constituirse en el segundo mayor proveedor de servicios de telefonía móvil en este país. (AméricaEconomía, 2003n).

A fines de 2003, Telecom Americas compró la operadora BCP S.A., la principal empresa filial de BellSouth en Brasil, por 625 millones de dólares estadounidenses, proveedora de servicios de telefonía móvil en el área metropolitana del estado de São Paulo y con una base de clientes que superaba los 1,7 millones de suscriptores. BCP había caído en cesación de pagos en marzo de 2002 al no poder cumplir con el pago de obligaciones que ascendían a 375 millones de dólares de un pasivo total ascendente a 1.800 millones de dólares. A América Móvil le fue transferida tanto la participación de BellSouth en el capital de BCP (45,4%), que había quedado en poder de las instituciones financieras acreedoras, como de Verbier, socia minoritaria de BellSouth.

Asimismo, Telecom Americas adquirió licencias en las bandas D y E para iniciar operaciones en los estados de Bahía y Sergipe (a través de Stemar Telecomunicações), y Paraná y Santa Catarina (a través de Albra Telecomunicações), lo que le permitió un nivel de cobertura que abarca también, al igual que Brasicel, 8 de las 10 zonas en que se segmentó el mercado brasileño de telefonía móvil.

Además de comprar empresas operadoras en pleno despliegue y adquirir licencias en las bandas D y E, el grupo mexicano inició a mediados de 2003 la construcción de una red de telefonía celular con tecnología GSM en el estado de São Paulo, invirtiendo 150 millones de dólares estadounidenses con este propósito, lo que está vinculado al objetivo de lanzar una marca nacional que compita con *Vivo*, de Telefónica y Portugal Telecom (AméricaEconomía, 2003ñ). Su rápida expansión a través de la mayor parte del territorio de Brasil, incluyendo aquellas zonas de mayor densidad poblacional, constituye la base de la consecución de este propósito.

Las operaciones emprendidas por el grupo Carso Telecom no han estado limitadas a posicionar Telecom Americas en el segmento de la telefonía móvil. A comienzos del 2004, el grupo mexicano dio otro importante paso en su esfuerzo por posicionarse en el mercado de las telecomunicaciones de Brasil, específicamente en el segmento de telefonía de larga distancia.

Cuadro 12

**EMPRESAS OPERADORAS DE TELEFONÍA MÓVIL FILIALES DE TELECOM AMERICAS, POR ZONA Y BANDA, DICIEMBRE DEL 2004**

Zona	Banda B	Banda D	Banda E
1	BCP S.A.	-	-
2	Tess S.A.	-	-
3	ATL Telecom Leste	-	-
5	-	Albra Telecomunicações	-
6	Telet S.A.	-	-
7	Americel	-	-
9	-	-	Stemar Telecomunicações
10	BSE	-	-

Fuente: Elaborado por el autor a partir de información obtenida de ANATEL ([www.anatel.gov.br](http://www.anatel.gov.br)).

Aprovechando nuevamente las dificultades financieras de las operadoras estadounidenses, el grupo ofreció comprar, a través de TELMEX, una participación de control en la compañía brasileña de larga distancia y servicios de datos Embratel Participações S.A. a la compañía estadounidense MCI Inc (ex WorldCom) por 360 millones de dólares. Embratel cuenta con una participación del 58 por ciento en el segmento de telefonía de larga distancia interestatal de Brasil, de 25 por ciento en el segmento de prestación de servicios de transmisión de datos y de 12 por ciento en el segmento de larga distancia internacional. Esta operación se concretó a mediados de 2004, luego del fallo de un tribunal de quiebras de New York, que autorizó a MCI Inc. la venta del 52 por ciento de las acciones de Embratel Participações con derecho a voto a TELMEX por 400 millones de dólares estadounidenses, monto que incluyó un 19,3 por ciento del capital accionario de MCI Inc.<sup>9</sup>

## F. El restablecimiento de las condiciones de competencia

El intenso ritmo de crecimiento de la telefonía móvil en Brasil, por una parte, y el alto grado de concentración que se fue registrando en este segmento, por la otra, así como el progresivo debilitamiento de las condiciones de competencia que tal concentración conlleva, indujo a las autoridades a subastar nuevas licencias para empresas operadoras de telefonía móvil y restablecer, por esta vía, la participación de varios actores en este segmento de la industria.

Estas licencias fueron adjudicadas principalmente a los grupos Telecom Italia (áreas 1, 2 5, 6, 7 en la banda D, y áreas 3 y 8 en la banda E), Telemar (áreas 3, 4, 8, 9 y 10 en la banda D), y Texeiros (áreas 5, 6 y 7 en la banda E), además de Telecom Americas (área 5 en la banda D y área 9 en la banda E), lo que posibilitó el fortalecimiento de algunos de los competidores más directos del consorcio formado por Telefónica y Portugal Telecom mediante el aumento de su cobertura de manera similar a lo obrado por éste.

De esta manera, la intervención pública resultó clave para restablecer las condiciones efectivas de competencia en la provisión de servicios de telefonía, amenazadas por la tendencia a la concentración del sector que se nutre, en gran medida, de las dificultades de algunos de los actores para enfrentar los requerimientos de un desarrollo competitivo en mercados dinámicos y de alta obsolescencia tecnológica, y en consecuencia, de cuantiosos volúmenes de inversión.

<sup>9</sup> La decisión de MCI de vender su participación a TELMEX fue impugnada por las tres empresas regionales de telefonía básica de Brasil –controladas por Telefónica, Telecom Italia y el grupo Telemar, respectivamente-, que ofrecieron conjuntamente 550 millones de dólares por el paquete accionario. MCI rechazó esta oferta aduciendo normas regulatorias en el marco legal del sector que impiden la integración vertical de la prestación de servicios de telefonía de larga distancia y telefonía local. A la vez, las empresas regionales de telefonía básica fueron acusadas de ejecutar actividades de cartelización y de fijación de precios (AméricaEconomía, 2004e).

Esta vez, sin embargo, la apuesta de las autoridades de Brasil parece estar dada por la búsqueda de relaciones de competencia entre actores fuertes, con presencia nacional y capacidad para operar de manera más integrada los principales negocios del sector. En otros términos, la opción parece ser la creación de escenarios de competencia oligopólica en los cuales los actores puedan obtener algunas de las ventajas de las economías de escala que derivan del proceso de concentración y, a la vez, estén obligados a mantener estrategias competitivas.

**Cuadro 13**  
**EMPRESAS ADJUDICATARIAS DE LICENCIAS PARA OPERAR**  
**EN BANDAS D Y E DE TELEFONÍA MÓVIL DE BRASIL**

Zona	Banda D	Banda E
1	TIM Celular (Telecom Italia)	-
2	TIM Celular (Telecom Italia)	-
3	TNL PCS (Telemar)	TIM Celular (Telecom Italia)
4	TNL PCS (Telemar)	-
5	TIM Celular (Telecom Italia)	Brasil Telecom Celular (Texeiros)
	Albra Telecomunicações (Telecom Américas)	-
6	TIM Celular (Telecom Italia)	Brasil Telecom Celular (Texeiros)
7	TIM Celular (Telecom Italia)	Brasil Telecom Celular (Texeiros)
8	TNL PCS (Telemar)	TIM Celular (Telecom Italia)
9	TNL PCS (Telemar)	Stemar Telecomunicações (Telecom Américas)
10	TNL PCS (Telemar)	-

Fuente: ANATEL ([www.anatel.gov.br](http://www.anatel.gov.br)).

La adjudicación de las licencias para operar en las bandas D y E permitió, además de la expansión de Telecom Américas en los términos descritos, que los grupos Telecom Italia y Telemar alcanzaran también significativos niveles de cobertura territorial en la provisión de servicios de telefonía móvil. En el caso de la operadora italiana, sus filiales están presentes en las áreas 5, 6 y 10 (banda A), 4 y 9 (banda B), 1, 2, 5 y 7 (banda D) y 3 y 8 (banda E), lo que le permite participar en todas las zonas del mercado brasileño. A su vez, el grupo Telemar, que no había ingresado al segmento de la telefonía móvil, ahora desarrolla operaciones en cinco de las 10 áreas en que se segmentó el mercado brasileño.

**Cuadro 14**

**EMPRESAS BRASILEÑAS OPERADORAS DE TELEFONÍA CELULAR, POR ÁREA Y POR BANDA, DICIEMBRE DEL 2004**

Área	Banda A	Banda B	Banda D	Banda E
1	Telesp Celular S.A. (Telefónica / PT)	BCP S.A. (Telecom Américas)	TIM Celular (Telecom Italia)	
2	Telesp Celular S.A. (Telefónica / PT) Triângulo Celular (Grupo Algar)	Tess S.A. (Telecom Américas)	TIM Celular (Telecom Italia)	
3	Telerj Celular S.A. (Telefónica / PT) Telest Celular (Telefónica / PT)	ATL Telecom Leste (Telecom Américas)	TNL PCS (Telemar)	TIM Celular (Telecom Italia)
4	(Triângulo Celular) (Grupo Algar) Telemig Celular S.A. (Bco. Opportunity)	Maxitel S.A. (Telecom Italia)	TNL PCS (Telemar)	
5	Sercomtel Celular (Estado de Paraná) TIM Sul (Telecom Italia)	Global Telecom (Telefónica / PT)	TIM Celular (Telecom Italia) Albra Telecomunicações (Telecom Américas)	Brasil Telecom Celular
6	TIM Sul (Telecom Italia) Celular CRT (Telefónica / PT)	Telet S.A. (Telecom Américas)	TIM Celular (Telecom Italia)	Brasil Telecom Celular
7	Triângulo Celular (Grupo Algar) Teleacre Celular (Telefónica / PT) TCO Celular (Telefónica / PT) Telegoiás Celular (Telefónica / PT) Telemat Celular (Telefónica / PT) Telems Celular S.A. (Telefónica / PT) Teleron Celular (Telefónica / PT)	Americel (Telecom Américas)	TIM Celular (Telecom Italia)	Brasil Telecom Celular
8	Amazônia Celular (Bco. Opportunity)	Norte Brasil Telecom (Telefónica / PT)	TNL PCS (Telemar)	TIM Celular S.A. (Telecom Italia)
9	Telergipe Celular (Telefónica / PT)  Telebahía Celular (Telefónica / PT)	Maxitel S.A. (Telecom Italia)	TNL PCS (Telemar)	Stemar Telecomunicações (Telecom Américas)
10	Telasa Celular (Telecom Italia) Teleceará Celular (Telecom Italia) Telepisa Celular (Telecom Italia) Telern Celular (Telecom Italia) Telpa Celular (Telecom Italia) Telpe Celular (Telecom Italia)	BSE (Telecom Américas)	TNL PCS (Telemar)	

Fuente: ANATEL ([www.anatel.gov.br](http://www.anatel.gov.br)).



## V. América Central: la privatización rezagada

---

La mayoría de los países de América Central llevó a cabo la privatización del sector de telecomunicaciones en la segunda mitad de la década de 1990, siguiendo el camino iniciado por algunos de los países de América del Sur, además de México, a finales de los años ochenta y comienzos de los noventa. En el istmo centroamericano este proceso no ha estado exento, sin embargo, de dificultades y obstáculos que han hecho fracasar en varias ocasiones la licitación de las operadoras telefónicas ofertadas, no obstante la posibilidad que tuvieron estos países de aprovechar las varias ventajas de aprendizaje que podían extraer de las experiencias que las antecedieron.

La mayoría de las dificultades y obstáculos registrados se relaciona con las fuertes reacciones contrarias a la privatización que surgieron en el seno de la sociedad civil, y/o al retiro de los eventuales inversionistas durante el proceso de licitación. En algunos casos, la licitación ha debido ser declarada desierta como consecuencia de la presentación de ofertas inferiores al precio mínimo exigido o del incumplimiento de algunas de las condiciones estipuladas en las bases.

A mediados de 2004, las empresas de telefonía de Costa Rica (Instituto Costarricense de Electricidad) y Honduras (Empresa Hondureña de Telecomunicaciones, HONDUTEL) mantenían su carácter de monopolio estatal, en tanto habían sido transferidas al sector privado entre 1997 y 2001 las operadoras de El Salvador (Compañía de Telecomunicaciones El Salvador), Guatemala (Compañía Guatemalteca de Telecomunicaciones), Nicaragua (Empresa Nicaragüense de Telecomunicaciones) y Panamá (Instituto Nacional de Telecomunicaciones).

Una característica distintiva de la privatización de las telecomunicaciones en América Central lo constituye la preocupación demostrada por la mayoría de los gobiernos respectivos por establecer, de modo previo a la privatización, un marco legal regulador del sector que contenía la mayoría de las veces los objetivos centrales de la política pública sobre el particular. En efecto, con la sola excepción de Costa Rica, los demás países de esta subregión introdujeron primeramente, entre 1995 y 1997, radicales cambios normativos a la legislación del sector con el propósito de permitir la participación de agentes económicos privados, la introducción de algún grado de competencia en los diversos segmentos del mercado y la privatización de las empresas estatales que ejercían el monopolio integrado del sector, antes de proceder a su licitación en los últimos años del decenio.

## A. El Salvador

Un ejemplo bastante fidedigno de este proceso lo constituye la privatización de la telefonía de El Salvador. En este país, la transferencia al sector privado de la firma estatal Administradora Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL), el monopolio público del sector, formó parte de un amplio programa de modernización que incluía iniciativas en materia de descentralización, reducción de ministerios, privatización de empresas estatales proveedoras de servicios de infraestructura, y apertura a la participación extranjera y privada en varios sectores que hasta entonces habían sido de dominio exclusivo del Estado. También se impulsó la creación de un sistema de pensiones basado en la capitalización individual, cuyo desarrollo en algunos países ha permitido diversificar las fuentes de recursos de capital para las empresas de servicios de infraestructura que se han privatizado.

Algunos autores han señalado (Raventós, 1998; Rivera, 2004) que la transferencia de empresas estatales realizada en El Salvador se hizo en condiciones fiscales favorables, lo que permitió a las autoridades salvadoreñas enfatizar aspectos de eficiencia de la iniciativa, y evaluar diversas alternativas y modelos de venta de la empresa estatal de telecomunicaciones. Aunque inicialmente se acordó separar la empresa en dos operadores integrados verticalmente que pudieran operar en todo el país, después se optó por vender la empresa como un todo.

En correspondencia con el objetivo de aumentar la competitividad del sector, las autoridades de El Salvador establecieron en 1996 la Ley General de Telecomunicaciones, el nuevo marco legal de la actividad, que se caracteriza por un espíritu muy favorable a la competencia.

La privatización del sector se prosiguió en 1998, cuando se acordó vender el 51% del capital social de ANTEL a un consorcio encabezado por France Télécom, por un total de 275 millones de dólares, operación que se concretó en septiembre de 1999. Paralelamente se vendió un 10% de ANTEL a los empleados de la compañía por 34,5 millones de dólares. La adjudicación de la licitación del 51% de ANTEL implicó la transferencia de los activos de la red de telefonía local – que empezó a operar con el nombre de Compañía de Telecomunicaciones de El Salvador (CTE)– y una concesión por 20 años para operar en el segmento de telefonía móvil, además de un compromiso de inversión por 400 millones de dólares estadounidenses con el propósito de duplicar las líneas de telefonía fija en cinco años.

La privatización del sector incluyó la venta de Internacional de Telecomunicaciones (Intel) al grupo Telefónica, de España, que por su intermedio ingresó al mercado de telefonía local y al de la telefonía móvil en abierta disputa con France Télécom. Esta última conservó, sin embargo, el monopolio en la provisión de servicios de larga distancia, tanto nacional como internacional. En contraste, la competencia en el segmento de telefonía móvil fue favorecida con el ingreso de un tercer actor, Telemóvil El Salvador S.A.

De esta manera, aunque la nueva legislación apuntó a generar un cuadro de competencia plena en la mayoría de los servicios básicos de telecomunicaciones (basados en las instalaciones y en los servicios de reventa), esta condición sólo se ha materializado en el segmento de la telefonía móvil, sólo parcialmente en la telefonía fija y no existe absolutamente en la provisión de servicios de telefonía de larga distancia. Más específicamente, los activos que formaban parte del monopolio público que se privatizó mantienen actualmente su estructura integrada original, situación que no contribuye a fortalecer la competencia incluso en aquellos segmentos de la provisión de servicios de telefonía donde operan varios oferentes.

A pesar de esto, el desarrollo de la industria de telecomunicaciones en El Salvador durante el último quinquenio cumplió en gran medida las expectativas de las autoridades, registrándose un crecimiento anual promedio de 14,2 por ciento entre 1998 y 2003 en la cantidad de líneas telefónicas principales y de 53 por ciento en la cantidad de suscriptores de telefonía móvil. Esto significó que El Salvador alcanzó durante este período el mayor nivel de crecimiento de la telefonía fija de Centroamérica y uno de los significativos en la región.

Específicamente, la intensidad del desarrollo de la telefonía alcanzado en este país después de la privatización del monopolio público permitió que el número de terminales de telefonía fija aumentara en 94,5 por ciento entre 1998 y 2003 –levemente por debajo del objetivo de duplicación de las líneas de telefonía fija en funciones asignada a los nuevos operadores- y que la tasa de penetración de la telefonía fija aumentara de 6,4 por ciento a 11,6 por ciento. La expansión de la telefonía fija fue especialmente fuerte durante el bienio 1999-2000, cuando alcanzó un total de 625 mil terminales, lo que significó un incremento de 61,5 por ciento respecto del parque de teléfonos fijos existente en 1998. En los años siguientes, el ritmo de expansión disminuyó notoriamente (ver cuadro 15).

**Cuadro 15**

**EL SALVADOR: EVOLUCIÓN DE PRINCIPALES ÁREAS DE NEGOCIO DEL SECTOR DE TELECOMUNICACIONES, 1991-2003**

	1991	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Líneas de telefonía fija (miles)	130	325	360	387	468	625	650	668	753
Líneas de telefonía fija por cada 100 habitantes	2,5	5,6	6,1	6,4	7,6	10,0	10,2	10,3	11,6
Suscriptores de teléfonos móviles (miles)	0	23	40	137	383	744	858	889	1 150
Número de suscriptores de TM por cada 100 habitantes	0	0,4	0,7	1,8	6,2	11,9	13,4	13,8	17,7
Computadores (PC) (miles)	...	...	...	...	100	120	140	163	163*
Usuarios de Internet (miles)	...	5	15	25	50	70	150	300	550

**Fuente:** Unión Internacional de Telecomunicaciones (2004).

**Nota:** \* Dato del 2002.

Sin embargo, este mayor desarrollo del sector –en particular, la duplicación de los terminales de telefonía fija– no implicó que las tarifas aplicadas en este segmento disminuyeran, registrándose alzas en los principales indicadores tarifarios de los que se tiene información. Así, por ejemplo, el cargo de conexión se mantuvo en 331 dólares entre 1998 y 2000, disminuyendo a 248 dólares en 2001, siendo estos valores bastante más altos al monto cobrado por este concepto en 1992, por ejemplo (179 dólares). Asimismo, el cargo mensual pagado por un usuario residencial varió de 6,8 a 8,1 dólares entre 1998 y 2001, entre 10 y 12 veces el monto cobrado durante el bienio 1992/1993 (USD 0,7) y al menos el doble de lo cobrado durante el bienio siguiente (1994/1995). El costo de una llamada local en horario *peak* –que no había variado desde 1994- aumentó de 0,05 a 0,06 dólares en 1999, y a 0,07 dólares en 2001.

Por otra parte, la cantidad de suscriptores de telefonía móvil creció 9 veces durante el período 1998-2003, obteniéndose una tasa de penetración de 17,7 por ciento, una de las mayores en el istmo centroamericano. Aunque la velocidad de expansión de la telefonía móvil fue inferior a la registrada en la mayor parte de los países de esta subregión, la tasa de penetración registrada en El Salvador en el 2003 fue superada sólo por Panamá entre los países centroamericanos.

Durante la segunda mitad de 2003, en el marco de la retirada emprendida por France Télécom de América Latina y una progresiva disminución del ritmo de expansión del negocio a partir del 2000, la empresa francesa transfirió su participación en el capital accionario de CTE, incluyendo la división de telefonía móvil, al grupo mexicano América Móvil por 417 millones de dólares estadounidenses (AméricaEconomía, 2003j).

## **B. Guatemala**

Al igual que en El Salvador, en Guatemala también se estableció en 1996, antes de procederse con la privatización del monopolio público, un nuevo marco legal regulador del sector mediante la promulgación de la Ley General de Telecomunicaciones. Esto no logró impedir, sin embargo, que la posterior privatización de la Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones S.A., TELGUA fuese especialmente controvertida, lo que de alguna manera contribuyó a poner en cuestión la legitimidad del proceso. En los años que siguieron a la privatización, la legitimidad del proceso se debilitó además por los resultados exhibidos por la gestión privada del monopolio.

En octubre de 1998, las autoridades adjudicaron por 700 millones de dólares estadounidenses la licitación del 95% de las acciones de TELGUA al consorcio LUCA, S.A., formado por capitales guatemaltecos y hondureños.

De acuerdo con las bases de la licitación, la empresa adjudicataria debía suscribir importantes objetivos de desarrollo del sector –lo que debía traducirse en un fuerte incremento del parque de líneas telefónicas principales– y comprometer el apoyo de un operador internacional de telecomunicaciones que aportara nuevas tecnologías e innovaciones técnicas y organizacionales al sector. Sorprendentemente, el consorcio LUCA, S.A. comprometió el apoyo de Teléfonos de México, TELMEX, como socio operador de la telefónica guatemalteca, a pesar del rechazo por parte de las autoridades de la oferta que la empresa mexicana había hecho en 1997 por TELGUA.

La controversia aumentó de tono dos años después, cuando Luca S.A. se declaró sin capital e imposibilitada de pagar los 350 millones de dólares que todavía adeudaba al Estado de Guatemala por las acciones de TELGUA. Esta situación allanó la toma de control de la operadora guatemalteca por parte del grupo mexicano.

A pesar de que algunas cláusulas contenidas en el contrato de venta de TELGUA, suscrito por las autoridades de Guatemala y Luca Group S.A., establecían al prominente comprador la prohibición de transferir a terceros la participación adquirida en el capital accionario de TELGUA, o una parte de tal participación, el grupo empresarial guatemalteco arregló el ingreso de TELMEX a la propiedad de TELGUA de manera indirecta mediante la incorporación de la telefónica mexicana a la propiedad de la sociedad controladora Luca Group S.A., transfiriéndole en marzo del año 2000 un 45 por ciento de su capital social.<sup>10</sup> De esta manera, TELMEX obtuvo el control de la propiedad de la operadora telefónica de Guatemala.

---

<sup>10</sup> La incorporación de TELMEX a la propiedad de Luca Group S.A., e indirectamente a la propiedad de TELGUA, debió ser autorizada por la Federal Communications Comisión, la agencia reguladora estadounidense, en virtud de la denuncia interpuesta por cinco empresas de Estados Unidos, que argumentaron que TELMEX había obtenido una posición claramente dominante en las comunicaciones entre Guatemala y Estados Unidos mediante esta operación (Rivera, 2004, citando un artículo de Prensa Libre, del 22 de octubre de 2001).

La solución legal encontrada por los directivos de LUCA, S.A. y TELMEX a la prohibición de transferir a terceros acciones de TELGUA detonó un fuerte conflicto entre las autoridades de Guatemala y las empresas inversionistas, lo que derivó en la presentación de una demanda judicial entablada por el gobierno en contra de Telecomunicaciones de Guatemala, la nueva razón social de TELGUA.

A fines de 2001 las partes en conflicto arribaron a un acuerdo que permitió que el gobierno pusiera término a la demanda presentada. En noviembre de 2001, TELMEX comunicó el pago de 451,8 millones de dólares estadounidenses que le adeudaba al gobierno de Guatemala, de los cuales 350,1 millones de dólares correspondieron a la cuota final del precio a que se transó TELGUA y 101,7 millones de dólares a intereses acumulados. El acuerdo involucró también la inversión de 244 millones de dólares en el desarrollo del sector, a realizar por TELGUA en un plazo de cuatro años, lo que permitiría la instalación de 380.000 nuevas líneas telefónicas principales y una expansión del 50% de la oferta de telefonía fija (AméricaEconomía, 2001i; AméricaEconomía, 2001j).

Al cabo del primer año de haberse suscrito este acuerdo, TELGUA había instalado alrededor de 90 mil nuevas líneas principales, lo que había elevado el total de líneas a 846 mil y el índice de penetración de telefonía fija a 7,1%. Ciertamente, los nuevos valores representaban un avance significativo respecto de los existentes en 1998: 517 mil líneas telefónicas principales y un índice de penetración de 4,8%, lo que implicó que la cantidad de teléfonos fijos creció a una tasa de 13,1 por ciento durante el período 1998-2003.

**Cuadro 16**  
**GUATEMALA: EVOLUCIÓN DE PRINCIPALES ÁREAS DE NEGOCIO  
DEL SECTOR DE TELECOMUNICACIONES, 1991-2003**

	1991	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Líneas de telefonía fija (miles)	202	338	430	517	605	678	756	846	846*
Líneas de telefonía fija por cada 100 habitantes	2,2	3,3	4,1	4,8	5,5	6,0	6,5	7,1	7,1*
Suscriptores de teléfonos móviles (miles)	1	43	64	111	351	843	1 146	1 577	1 577*
Número de suscriptores de TM por cada 100 habitantes	0	0,4	0,6	1,0	3,2	7,4	9,8	13,2	13,2*
Computadores (PC) (miles)	...	50	70	90	110	130	150	173	173*
Usuarios de Internet (miles)	...	0	10	50	65	80	200	400	400*

**Fuente:** Unión Internacional de Telecomunicaciones (2004).

**Nota:** \* Dato del 2002.

No obstante lo anterior, el desarrollo alcanzado por este segmento de la industria después de la privatización del monopolio público es todavía insuficiente respecto de las necesidades de conectividad de Guatemala y está muy debajo de los niveles registrados incluso en otros países de la subregión. El cumplimiento cabal del acuerdo suscrito en 2001 por TELMEX con el Estado de Guatemala permitiría la expansión del sistema telefónico en 290 mil líneas principales durante el trienio 2003-2005 y alcanzar una tasa de penetración de la telefonía fija sólo levemente superior a 9 por ciento.

El insuficiente desarrollo de la telefonía fija contribuyó a canalizar la demanda por servicios de telefonía hacia la telefonía móvil y a estimular su expansión, multiplicándose por 15 el número de suscriptores entre 1998 y 2002. Esto propició que la tasa de penetración de este tipo de telefonía evolucionara de 1 a 13,2 por ciento durante el mismo período. Es probable que las cifras correspondientes a los años 2003 y 2004 muestren un desarrollo todavía mayor.

Actualmente, el mercado de la telefonía móvil en Guatemala está disputado por tres empresas, que se fueron incorporando progresivamente durante la década de 1990 en diferentes condiciones. A principios de los años noventa se entregó una concesión por 20 años a la empresa

COMCEL para explotar y proveer servicios de telefonía móvil. Posteriormente se creó TELGUA S.A., filial de GUATEL, que incorporó el sistema PCS al mercado guatemalteco. Más recientemente, se incorporó Telefónica Móviles. S.A.

En definitiva, el análisis de la experiencia guatemalteca demuestra que la preexistencia de un marco legal regulatorio no garantiza, *per se*, la performance exitosa del proceso privatizador, si acaso éste no es implementado de modo suficientemente claro y transparente. En este sentido, parte importante de las dificultades que Guatemala ha debido sortear para desarrollar su industria de telecomunicaciones estaría asociada al clima de incertidumbre que se generó con la triangulación de las operaciones conducentes al traspaso del monopolio público a las manos de TELMEX y el rechazo de las autoridades respecto a ciertas modalidades de participación e inserción en el sector.

El análisis de la experiencia guatemalteca demuestra, asimismo, la importancia que puede llegar a adquirir la generación de condiciones efectivas de competencia para el desarrollo de una actividad, aun cuando subsistan situaciones que pueden resultar atentatorias contra la competencia en el sector, como puede ser la conservación de estructuras integradas del monopolio público, ahora privatizado.

## C. Nicaragua

Entre los países centroamericanos, Nicaragua es aquel que más recientemente –a comienzos de 2004– ha culminado la privatización del monopolio público de telecomunicaciones, aunque el proceso se inició a mediados de los años noventa, casi en forma paralela a los demás países de esta subregión, mediante la elaboración de un marco legal que hiciera posible la participación de agentes económicos privados en este sector.

En 1995, la Asamblea Nacional de Nicaragua aprobó una ley especial destinada a permitir la privatización de ENITEL (Empresa Nicaragüense de Telecomunicaciones), firma creada en 1994 como depositaria de los activos del Instituto Nicaragüense de Telecomunicaciones y Correos (TELCOR). En conformidad al marco legal instituido, la empresa privatizada tendría un período de exclusividad de cuatro años en los segmentos de telefonía local y de larga distancia, pudiendo optar además a una licencia para operar en el segmento de telefonía móvil. A la vez, esta ley especial obliga a la empresa adjudicataria de la licitación al cumplimiento de un conjunto de compromisos en relación con la expansión de la red de telefonía fija, calidad del servicio y relaciones laborales.

De esta manera, el modelo de organización de la industria de telecomunicaciones que las autoridades nicaragüenses implantaron puso énfasis en el logro de determinadas metas de desarrollo del sector, a cumplir por la empresa que mantuviera la condición monopólica del sector, y no en la introducción de mayores niveles de competencia mediante la participación de varios oferentes en cada área de negocios de la industria.

El primer intento de privatización de ENITEL se produjo en 1996 y fracasó debido a las fuertes reacciones sociales y políticas que desató en contrario la iniciativa emprendida por las autoridades. El segundo intento se llevó a cabo en 1999 y fracasó debido al retiro del proceso de licitación de las empresas Telefónica (España) y TELMEX (México), únicas postulantes, obligando al gobierno nicaragüense a declarar desierta la licitación. A fines de ese año, las autoridades emprendieron un tercer esfuerzo por privatizar ENITEL y lograron atraer el interés de un consorcio formado por MCI WorldCom, TELMEX y France Télécom, que no pudo concretar la compra de la operadora nicaragüense, haciendo fracasar este tercer intento (Rivera, 2004).

En agosto de 2001, después de los sucesivos intentos fallidos descritos, el gobierno de Nicaragua logró privatizar parcialmente el 40% de ENITEL, pero con un poder de voto equivalente al 57% del capital accionario, adjudicándose al consorcio formado por la firma sueca Telia Swedtel y la firma hondureña Megatel EMCE, por 83,1 millones de dólares. Este consorcio fue el

único postulante, debido al retiro anticipado de los otros dos consorcios que también habían expresado su interés por adjudicarse la mayoría del capital accionario de la empresa nicaragüense: CTE, de El Salvador, controlada entonces por France Télécom, y la mexicana Radio Móvil Dipsa, unidad empresarial filial de América Móvil, del grupo Carso Telecom (AméricaEconomía, 2001a).

En conformidad al instrumento jurídico que normó la privatización de ENITEL, las autoridades nicaragüenses quedaron obligadas a entregar el 11% de las acciones a los empleados de la compañía y vender el 49% de las acciones restantes en los mercados nicaragüense e internacional de valores, acciones que debían emprender antes de agosto de 2004.

De acuerdo con el mandato legal, a fines de 2003 las autoridades nicaragüenses completaron la privatización de ENITEL, licitando el 49% de las acciones que conservaban en su poder. La licitación fue adjudicada a América Móvil por 49,6 millones de dólares estadounidenses, al ser la única empresa que presentó una oferta por las acciones puestas a la venta. Este resultado fue refrendado a comienzos de 2004 por la decisión de Megatel de no hacer uso de su derecho de igualar la oferta de América Móvil en conformidad a sus atribuciones y facultades de socio controlador (AméricaEconomía, 2004c).

De esta manera, la estructura actual de la industria de telecomunicaciones nicaragüense mantiene el formato previo a la privatización del monopolio público, ejerciendo los dos socios mayoritarios de ENITEL su condición de proveedor monopólico de los servicios de telefonía local y de larga distancia en este país. Hasta el ingreso de América Móvil a la propiedad del capital de ENITEL, ésta no había hecho uso de la opción la licencia para operar en el segmento de telefonía móvil. Esta modalidad de telefonía es provista por Telefonía Celular de Nicaragua, una de las empresas filiales de BellSouth que pasó a manos de Telefónica Móvil durante 2004.

El desempeño del sector de telecomunicaciones en el último quinquenio (1998-2003) no es satisfactorio, registrándose un desarrollo claramente insuficiente respecto de las necesidades del país, lo que puede obedecer en parte a la incertidumbre que provocó la controvertida privatización de ENITEL.

El control privado de ENITEL no ha significado hasta ahora cambios relevantes en el desempeño del sector, si bien el total de líneas telefónicas principales aumentó en 8,8 por ciento en el 2002, porcentaje que supera los incrementos anuales precedentes. En particular, la tasa de crecimiento promedio anual de las líneas telefónicas principales correspondiente al período 1998-2003 alcanzó sólo a 5 por ciento, guarismo que superó únicamente al de Panamá entre los países de la subregión centroamericana. El débil incremento promedio es el resultado de la instalación de apenas 30 mil nuevas líneas, cantidad que no fue suficiente para mejorar la densidad telefónica de Nicaragua, la más baja de la subregión. Como se aprecia en el cuadro 17, la cantidad de líneas telefónicas principales por cada 100 habitantes permaneció en torno al 3 por ciento.

En Nicaragua, la privatización tampoco ha estado asociada a una disminución tarifaria, situación que no ha contribuido a una mayor demanda de servicios de telefonía básica. De hecho, el cargo por gastos de instalación de una línea telefónica principal aumentó de 141,3 a 185 dólares, en tanto el cargo fijo mensual de una línea residencial subió de 6,52 a 7,03 dólares entre 1998 y 2003.

Cuadro 17

**NICARAGUA: EVOLUCIÓN DE PRINCIPALES ÁREAS DE NEGOCIO  
DEL SECTOR DE TELECOMUNICACIONES, 1991-2003**

	1991	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Líneas de telefonía fija (miles)	50	111	123	141	150	159	158	172	172*
Líneas de telefonía fija por cada 100 habitantes	1,3	2,6	2,8	3,0	3,0	3,1	3,0	3,2	3,2*
Suscriptores de teléfonos móviles (miles)	...	5	8	18	69	90	155	203	203*
Número de suscriptores de TM por cada 100 habitantes	...	0,1	0,1	0,4	1,4	1,8	3,0	3,8	3,8*
Computadores (PC) (miles)	...	55	75	90	100	120	130	150	150*
Usuarios de Internet (miles)	...	4	10	15	25	50	75	90	90*

**Fuente:** Unión Internacional de Telecomunicaciones (2004).

**Nota:** \* Dato del 2002.

De todos modos, cabe señalar que algunos indicadores de eficiencia tales como el porcentaje de fallas telefónicas resueltas el día laboral siguiente o la cantidad de defectos por cada 100 líneas telefónicas principales muestran alguna mejoría, aun cuando las cifras no son todavía concluyentes.

A diferencia de otros países de la región que también registran un desarrollo precario de su sistema de telefonía básica, en Nicaragua tampoco se ha podido mejorar la escasa conectividad que la caracteriza mediante el desarrollo de redes de telefonía móvil. La información más reciente que se dispone señala que la cantidad de usuarios de esta modalidad de telefonía ascendía a fines del 2002 a 203 mil personas, lo que significa que la densidad de la telefonía móvil –3,8 usuarios por cada 100 habitantes- era muy similar a la de la telefonía fija y, por tanto, igualmente insuficiente.

## D. Panamá

Panamá constituye el caso de resultados más negativos de la privatización del monopolio público de telecomunicaciones, especialmente en relación con la creación de condiciones de competencia efectiva en las principales áreas de negocio del sector y el traspaso de ganancias de eficiencia hacia los usuarios, sino, además, en relación con el desarrollo del sistema de telefonía básico, el único de la región que registra una importante retracción de su dimensión después de varios años de estar a cargo de una empresa privada a la que se le garantizó, además, el monopolio legal de las diferentes áreas de la telefonía fija por cinco años.

En Panamá –siguiéndose el diseño aplicado en los demás países centroamericanos que optaron por introducir significativas reformas en el sector de las telecomunicaciones– se modificó el marco regulatorio del sector en 1996, un año después de haberse transformado en sociedad anónima el Instituto Nacional de Telecomunicaciones (INTEL), y haberse dispuesto la privatización del 49 por ciento de su capital.

En mayo de 1997 la empresa Cable & Wireless se adjudicó por 652 millones de dólares una concesión para explotar integradamente en todo el territorio panameño los servicios de telefonía local y de larga distancia nacional e internacional por un período de 20 años, además del 49 por ciento de INTEL, hasta entonces el monopolio público del sector. La concesión otorgada por las autoridades panameñas implicó asimismo un período de exclusividad por cinco años a favor de la empresa adjudicataria de la concesión.

Con esta adquisición, Cable & Wireless extendió su participación en los mercados telefónicos de América Latina y el Caribe hacia la subregión centroamericana, acentuándose su expansión inicial, localizada hasta entonces en la subregión caribeña. De hecho, Cable & Wireless destacaba a



finés del 2000 por ser el principal operador telefónico privado del Caribe, manteniendo filiales en Antigua y Barbuda, Barbados, Bermudas, Dominica, Granada, Islas Caimanes, Jamaica, San Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y Granadinas, y Trinidad y Tabago (ver cuadro 18).

**Cuadro 18**  
**CABLE & WIRELESS: EMPRESAS FILIALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 2000**  
(porcentaje)

País	Operadora	Control accionario	Servicios provistos			
			TL	LDN	LDI	TM
Anguilla	Cable & Wireless Anguilla Ltd.	...	TL	LDN	LDI	-
Antigua y Barbuda	Cable & Wireless Antigua Ltd.	100,0	-	-	LDI	-
Barbados	Cable & Wireless Bet Ltd.	85,0	-	-	LDI	-
Barbados	Cable & Wireless Bartel Ltd.	74,0	TL	LDN	-	-
Bermudas	Cable & Wireless PLC	...	-	-	LDI	-
Dominica	Cable & Wireless Dominica Ltd.	80,0	TL	LDN	LDI	TM
Granada	Cable & Wireless Grenada Ltd.	70,0	TL	LDN	LDI	-
Islas Caimanes	Cable & Wireless Cayman Islands Ltd.	...	TL	LDN	LDI	TM
Jamaica	Cable & Wireless Jamaica Ltd.	82,0	TL	LDN	LDI	TM
Panamá	Cable & Wireless Panamá Ltd.	49,0	TL	LDN	LDI	TM
San Kitts y Nevis	Cable & Wireless Saint Kitts Ltd.	65,0	TL	LDN	LDI	-
Santa Lucía	Cable & Wireless Saint Lucia Ltd.	100,0	TL	LDN	LDI	-
San Vicente y Granadinas	Cable & Wireless St. Vicent & the Grenadines Ltd.	100,0	TL	LDN	LDI	TM
Trinidad y Tabago	Telecommunications Services of Trinidad and Tobago Ltd.	49,0	TL	LDN	LDI	TM

**Fuente:** CEPAL, sobre la base de datos de UIT (2000).

**Notas:** TL = Telefonía local      LDN = Larga distancia nacional  
LDI = Larga distancia internacional      TM = Telefonía móvil

Con la excepción de Antigua y Barbuda, y Bermudas, en todos los demás países consignados Cable & Wireless opera en los segmentos de telefonía local y de larga distancia, y en algunos casos (Dominica, Islas Caimanes, Jamaica, San Vicente y Granadinas, y Trinidad y Tabago, además de Panamá) provee asimismo servicios de telefonía móvil. En todos los casos, Cable & Wireless opera en condiciones de monopolio integrado o, en su defecto, de competidor monopolista, con la excepción de Bermudas y Panamá, países en que compete en los segmentos de larga distancia internacional y telefonía móvil, respectivamente.

El contrato de Concesión N° 134, del 29 de mayo de 1997, le otorgó a INTEL – posteriormente redenominada Cable & Wireless Panamá Ltd– el derecho de operar, administrar, instalar, prestar y explotar, por su cuenta y riesgo, en todo el territorio panameño, los servicios de telecomunicación básica local y de larga distancia nacional e internacional, además de los servicios de telefonía terminales públicos y semi-públicos, y de circuitos dedicados de voz. Este derecho se le otorgó en régimen de exclusividad temporal, que finalizó el 1° de enero de 2003 (Rivera, 2003).

Los antecedentes referidos a la evolución de las principales áreas de negocio del sector revelan que la privatización del monopolio público no arrojó los resultados esperados, en particular respecto del desarrollo de la telefonía fija, actividad que experimentó una clara involución. Entre 1999 y 2002, el número total de líneas telefónicas principales varió negativamente de 463 mil terminales a 387 mil, lo que quiere decir que el parque de teléfonos fijos disminuyó en un 16,4 por ciento durante el período de gestión privada del sector que es posible medir. Esto determinó que la tasa de penetración de la telefonía fija se redujera de 16,5 terminales por cada 100 habitantes en

1999 a 12,9 terminales en 2002, horadándose los niveles de conectividad que había conseguido Panamá hacia fines de los noventa.

**Cuadro 19**  
**PANAMA: EVOLUCIÓN DE PRINCIPALES ÁREAS DE NEGOCIO**  
**DEL SECTOR DE TELECOMUNICACIONES, 1991-2003**

	1991	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Líneas de telefonía fija (miles)	229	325	366	419	463	429	382	387	387*
Líneas de telefonía fija por cada 100 habitantes	9,4	12,2	13,4	15,1	16,5	15,1	13,2	12,9	12,9*
Suscriptores de teléfonos móviles (miles)	0	7	19	86	242	410	475	526	834
Número de suscriptores de TM por cada 100 habitantes	0	0,3	0,6	2,9	8,6	14,5	16,4	17,5	26,7
Computadores (PC) (miles)	...	...	...	75	90	110	110	115	115*
Usuarios de Internet (miles)	...	6	15	30	45	90	120	120	120*

**Fuente:** Unión Internacional de Telecomunicaciones (2004).

**Nota:** \* Dato del 2002.

Llama la atención que la disminución de la cantidad de líneas telefónicas principales en funcionamiento se produjo a pesar de la conservación del precio de la llamada local, en horario *peak*, a partir de 1998, y sobre todo, a pesar de la sustancial rebaja que se aplicó al cargo fijo mensual cobrado a los titulares de las líneas principales, que disminuyó de 10 a 3 dólares estadounidenses a partir del mismo año. Esto sugiere, en principio, que en el caso de Panamá la telefonía básica fue perdiendo terreno tanto por la emergencia de nuevas alternativas de telecomunicación (principalmente, la telefonía móvil, que muestra un importante desarrollo), como por el obstáculo que se interpuso a la decisión de ingresar al sistema de telefonía fija por parte de potenciales nuevos usuarios mediante una fuerte alza del cargo de conexión de una línea principal. A partir de 1998, este cargo aumentó de 10 a 40 dólares estadounidenses, manteniéndose este valor hasta 2002, último año que la UIT registra información sobre el particular.

A diferencia de la telefonía básica, el segmento de telefonía móvil ha alcanzado un importante desarrollo en los años recientes, lo que revela que la parte más sustantiva de la demanda por servicios de telefonía ha sido capturada por las empresas que operan en este segmento. En apenas cinco años (1996-2001), la cantidad de usuarios de telefonía móvil sobrepasó la cantidad de líneas telefónicas principales en funcionamiento, alcanzando a 834 mil clientes a fines de 2003. Esto permitió que la penetración de la telefonía móvil fuera de 26,7 suscriptores por cada 100 habitantes a la misma fecha, la más alta de la subregión centroamericana y una de las significativas de América Latina.

El desarrollo de la telefonía móvil en Panamá ha sido impulsada principalmente por la división respectiva de Cable & Wireless Panamá Ltd., y por BellSouth de Panamá, especialmente esta última, que lidera el mercado. BellSouth de Panamá dio inicio a sus operaciones a mediados de 1996, luego de haberse adjudicado, mediante licitación pública, la concesión de la Banda A de telefonía celular y de firmar un contrato de concesión con el gobierno de ese país a principios de ese año. Actualmente, la ex filial de BellSouth –transferida al grupo Telefónica en 2004- cuenta con algo más de 600,000 clientes, lo que le confiere una posición dominante en ese mercado. De esta manera, tampoco en el segmento de telefonía móvil la empresa que se adjudicó la licitación del monopolio público ha tenido un desempeño destacado ni ha contribuido al desarrollo del sector o de la conectividad del país.

## **VI. La venta de licencias como mecanismo de promoción de la competencia y de recaudación fiscal**

---

Algunos países latinoamericanos aumentaron de manera considerable la recaudación fiscal asociada a la privatización del sistema de telecomunicaciones mediante la subasta de licencias para operar en los segmentos más nuevos del mercado, como el desarrollado por la telefonía móvil. Estas licitaciones sirvieron no sólo como un mecanismo de recaudación, sino también, de promoción de la competencia y de intervención sobre los mercados de las telecomunicaciones, especialmente cuando la expansión de la oferta de los nuevos servicios disminuía el ritmo de crecimiento o la calidad, o cuando la oferta de servicios se había concentrado a niveles que las autoridades consideraban inconvenientes.

Al igual que la venta de los títulos de propiedad de las empresas de telecomunicaciones –principalmente de las empresas proveedoras de servicios de telefonía fija local y de larga distancia– la subasta de licencias de servicios móviles ha reportado una importante cantidad de recursos a algunos gobiernos de la región. La UIT estima que la recaudación fiscal por este concepto durante los años noventa superó en América Latina los 10.000 millones de dólares (UIT, 2000), a pesar que en la mayoría de los países las licencias fueron adjudicadas contra la presentación de proyectos de inversión o incluidas entre los activos de los monopolios que se privatizaban. Durante la primera mitad del decenio del 2000, este monto ha aumentado en un monto no precisado

mediante nuevas subastas de licencias para la explotación de servicios de comunicación personal en el área de la telefonía móvil, asumiéndose la condición de escasez del espacio radioeléctrico.

Por otra parte, la subasta de licencias para operar específicamente en el segmento de la telefonía móvil se constituyó en un instrumento de regulación de gran utilidad en aquellos países donde los niveles de competencia se fueron restringiendo, debido a la progresiva desaparición de una parte importante de los actores que impulsaron el desarrollo inicial de la actividad en este segmento de la industria. En este sentido, la licitación de licencias adicionales para operar en nuevas bandas del espacio radioeléctrico permitió incorporar otros operadores al sistema, además de introducir tecnologías que permiten la prestación de servicios de telefonía a un costo menor y establecer condiciones de competencia más equitativas entre las empresas preexistentes.

En la perspectiva delineada destacan las experiencias desarrolladas por Argentina, Brasil y Colombia, que demuestran la gravitación que puede alcanzar la licitación de licencias para operar en los respectivos mercados de telecomunicaciones, tanto en relación con la recaudación fiscal originada por la privatización de las empresas estatales de telefonía como en relación con el desarrollo competitivo de los mercados.

## A. Argentina

Argentina constituye un muy buen ejemplo del peso creciente que ha ido tomando la licitación de concesiones en la recaudación fiscal asociada a la privatización del sistema de telecomunicaciones y en la estructuración más competitiva de los mercados, si bien los resultados obtenidos por las autoridades en la implementación de esta medida de política han dado lugar a más de una controversia.<sup>11</sup>

La licitación de licencias para operar en la telefonía móvil empezó a tomar cuerpo en Argentina sólo a mediados de los años noventa, cuando las autoridades decidieron impulsar la introducción de la tecnología PCS (*Personal Communication System*) en el sistema de telecomunicaciones de ese país. Hasta entonces, el desarrollo de la telefonía móvil había seguido su curso por otros carriles, siendo más bien el resultado de decisiones que apuntaron al crecimiento escalonado y progresivo de la telefonía móvil celular y relacionadas, en algunos casos, con la negociación que las autoridades debieron entablar con las empresas que controlan el segmento de la telefonía básica.<sup>12</sup>

En Argentina, la telefonía móvil inició su desarrollo en 1988 a cargo de Movicom, controlada en ese entonces por un consorcio constituido por el grupo Macri y Motorola, y en el que participaban además las firmas locales BGH y Astra, junto a Citicorp y BellSouth. A esta operadora se le asignó la primera banda de frecuencia del servicio de telefonía celular en el Área Múltiple Buenos Aires (AMBA). En 1993, las autoridades dispusieron el término de la posición monopólica de Movicom y otorgaron a las operadoras de telefonía básica Telefónica de Argentina –filial del grupo Telefónica– y Telecom Argentina –controlada por France Télécom y Telecom Italia– la

---

<sup>11</sup> Así, por ejemplo, para algunos analistas (v.gr. Martín Abeles, Karina Forcinito y Martín Schorr, entre otros), la licitación de las concesiones adicionales contribuyó a consolidar una estructura marcadamente oligopólica del mercado de las telecomunicaciones, lo que derivó en que se cerraran las vías de ingreso a nuevos operadores en el segmento de la telefonía móvil y no se acotara el poder de mercado de los operadores de la telefonía básica, en virtud de los cambios que las operadoras de telefonía móvil celular lograron introducir a las bases del proceso de licitación de licencias para operar la prestación de servicios de comunicaciones personales (Forcinito, 2001).

<sup>12</sup> La ausencia de políticas de desarrollo, con objetivos, programas e instrumentos establecidos con claridad parece ser una constante del sector. El análisis de las privatizaciones en Argentina realizado por Gerchunoff, Greco y Bondorevsky (2003) concluyó que “en el área de las telecomunicaciones no se constituyó un marco regulatorio orgánico y articulado en sentido estricto, sino una sucesión de decretos que respondieron a circunstancias coyunturales. De esta manera, el marco regulatorio se fue estableciendo ‘de facto’, a través de la yuxtaposición de una serie de documentos de dudosa coherencia, lo que dio por resultado un cúmulo de información poco preciso”.

posibilidad de operar la segunda banda de frecuencia del servicio de telefonía celular en la misma área geográfica, a través de Miniphone, un *joint venture* formado por ambas operadoras de telefonía básica con el propósito de integrar y complementar sus actividades en el Área Múltiple Buenos Aires.

En 1996 las autoridades concedieron a ambas empresas licenciatarias de servicios básicos (LSB), ya mencionadas, la posibilidad de operar el servicio de telefonía celular en las regiones Sur y Norte del interior del país, a través de Unifón (Telefónica de Argentina) y Telecom Personal (Telecom Argentina), lo que le permitió a las dos operadoras complementar e integrar su prestación de servicios de telefonía en sus respectivos mercados territoriales.

A mediados de los años noventa, sin embargo, las autoridades habían empezado a promover la introducción de la tecnología PCS (Personal Communication System) en las telecomunicaciones de Argentina, especialmente en el área de la telefonía móvil, mediante la Resolución MEyOSP 164/95, la que dispuso el primer llamado a licitación para la adjudicación de licencias para la prestación del servicio PCS. Este llamado no pudo concretarse, sin embargo, debido a las diversas acciones judiciales interpuestas por las empresas que prestaban el servicio de telefonía móvil celular con una estructura de costos más altos y que recién expandían por el territorio nacional, más allá del Área Múltiple Buenos Aires.

La particularidad de la tecnología PCS radica en que hace factible la prestación del servicio fijo de transmisión de voz viva –con opción a móvil– a precios competitivos con los de la telefonía básica, es decir, con tarifas más bajas que las que admite la tecnología de la telefonía móvil celular, conformándose de este manera un potencial sustituto directo de la telefonía básica y no un mero sustituto “próximo”, siempre y cuando las empresas operadoras traspasen la disminución de sus costos a sus esquemas tarifarios y no transformen tal disminución en fuente de ganancias extraordinarias.

De allí que la política de concesiones de nuevas licencias para el servicio de telefonía fija y móvil mediante esta tecnología fuera entendida como una herramienta regulatoria estratégica desde una perspectiva de mediano y largo plazo, en la medida que abría la posibilidad de que otras empresas ingresaran al mercado y, por lo tanto, acotaran la posición dominante de las LSB tanto en la prestación de los servicios de telefonía básica –que habían heredado del período de exclusividad– como de telefonía móvil que podía gestarse sobre la base de conductas anticompetitivas. De hecho, la concesión de licencias para el PCS fue concebida por la Secretaría de Comunicaciones como el principal mecanismo a aplicar para introducir competencia en la prestación del servicio de transmisión de voz a nivel urbano.

En 1997 las autoridades argentinas insistieron en su propósito de introducir la tecnología PCS en las telecomunicaciones de este país luego de demostrar que el Estado no había asumido un compromiso de exclusividad en la prestación del servicio de telefonía móvil en el Área Múltiple Buenos Aires con la empresa Movicom. Para tal efecto emitieron el Decreto 92/97, mediante el cual promulgaron el Reglamento General del Servicio PCS y el llamado a Concurso Público Nacional e Internacional para la adjudicación de dos licencias en el Área Múltiple Buenos Aires. La normativa creada permitía la prestación de servicios de telefonía móvil con tecnología PCS inmediatamente después de otorgadas las nuevas licencias y participar, además, en el segmento de telefonía fija una vez finalizado el período de exclusividad.

Un aspecto clave de la normatividad creada era la exclusión de los operadores del servicio básico telefónico y sus empresas vinculadas, lo que se había establecido con el propósito de favorecer la diversificación de la oferta telefónica de corta distancia para cuando el mercado estuviese abierto a la competencia al término del período de exclusividad.

Como consecuencia de nuevas impugnaciones judiciales –emprendidas esta vez por Telefónica de Argentina y su empresa relacionada Unifón– las autoridades debieron nuevamente

postergar la licitación de las licencias y modificar el diseño original del concurso, estableciendo un nuevo reglamento según el cual las empresas licenciatarias de servicios básicos, así como las empresas de telefonía celular, estaban habilitadas para participar del proceso licitatorio y obtener las licencias necesarias para operar con tecnología PCS, tanto en el Área Múltiple Buenos Aires como en el interior del país, lo que se instituyó en el Decreto 266/98.

Además, a través de la Resolución 1422/98 de la Secretaría de Comunicaciones, se estableció el mecanismo de subasta pública para asignar las licencias y se modificó el cronograma para el otorgamiento de las mismas, de manera de hacerlo coincidir con el inicio de la competencia en la telefonía básica. El escenario creado sobre la base de los cambios normativos dispuestos significó que un número importante de operadores internacionales desistiera de participar en el proceso licitatorio, cuestionándose no sólo la habilitación de las LSB, sino, también, el mecanismo de subasta pública que tiende a favorecer a los operadores preestablecidos.<sup>13</sup>

A mediados de 1999, el gobierno de Argentina adjudicó mediante concurso público doce licencias para prestar servicios de comunicaciones personales (PCS) tanto en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) como en las otras dos áreas territoriales –correspondientes a las regiones norte y sur del país– que constituyen el mercado de las telecomunicaciones en Argentina.

En las tres áreas territoriales que se subdivide el mercado, las licencias fueron adjudicadas a las empresas operadoras controladas por los grupos internacionales Telefónica, Telecom Italia (en alianza con France Télécom) y BellSouth y por el grupo local Agea/Clarín. Las bandas de mayor capacidad de frecuencia fueron adjudicadas a Movicom (BellSouth) y a Unifon (Telefónica) en la Región Norte (40 MHz cada una), CTI Móvil (grupo Agea/Clarín) en el Área Metropolitana de Buenos Aires (40 MHz), y a Movicom (BellSouth) y Personal (Telecom) en la Región sur (40 MHz cada una).

Las empresas mencionadas se adjudicaron diferenciadamente el espacio radioeléctrico en cada área, lo que les permitió a Telecom Argentina (la filial de Telecom Italia y de France Télécom) y a Telefónica Argentina consolidar sus posiciones dominantes en sus áreas respectivas e ingresar en el área de la otra en el interior del país, obteniendo de esta manera un alcance nacional de su cobertura. Por otra parte, las empresas Movicom, la filial de BellSouth, y CTI Móvil, del grupo Agea/Clarín, se constituyeron en operadores nacionales mediante una entrada asistida y discrecional al mercado.

De esta manera, para algunos analistas, en las licitaciones del PCS se repitió el mismo fenómeno constatado en el ámbito de la telefonía móvil celular, pero agravado por el hecho de que la tecnología PCS constituye un sustituto –amenaza– mucho más cercano del servicio básico telefónico básico, tanto de corta distancia como de larga distancia nacional, que la telefonía móvil celular. Por lo tanto, los resultados de la licitación de licencias para prestar servicios de comunicaciones personales habrían significado que se bloqueó un importante mecanismo que hubiera permitido generar una mayor competencia sobre la base del ingreso de nuevos operadores, especialmente en el servicio local. Esto habría contribuido a acotar el poder monopólico de los actores dominantes en las regiones correspondientes (Forcinito, 2001).

---

<sup>13</sup> Según un estudio de la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, citado por Forcinito (2001), las bases de la licitación “...preveían la posibilidad de mejorar la oferta cuando existiese una diferencia menor al 5 por ciento entre las ofertas económicas y la posibilidad de mejorar las ofertas para los operadores instalados, aunque no existiese empate técnico, lo que virtualmente garantiza a los operadores preestablecidos la obtención de las licencias”, (FIEL, 1999).

**Cuadro 20**  
**RECAUDACIÓN FISCAL OBTENIDA MEDIANTE LICITACIONES DE LICENCIAS**  
**DE SERVICIOS DE COMUNICACIONES PERSONALES (PCS) EN ARGENTINA, 1999**  
*(millones de dólares)*

Empresa	Operador	Valor de concesión (millones de dólares)	Espacio (Megahertz)
Región Norte			
• CTI Móvil	Agea/Clarín	27,25	20
• Movicom	BellSouth	53,00	40
• Unifon	Telefónica	56,00	40
• Personal	Telecom	27,25	20
Total		163,50	120
Buenos Aires			
• CTI Móvil	Agea/Clarín	301,00	40
• Movicom	BellSouth	163,00	20
• Unifon	Telefónica	256,25	30
• Personal	Telecom	256,25	30
Total		976,50	120
Región Sur			
• CTI Móvil	Agea/Clarín	22,25	20
• Movicom	BellSouth	46,00	40
• Unifon	Telefónica	22,25	20
• Personal	Telecom	43,00	40
Total		133,50	120
Total general		1 273,50	

Fuente: UIT (2000) sobre la base de datos de la Secretaría de Comunicaciones de Argentina.

De todos modos, según se puede apreciar en el cuadro 20, la licitación de tales licencias le significó al Estado recaudar poco más de 1.270 millones de dólares, que se generaron principalmente (976 millones de dólares) por la subasta de las licencias para operar en el Área Metropolitana de Buenos Aires, la zona de mayor densidad poblacional. Los montos recaudados en cada subasta ilustran la importancia estratégica que la participación en este proceso tenía para los actores participantes. De hecho, el monto recaudado supera lo percibido en 1990 (1.170 millones de dólares) cuando el Estado argentino vendió el 60 por ciento de la propiedad accionarial de las dos empresas licenciatarias de servicios básicos que reunieron los activos de ENTel, el monopolio público de telecomunicaciones de ese país.

## B. Brasil

La mayor parte de los antecedentes relativos a la licitación de licencias para operar en la telefonía móvil fueron expuestos en el capítulo dedicado a la privatización de TeleBras, primero en relación con la creación de las denominadas “sociedades espejo”, destinadas a competir en cada área con las empresas que habían surgido del fraccionamiento de TeleBras, y luego en relación con la autorización dada a nuevos entrantes para operar en las bandas D y E con el propósito de hacer más competitiva la telefonía móvil en virtud de su creciente concentración.

Según lo expuesto, en 1997 se otorgaron diez licencias regionales para operar en la banda B del espacio radioeléctrico y competir con las subsidiarias de servicios celulares móviles de TeleBras, agrupadas en ocho compañías que serían privatizadas en 1998. Se establecieron condiciones mínimas para cada región, en función de criterios tales como la cantidad de población, el potencial del mercado y el nivel de desarrollo económico. Los operadores de la banda B obtuvieron una licencia por 15 años y la propiedad extranjera fue limitada al 49 por ciento del capital.

El desarrollo potencial de la telefonía móvil de Brasil generó un alto interés entre algunas de las grandes compañías de telecomunicaciones multinacionales, que, asociadas a importantes empresas locales, no sólo desembolsaron 6.988 millones de dólares en la compra de la participación mayoritaria en el capital de las operadoras de telefonía móvil que habían nacido del fraccionamiento de TeleBras, sino, además, invirtieron otros 7.709 millones de dólares en la adjudicación de las 10 licencias regionales de telefonía móvil licitadas adicionalmente. En general, las ofertas recibidas por el Estado brasileño superaron por amplio margen el precio mínimo dispuesto por las autoridades, incluyendo la licencia que permite operar en el área metropolitana de São Paulo, adjudicada a la estadounidense BellSouth por 2.456 millones de dólares.

Las empresas que operan en la banda B tuvieron un rápido desarrollo, especialmente durante los primeros años, lo que les permitió aumentar progresivamente su participación de mercado en cada región y generar condiciones de mayor competencia, como se puede apreciar en el cuadro siguiente. En sólo cuatro años, las empresas que operan en la banda B lograron tener una base de clientes ascendente a 9,5 millones de suscriptores, esto es, 32,9 por ciento del mercado en ese entonces. Consecuentemente, las empresas que operan en la banda A disminuyeron su participación de 99,7 a 67,1 por ciento del mercado entre 1997 y 2001, no obstante que su base de clientes se cuadruplicó durante esos años.

**Cuadro 21**  
**BRASIL: SUSCRIPTORES DE TELEFONÍA MÓVIL DESAGREGADOS POR BANDA (1998-2004)**  
*(miles y porcentaje)*

Año	Banda A		Banda B		Banda D		Banda E		Total	
	Miles	Porcentaje	Miles	Porcentaje	Miles	Porcentaje	Miles	Porcentaje	Miles	Porcentaje
1997	4 534	99,7	16	0,3	-	-	-	-	4 550	100
1998	6 100	82,8	1 269	17,2	-	-	-	-	7 368	100
1999	10 757	71,6	4 276	28,4	-	-	-	-	15 033	100
2000	15 653	67,5	7 535	32,5	-	-	-	-	23 188	100
2001	19 278	67,1	9 468	32,9	-	-	-	-	28 746	100
2002	22 181	63,6	11 007	31,6	1 609	4,6	84	0,2	34 881	100
2003	26 449	57,0	13 501	29,1	5 674	12,2	750	1,6	46 373	100
2004	32 742	49,9	19 145	29,2	11 305	17,2	2.414	3,7	65 606	100

Fuente: ANATEL ([www.anatel.gov.br](http://www.anatel.gov.br)).

Como se explicó en el capítulo referido a la privatización de TeleBras, diversos factores asociados al desarrollo de la telefonía móvil en Brasil indujo a las autoridades de este país a subastar nuevas licencias para empresas operadoras y restablecer, por esta vía, la participación de un número relevante de actores en este segmento.

En primer lugar influyó el intenso ritmo de crecimiento que empezó a registrar la telefonía móvil en Brasil a partir de 1998, que significó que el número de suscriptores pasara de 4,6 millones en 1997 a 28,7 millones en 2001, esto es, 58,5 por ciento de incremento promedio anual.



En segundo lugar influyó la progresiva concentración que se produjo en el mercado de la telefonía móvil, que resultó tanto de las alianzas suscritas entre algunas de las empresas internacionales más agresivas, tales como Portugal Telecom y Telefónica S.A., como de las operaciones de toma de control que éstas emprendieron sobre las filiales de las empresas que enfatizaron su internacionalización con menos fuerza en América Latina, o cuyo nivel de endeudamiento les impedía sostener estrategias de expansión en la región suficientemente agresivas.

En tercer lugar influyó, como consecuencia de lo anterior, un creciente debilitamiento de las condiciones de competencia en cada segmento en que se había subdividido el mercado brasileño, debido a la complementación de negocios que los actores dominantes estaban desarrollando y la consecuente generación de economías de escala y de ámbito, lo que acentuaba la diferencia de competitividad entre las empresas operadoras dominantes y no dominantes, y reducía por tanto la posibilidad de los actores no dominantes de desarrollarse en mercados competitivos.

De esta manera, el escenario que se había configurado en Brasil, al poco tiempo de la privatización del sistema TeleBras, propiciaba la emergencia de dudas razonables acerca de la capacidad de las empresas que estaban operando en ambas bandas para responder a la demanda creciente de servicios de telefonía móvil en un mercado tan vasto como el brasileño y, simultáneamente, proveer eficazmente servicios de alta calidad de modo de traspasar a los usuarios las ganancias de eficiencia que los objetivos de la competitividad sistémica demandan para su consecución.

El trasfondo de estas dudas lo constituían los fuertes desembolsos que las empresas devenidas en dominantes habían incurrido en la toma de control de otras operadoras y la aparición de prácticas reñidas con la libre competencia, estas últimas asociadas al abuso de posiciones crecientemente dominantes.

Las nuevas licencias fueron adjudicadas principalmente a los grupos Telecom Italia y Telemar, lo que permitió el fortalecimiento de algunos de los competidores más directos del consorcio formado por Telefónica y Portugal Telecom mediante el aumento de su cobertura. Asimismo fue mejorada la posición competitiva de Telecom Americas mediante la adjudicación de una licencia para operar en las áreas 5 y 9, bandas D y E, respectivamente.

De este modo, el objetivo más preciso de las autoridades de Brasil al licitar nuevas licencias de telefonía móvil habría sido establecer relaciones de competencia entre actores fuertes, con presencia nacional y capacidad para operar de manera más integrada los principales negocios del sector. De hecho, las empresas adjudicatarias de licencias para operar en la banda D han tenido un importante desarrollo, lo que le ha permitido obtener a fines del 2004 una base de clientes de 11,3 millones de suscriptores, esto es, una participación de mercado levemente superior a 17 por ciento. En contraste, las empresas que operan en las bandas A y B disminuyeron su participación de 67,1 y 32,9 por ciento, respectivamente, a 49,9 y 29,2 por ciento entre 2001 y 2004.

En definitiva, la licitación de nuevas licencias para proveer servicios de telefonía móvil demostró que podía ser, en el caso de Brasil, un instrumento clave de regulación e intervención pública para restablecer condiciones efectivas de competencia cuando se debe hacer frente a procesos de concentración de la oferta que pongan en riesgo la provisión eficiente de los servicios.

Cuadro 22

**EMPRESAS OPERADORAS DE TELEFONÍA CELULAR DE BRASIL, POR ÁREA Y POR BANDA, DICIEMBRE DEL 2004\***

Área	Banda A	Banda B	Banda D	Banda E
1	Telesp Celular S.A.	BCP S.A.	TIM Celular	
2	Telesp Celular S.A. Triângulo Celular	Tess S.A.	TIM Celular	
3	Telerj Celular S.A. Telest Celular	ATL Telecom Leste	TNL PCS	TIM Celular
4	Triângulo Celular Telemig Celular S.A.	Maxitel S.A.	TNL PCS	
5	Sercomtel Celular TIM Sul	Global Telecom	TIM Celular Albra Telecomunicações	Brasil Telecom Celular
6	TIM Sul Celular CRT	Telet S.A.	TIM Celular	Brasil Telecom Celular
7	Triângulo Celular Teleacre Celular TCO Celular Telegoiás Celular Telemat Celular Telems Celular S.A. Teleron Celular	Americel	TIM Celular	Brasil Telecom Celular
8	Amazônia Celular	Norte Brasil Telecom	TNL PCS	TIM Celular S.A.
9	Telergipe Celular Telebahía Celular	Maxitel S.A.	TNL PCS	Stemar Telecomunicações
10	Telasa Celular Teleceará Celular Telepisa Celular Telern Celular Telpe Celular Telpe Celular	BSE	TNL PCS	

Fuente: ANATEL ([www.anatel.gov.br](http://www.anatel.gov.br)).

Nota: \* El grupo controlador de cada operadora puede verse en el cuadro 14 de este informe.

## C. Colombia

Colombia ha sido otro de los países de la región que recaudó una importante cantidad de recursos mediante la licitación de licencias de telefonía móvil celular (TMC) y de servicios de comunicación personal (PCS).

En 1993 se promulgó la Ley 37, en cuyo articulado se estableció que la prestación del servicio de telefonía móvil debía estar a cargo del Estado, que lo podrá prestar en forma directa o indirectamente a través de concesiones otorgadas a empresas estatales, privadas o de naturaleza mixta, en las que participen operadores de telefonía fija o convencional en Colombia, sea de modo directo o indirecto.

La telefonía móvil celular fue reglamentada por el Decreto Ley 7841, expedido en abril de 1993, de acuerdo con los lineamientos estipulados en la Ley. Los aspectos más relevantes de esta reglamentación son: a) el servicio de telefonía móvil debe prestarse en todo el territorio nacional,

tanto en las zonas rurales como urbanas, aún en aquellas de difícil acceso; b) para los efectos de maximizar la eficiencia de la prestación del servicio, se subdivide el territorio de Colombia en tres regiones: Oriental, Occidental y Costa Atlántica, que constituyen las áreas de servicio de las empresas concesionarias; c) se dispone la creación en cada área de servicio de dos redes de telefonía móvil, Red Celular A y Red Celular B, las que deben estar interconectadas, para que las empresas concesionarias compitan entre sí en cada área, conforme a la distribución de frecuencias asignadas por el Ministerio de Comunicaciones; d) una de las redes debe ser operada por sociedades de propiedad mixta o por empresas estatales y la otra por empresas privadas, ambas especializadas en la prestación de servicios de telecomunicaciones; e) las acciones, cuotas o partes de las sociedades que sean concesionarias del servicio de telefonía móvil celular no pueden enajenarse antes de tres años, a partir de la concesión, ni cederse el contrato (CRT).

Para participar en la licitación de la telefonía celular y siguiendo lo establecido en los términos de referencia, los principales grupos empresariales de Colombia –en especial aquellos que controlan los medios de comunicación de este país– establecieron diversas alianzas con algunas de las más importantes operadoras internacionales de telecomunicaciones, en el entendido que éstas garantizaban en mayor medida la calidad del servicio, gran capacidad de inversión y reconocimiento de marca en una industria de reciente desarrollo.

Para adjudicarse las tres licencias de la Red Celular A (a desarrollar por empresas mixtas o estatales) se inscribieron tres firmas: 1) Empresa Regional de Comunicaciones de la Costa Atlántica (Celcaribe), controlada por Millicom International Cellular S.A., con casa matriz en Luxemburgo, pero de origen estadounidense, y poseedora del 40% de las acciones de Celcaribe,<sup>14</sup> 2) Occidente y Caribe Celular (Ocel), operada por la empresa británica Cable & Wireless y poseedora del 25% de sus acciones,<sup>15</sup> y 3) Sociedad Colombiana de Telefonía Celular (Comcel), controlada y operada por la empresa Bell Canada.<sup>16</sup> En la medida en que se presentó sólo un proponente para operar la Red Celular A en cada zona o área, las autoridades determinaron que éste pagaría el 95% del monto ofertado por su homólogo en la red B.

Para la licitación de las tres licencias correspondientes a las operaciones en la Red Celular B (privada) se inscribieron ocho firmas, resultando ganadoras Compañía Celular de Colombia (Cocelco), operada por la española Telefónica en coordinación con su filial Compañía de Teléfonos de Chile; y Celumóvil S.A., que se adjudicó la licencia para operar la región Oriente y la Costa Atlántica, operada por Mc Cow, empresa vinculada a AT&T.

En definitiva, en 1994 fueron subastadas las seis licencias de telefonía móvil sujetas al proceso de licitación, concretándose la creación de una estructura de mercado duopólica en cada área de servicios. El monto total pagado por las empresas concesionarias ascendió a 1.188 millones de dólares estadounidenses, aportados preferentemente por Comcel –que se adjudicó por 316,1 millones de dólares una licencia para operar en la red mixta A en la zona Oriente– y por Celumóvil –que obtuvo una licencia en la zona Oriente, por 332,8 millones de dólares y otra en la Costa Atlántica, por 118, 1 millones de dólares (ver cuadro 23). El valor por habitante pagado por Celumóvil en la región Oriental (23,45 dólares) fue el más alto precio pagado por la licencia de TMC, superando el pagado en la misma área por Comcel (22,27 dólares), dos de los mayores precios pagados internacionalmente (CRT).

<sup>14</sup> Según información publicada por la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, de Colombia, la participación de entes públicos en la propiedad inicial de Celcaribe, en 1994, ascendía a 54,4%, en tanto la de agentes privados nacionales se empinaba apenas a 5,6% (CRT).

<sup>15</sup> En la estructura inicial de la propiedad del capital de Ocel, el grupo estatal Empresas Públicas de Medellín detentaba el control del 56,4% de las acciones; la participación de inversionistas privados locales ascendía a 5,6% (CRT).

<sup>16</sup> La participación de Bell Canada en la propiedad inicial de Comcel, en 1994, ascendía a 50% del capital. La propiedad de Comcel incluía asimismo la participación del grupo estatal Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá (49%). Accionistas privados locales tenían en su poder el 1% restante (CRT).

Cuadro 23

**RECAUDACIÓN FISCAL OBTENIDA MEDIANTE LICITACIONES DE LICENCIAS  
DE TELEFONÍA MÓVIL CELULAR EN COLOMBIA, 1994**

(millones de dólares)

Operador	Región	Valor de concesión	Socio operador
Red mixta A			
Ocel	Occidente	150,2	Cable&Wireless
Comcel	Oriente	316,1	Bell Canada
Celcaribe	Costa Atlántica	112,2	Millicon International Cellular S.A.
Red privada B			
Cocelco	Occidente	158,1	Telefónica
Celumóvil	Oriente	332,8	Mc Cow (AT&T)
Celumóvil	Costa Atlántica	118,1	Mc Cow (AT&T)
Total		1187,5	

Fuente: Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, República de Colombia.

Las concesiones fueron entregadas por un período de 10 años, prorrogables por 10 años más y con cinco años de exclusividad. No obstante, en diciembre de 1996 los contratos de concesión suscritos en 1994 con las empresas operadoras fueron prorrogados por otros 10 años, lo que implica que su vigencia se extendió hasta 2014. Por esta prórroga, Colombia obtuvo recursos adicionales por 130 millones de dólares, que fueron pagados en dos partidas, una en mayo de 1997 por 100 millones de dólares y el remanente, ascendente a 30 millones de dólares, en noviembre del mismo año (CRT).

La toma de control de las operadoras de telefonía móvil que se ha producido en los años más recientes, por parte de aquellas que intentan constituirse en operadoras nacionales, obedece a las ventajas que estas últimas obtienen mediante la anexión de las operadoras localizadas en mercados territoriales de menor densidad población y telefónica, vale decir, reducir el costo del servicio al eliminar los cargos de *roaming* para los suscriptores que usan el teléfono celular en cualquier parte del país, reducción de gastos de interconexión, disminución de los costos de ventas, publicidad y de otros gastos administrativos, que se pueden distribuir entre una mayor cantidad de usuarios después de la toma de control.

La estructura de control accionario de las empresas que se adjudicaron en 1994 las licencias para desarrollar la telefonía móvil ha registrado importantes cambios luego de expirar la prohibición de enajenar la propiedad de la empresa concesionaria antes de los tres años de actividad. Uno de estos cambios consistió en la toma de control de Occidente y Caribe Celular (Ocel) por parte de Sociedad Colombiana de Telefonía Celular (Comcel), lo que significó la salida de Cable & Wireless del mercado colombiano y un mayor grado de concentración de la actividad.

Asimismo, la propiedad de Comcel, Cocelco y Celumovil registró modificaciones sustantivas a partir de 1997. En Comcel el socio operador Bell Canada, convertido en accionista mayoritario, vendió su participación a Telecom Americas, filial del grupo TELMEX, que se transformó por esta vía en uno de los agentes dominantes de la telefonía móvil de Colombia. En Cocelco, el grupo español Telefónica vendió su participación y se retiró temporalmente del mercado de las telecomunicaciones de este país, concentrándose la propiedad total de la operadora en manos del grupo local Sarmiento. Posteriormente, a fines del 2000, Cocelco fue fusionada con Celumóvil. En esta última, los accionistas locales y el socio operador Mc Cow, vinculado a AT&T, habían vendido sus respectivas participaciones a BellSouth, que se transformó en otro de los agentes dominantes de la telefonía celular de Colombia. Recientemente, la venta de los activos latinoamericanos de BellSouth a Telefónica, en 2004, significó la salida de la empresa canadiense del mercado colombiano y el retorno de Telefónica, pero esta vez en posición de actor dominante.

Con el propósito de imprimirle mayor dinamismo al mercado de la telefonía móvil, se aprobó en 2000 la Ley 555, que regula la prestación de los servicios de comunicación personal (PCS). Para los efectos de garantizar un cierto nivel de competencia efectiva a los operadores establecidos de telefonía celular, y a los usuarios de este servicio, la Ley 555 determinó que tanto los concesionarios de TMC, como las empresas de *trunking*, no pudieran participar en la licitación convocada para asignar la concesión al primer operador, así como sus asociados que detenten más del 30% de la propiedad, en ninguna de las tres áreas de servicio en las que opera la prestación de PCS. Asimismo, en el cuerpo jurídico aludido se dispuso que la concesión de la segunda licencia no sería otorgada antes de febrero de 2003, es decir, después de cumplirse tres años desde cuando se promulgó la Ley.

A comienzos de 2003, el consorcio Colombia Móvil, conformado por la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá (ETB) y Empresas Públicas de Medellín (EPM), ganó la licencia para operar el negocio de PCS en Colombia. ETB y EPM ofrecieron 56 millones de dólares por la licencia de explotación del sistema de telefonía móvil, cifra equivalente al precio mínimo fijado por el gobierno. La nueva empresa iniciaría su prestación de servicios en octubre de 2003, esperando que alcance su punto de equilibrio a partir del cuarto año de operaciones. (AméricaEconomía, 2003i).

En definitiva, Colombia obtuvo un total de 1.374 millones de dólares por concepto de licencias licitadas para operar en el segmento de telefonía móvil, monto que se suma a los 300 millones de dólares que este país obtuvo por las licencias que las autoridades asignaron para operar en la telefonía de larga distancia.



## **VII. La reestructuración de la industria de telecomunicaciones después de la crisis punto.com**

---

Durante los primeros años de la década de 2000, la mayoría de las empresas de telecomunicaciones que operan en América Latina enfrentó dificultades de orden financiero, asociadas a endeudamientos excesivos y a la desaceleración de la industria en algunas de las principales economías de la región.

Tales dificultades propiciaron una intensa reestructuración del sector de las telecomunicaciones en América Latina, lo que se tradujo en la salida de la región de varios de los operadores que intentaron implementar estrategias de expansión internacional al amparo de la privatización de los monopolios públicos de telecomunicaciones y de la apertura del sector a inversionistas extranjeros y privados locales.

Las ventas de participación en el capital accionario que realizaron British Telecom –en Belice Telecom y en las operadoras brasileñas de telefonía móvil Tele Centro Oeste Celular y Norte Brasil Telecom–, Telia Swedtel –en ENTEL, de Nicaragua y en la operadora brasileña Tess–, France Télécom –en Telecom Argentina y en la Compañía de Telecomunicaciones El Salvador– y MCI Communications –en EMBRATEL, de Brasil– en los últimos años se inscriben, sin duda, en este cuadro general de reestructuración del sector.

A los casos ya señalados se agregan los de AT&T y BellSouth, que vendieron sus filiales que proveían servicios de telefonía de larga distancia y móvil en varios de los países de la región, permitiendo la

expansión y consolidación de los grupos Telefónica y Carso Telecom en los mercados respectivos.

De esta manera, en los últimos años ha tenido lugar en la región una importante concentración de la industria de telecomunicaciones, reduciéndose el número de actores relevantes que participan en su desarrollo a sólo dos operadores internacionales, que disputan palmo a palmo los principales mercados. El resto de los operadores que intentaron en la última década implementar estrategias de expansión internacional en América Latina han ido perdiendo posiciones progresivamente, cuando no han abandonado totalmente la región.

## **A. Causas de la crisis de las empresas de telecomunicaciones en América Latina**

En gran parte, esta reestructuración fue impulsada por la contracción de la demanda agregada –especialmente por el consumo– que se registró en varios de los países de la región hacia fines de los años noventa y comienzos del nuevo milenio, lo que determinó que la explosiva expansión de las principales líneas de negocio de la industria de telecomunicaciones se detuviera abruptamente en algunos de los mercados donde había alcanzado alguna significación. Otros factores que han contribuido a impulsar esta reestructuración se relacionan con el incremento de sus niveles de endeudamiento y costos financieros, inducidos en parte por la devaluación de la moneda local que se registró en la mayoría de las economías de la región y en parte por la creciente brecha entre los ingresos proyectados y los ingresos efectivos.

En 2002 la devaluación del real en Brasil y del peso en Argentina tuvo efectos dramáticamente reales en los resultados de muchas empresas, especialmente en las proveedoras de servicios públicos, endeudadas mayoritariamente en dólares, que debieron hacer frente a sus compromisos con ingresos fuertemente cercenados por la devaluación y la contracción de la demanda interna. El ejemplo más contundente de esta situación fue Telefónica, de Brasil, que registró pérdidas por 9,6 millardos de dólares estadounidenses, cifra equivalente a un 32% de sus ventas. Más de la mitad de las 50 empresas que tuvieron más pérdidas en el 2002 fueron del rubro de las telecomunicaciones, generadoras de energía eléctrica, distribuidoras de electricidad o de servicios de distribución de agua potable y alcantarillado (AméricaEconomía, 2003k).

Asimismo no pueden ser ignorados en esta reestructuración de las telecomunicaciones en América Latina algunos factores de índole más exógena, tales como las denominadas crisis de las empresas puntocom –que provocó la desaparición de numerosas empresas proveedoras de servicios de internet y de comercio electrónico, afectando la expansión de las operadoras de telefonía en áreas de negocio vinculadas al desarrollo de la “nueva economía”– y de la 3G. Esta última consistió en los diversos problemas de orden tecnológico que se suscitaron en la puesta en marcha de la telefonía móvil de tercera generación (3G), asociados a la demorada amortización del fuerte desembolso que realizaron algunas operadoras internacionales para operar en mercados europeos específicos. Debido a los cuantiosos montos en que estas operadoras se adjudicaron las licencias respectivas, las empresas adjudicatarias debieron emprender sucesivas reestructuraciones internas para controlar el incremento de sus pasivos. En algunos casos, las empresas optaron por vender activos que no estaban vinculados a las áreas de negocio que les interesaba priorizar.

De esta manera, este pequeño número de empresas internacionales del sector tomó una destacada posición en varios de los mercados de telecomunicaciones que se abrieron a la participación de agentes privados. Es probable que este proceso de concentración al nivel regional se acentúe todavía más en el corto plazo, produciéndose la expulsión del mercado de algunos de los actores hoy presentes, debido a las diversas dificultades que enfrenta la industria de telecomunicaciones para mantener el ritmo de crecimiento de los años más recientes.

Recuadro 1



## AT&T LATIN AMERICA: LOS ERRORES BÁSICOS DE UNA ESTRATEGIA DE EXPANSIÓN REGIONAL

A comienzos de 2003, AT&T informó que estaba considerando ofertas para la venta del 69 por ciento de las acciones de su filial latinoamericana AT&T Latin America, empresa que se había constituido en 1999, cuando adquirió la red de telecomunicaciones de IBM y de Concert, el *joint venture* con British Telecom. (BT) que no funcionó y a la que agregó, en medio de la fiebre de fusiones de fines de los años noventa, empresas de diversos países que fueron absorbidas: FirstCom, que operaba en Chile, Colombia y Perú, Netstream en Brasil y Keytech en Argentina. Aunque mezclaba distintos protocolos y no estaba totalmente integrada, AT&T pudo usar esa red para ofrecer soluciones a escala global a multinacionales. Parte de estos esfuerzos apuntaban a empresas situadas en América Latina.

Cuando se anunció la venta de la participación de AT&T Corp. en el capital de AT&T Latin America, esta atendía los mercados de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Perú con una red de fibra de alta velocidad de más de 7.200 kilómetros de ruta, pero presentaba un alto endeudamiento (un millardo de dólares estadounidenses) y serios problemas relacionados con la gestión del negocio. De esta manera, sus acciones comunes clase A fueron retiradas del Nasdaq SmallCap Market debido a que no logró cumplir con los requerimientos del mercado.

Para algunos analistas, la situación de AT&T Latin America fue el resultado de la combinación de varios factores explosivos, entre los que se cuentan las limitaciones de su plan de negocios, su excesivo apalancamiento y, en especial, las dubitaciones de su principal inversionista, AT&T Corp., sobre el futuro de la región, posiblemente desde el principio de la operación. En este sentido llamó poderosamente la atención que la empresa estadounidense comunicara en octubre de 2002 que serviría a los mismos clientes corporativos que su subsidiaria, planteando una suerte de competencia entre la casa matriz y su filial latinoamericana. Tampoco escapó a la atención de los observadores que AT&T Corp. mantuviera a su filial mexicana Alestra al margen de su operadora en el resto de los países de la región

El problema principal del negocio estaba justamente en su ambición regional, aunada a un plan de negocios de foco estrecho: la venta de servicios de redes de comunicaciones de datos y voz orientada exclusivamente a las grandes corporaciones en mercados donde lo predominante son las pequeñas y medianas empresas, y no las grandes corporaciones.

Desde el punto de vista del negocio mismo, la inversión en infraestructura y tecnología que requiere una operación como la de AT&T LA se volvió una carga onerosa cuando el mercado de las telecomunicaciones se desplomó en 2001. Presionada por preocupaciones en su principal mercado y profundamente escéptica de la capacidad de recuperación de la región, la matriz decidió abandonar sus planes de expansión internacional en América Latina y vender su participación en el capital accionario de AT&T Latin America, asumiendo como pérdida 603 millones de dólares estadounidenses de la deuda total de ésta.

En enero de 2003, Southern Cross, un fondo de inversiones de origen estadounidense, firmó una carta de intención con AT&T Corp., en la que se comprometía a hacerse cargo de los 440 millones de dólares que constituían el saldo adeudado por AT&T Latin America y a pagar una suma nominal de mil dólares estadounidenses por los activos de la subsidiaria, valuados en 1,2 millardos de dólares.

En septiembre de 2003, Embratel Telecom Participacoes anunció la firma de un acuerdo con AT&T Latinoamérica para comprar las empresas filiales que esta última poseía en Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Perú. La concreción de este acuerdo quedó supeditado al resultado formal de procedimientos y aprobaciones de los tribunales estadounidenses pues AT&T Latinoamérica estaba acogida al Capítulo 11 de la Ley de Bancarrotas de ese país desde abril de ese año. En ese entonces, Embratel estaba todavía controlada por MCI, también declarada en bancarrotas desde comienzos de 2003.

**Fuente:** Aidunate (2003), AméricaEconomía (2003j), (AméricaEconomía, 2003k), AméricaEconomía (2003i), AméricaEconomía (2003m).

## B. Telefónica y la toma de control de las filiales de BellSouth

En el período más reciente, la toma de control de empresas del sector por alguno de los actores dominantes que más impacto provocó fue la compra en 5.850 millones de dólares que realizó en marzo de 2004 el grupo Telefónica de las filiales sudamericanas de BellSouth que la empresa operadora estadounidense conservaba en su poder. Parte importante de este monto (1.500 millones de dólares) lo constituyen pasivos de las empresas que fueron transferidas a Telefónica Móviles, por lo que no fue recepcionada por la telefónica estadounidense. Otra parte de este monto global fue destinado a la compra de las acciones que estaban en poder de accionistas minoritarios en las distintas filiales y al pago de impuestos relacionados con la transacción, lo que dejó en poder de la operadora estadounidense alrededor de 4.200 millones de dólares.

La toma de control de los activos latinoamericanos de BellSouth permitió a Telefónica sumar seis países a su red de cobertura en la provisión de telefonía móvil (Colombia, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Panamá y Venezuela) e incrementar su cuota de mercado en Argentina, Chile, Perú y Uruguay, mediante la absorción de un competidor. Además, esta toma de control le permitió a Telefónica agregar alrededor de 10 millones de clientes nuevos a su portafolio, elevando el número total de suscriptores de telefonía móvil a 42 millones (BellSouth, página electrónica).

**Cuadro 24**  
**EMPRESAS FILIALES DE BELL SOUTH ADQUIRIDAS POR TELEFÓNICA**  
(Miles)

PAIS	RAZON SOCIAL	SUSCRIPTORES
Argentina	Movicom	2.150
Chile	BellSouth Chile	...
Colombia	BellSouth Colombia (ex Celumóvil)	...
Ecuador	BellSouth Ecuador	830
Guatemala	BellSouth Guatemala	339
Nicaragua	Telefonía Celular de Nicaragua	250
Panamá	BellSouth de Panamá *	600
Perú	BellSouth Perú	751
Uruguay	Movicom	...
Venezuela	Telcel BellSouth	3.000

**Fuente:** Elaboración propia a partir de información de las empresas.

**Notas:** A partir de octubre del 2004 cambió su denominación a Telefónica Móviles Panamá S.A.

En la mayoría de los países donde Telefónica aumentó su cuota de participación de mercado mediante la fusión o absorción de la filial de BellSouth, la operación emprendida por el grupo español ha generado tajantes pronunciamientos de los respectivos tribunales de competencia. En los casos particulares de Argentina y Chile, los fallos emitidos impusieron severas condiciones a la fusión de las filiales locales de ambas empresas.

Específicamente, la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia, de Argentina, exigió que la nueva compañía local renuncie al acceso de más de 50 megahertz de espectro radial que resulten de la fusión –se espera que la fusión de Movicom y Unifon acumule un total de 85 megahertz–, con el propósito de garantizar el ingreso de nuevas firmas competidoras al mercado y la preservación de condiciones de competencia, teniendo en consideración que el espectro radial es un recurso escaso indispensable para el desarrollo de la telefonía móvil (AméricaEconomía, 2004c).

En el mismo sentido se pronunció el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, de Chile, la que estableció en un fallo unánime que Telefónica Móviles, controladora de Telefónica Móvil y BellSouth, deberá desprenderse de 25 MHz a través de una licitación pública no discriminatoria y abierta, a la que deberá llamar la Subsecretaría de Telecomunicaciones en un plazo de 18 meses. Actualmente Telefónica Móvil tiene 25 MHz en la banda 800 y 20 MHz en la banda 1.900, en tanto, BellSouth tiene 25 MHz en la banda 800 y 10 MHz en la banda 1.900. De esta manera, la fusión de ambas filiales deja a la nueva empresa con un total de 80 MHz, que deberá reducirse a 55 MHz entre las dos bandas luego de la licitación (Estrategia, 2005).

En Perú, sin embargo, la toma de control de la filial de BellSouth fue aprobada sin condiciones por el Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (Osipitel), aun cuando dicho organismo entiende que “la adquisición de BellSouth por parte del Grupo Telefónica representa un acto de concentración horizontal” y que mediante esta compra Telefónica logra una participación de alrededor del 73 por ciento del mercado de telefonía móvil de Perú

(AméricaEconomía, 2004d). La posición adoptada por Osiptel fue fundamentada en la legislación vigente sobre libre competencia en el Perú, que no establece explícitamente un control de los actos de concentración, horizontal o vertical, que se realicen en el sector de las telecomunicaciones (Osiptel, 2004).

Según los directivos de Telefónica, con la adquisición de las filiales latinoamericanas de BellSouth, la empresa española se transformó en el primer operador de la región y el cuarto al nivel mundial, con una participación de mercado de 35 por ciento (Estrategia, 2005).

Cabe hacer notar, sin embargo, que BellSouth había iniciado antes, en 2003, su retirada de América Latina cuando la operadora estadounidense transfirió a América Móvil su participación en el capital accionario de las empresas brasileñas de telefonía móvil BSE –zona 10, correspondiente al noreste de Brasil- y BCP, de Sao Paulo, por 170 y 625 millones de dólares, respectivamente. Ambos traspasos consolidaron la posición de América Móvil en el mercado de Brasil, transformándola en uno de los actores dominantes de las telecomunicaciones en ese país y en la región latinoamericana.

#### Recuadro 2

#### LA VENTA DE ENTEL CHILE: ¿INICIO DE UNA NUEVA RETIRADA?

Finalmente, una de las empresas operadoras internacionales que más esfuerzos había realizado para defender sus posiciones en la industria de telecomunicaciones de América Latina, Stet SpA, también inició su retirada de la región mediante la enajenación del 54,7 por ciento del capital accionario de ENTEL, de Chile, por 934 millones de dólares estadounidenses en enero de 2005. Los compradores de la participación italiana son varios grupos empresariales locales (Hurtado Vicuña, Fernández León, Matte, Menéndez y Gianoli) que se agruparon en la sociedad de inversiones Almendral, de la que controlan el 74,57 por ciento de su capital.

En el presente, ENTEL es un conglomerado de empresas proveedoras de servicios de telecomunicaciones que, por intermedio de sus empresas filiales, conserva una posición de liderazgo en el segmento de larga distancia internacional y mantiene una participación de mercado del 36 por ciento en el segmento de telefonía móvil. En cambio, en el segmento de la telefonía local su participación no ha obtenido los mismos resultados y no supera el 3 por ciento.

De acuerdo a la información oficial entregada por la empresa italiana, la venta de su participación en ENTEL le significará reducir su deuda consolidada en 1.100 millones de euros, esto es, cerca de 1.400 millones de dólares estadounidenses, lo que contribuye a mejorar su posición financiera. De todos modos destaca la pérdida de 180 millones de dólares que el grupo italiano ha reconocido en el marco de esta transacción, debido a que los mismos grupos empresariales locales que suscribieron esta operación de compra del 54,7 por ciento de ENTEL habían vendido al grupo italiano en el 2000, por 905 millones de dólares, el 29,1 por ciento de la operadora chilena que detentaban, en ese entonces, a través de Chilquinta (La Segunda, 2005).

Fuente: elaboración propia.

### C. El Grupo Carso Telecom: la emergencia de un nuevo actor

El Grupo Carso Telecom es un *holding* “cabeza de fila” del grupo económico mexicano Carso, que encabeza el empresario Carlos Slim, que opera en el mercado de las telecomunicaciones por intermedio de dos empresas insignes. La primera es Teléfonos de México S.A. de C.V. (TELMEX), ex monopolio público de telecomunicaciones que fue privatizado entre 1990 y 1994 en sucesivas ventas de paquetes accionarios (ver cuadro 6). Este mismo grupo detenta también el control de Telecom Americas, la sociedad controladora de la compañía *holding* América Móvil, que fue escindida de TELMEX cuando el grupo Carso decidió agrupar las diversas operadoras de telefonía fija y móvil en dos compañías *holding* independientes.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> El Grupo Carso es una de las organizaciones empresariales más importantes de México, con presencia relevante en diversas áreas de la economía. Por intermedio de sociedades controladoras del tipo Carso Global Telecom –verdaderos holdings “cabeza de fila”– el grupo detenta el control de numerosas compañías industriales, comerciales y proveedoras de servicios financieros. Así, a través de Carso Industrial, controla las empresas Condumex, Porcelanite, Nacobre y Cigatam, entre otras compañías industriales. Por intermedio de Carso Comercial el grupo controla Sears, Sanborns, Promotora Musical y El Globo. En el sector financiero, el Grupo Carso controla el Grupo Financiero Inbursa, que se compone de Banco Inbursa, Seguros Inbursa, Casa de Bolsa Inversora Bursátil,

En el último quinquenio TELMEX se constituyó en una de las principales compañías de América Latina y El Caribe, luego de realizar inversiones por más de 27 mil millones de dólares durante el periodo 1990-2003. A fines del 2004 el grupo mantiene importantes operaciones en Argentina, Brasil, Colombia, Chile, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, México, Nicaragua y Perú, sobre la base de una plataforma tecnológica completamente digital que opera una red de fibra óptica de 80 mil kms. Esta red tiene conexiones vía cable submarino con 39 países.

Siguiendo los pasos de las compañías internacionales más avanzadas tecnológicamente que operan en el sector, TELMEX y sus subsidiarias ofrecen un amplio rango de servicios avanzados de telecomunicaciones, lo que le permite estar presente en las diversas áreas de negocio que se han generado en esta industria. Éstas incluyen transmisión de voz, datos y video, acceso a Internet y soluciones integrales para clientes de la pequeña y mediana empresa, así como para grandes corporaciones internacionales.

TELMEX generó sus primeras ganancias de competitividad a partir de 1997, con la apertura del mercado de la telefonía de larga distancia en el mercado mexicano, lo que determinó que el ex monopolio público de telecomunicaciones debiera empezar a competir con algunas de las principales empresas telecomunicaciones de origen estadounidense en este segmento y modernizarse tecnológicamente.

En México, TELMEX es la empresa líder de telecomunicaciones con 15,7 millones de líneas telefónicas principales en servicio (85 por ciento del mercado), 2,2 millones de líneas equivalentes para la transmisión de datos y 1,4 millones de cuentas de acceso a Internet. A su vez, TELCEL, la operadora de telefonía móvil del Grupo en este país, controla alrededor del 77 por ciento del mercado en este segmento.

En los años más recientes, el Grupo Carso impulsó con especial fuerza la internacionalización en los países de la región de sus dos empresas insignes en el área de las telecomunicaciones. Una de las primeras acciones relacionadas con la internacionalización de las empresas de telecomunicaciones del Grupo Carso se produjo en Colombia y consistió en la compra a Bell Canada de su participación en el capital accionario de la Sociedad Colombiana de Telefonía Celular (Comcel), que ascendía a 51 por ciento. Como se señaló en el capítulo V, esta empresa se había constituido en una de las empresas dominantes de este segmento, luego de adjudicarse en 1994 una licencia para operar en la red mixta A en la zona Oriente por 316,1 millones de dólares y tomar el control de Ocel, empresa que había ganado la licitación de la zona occidente y caribeña de Colombia.

América Central ha constituido uno de los mercados subregionales de mayor interés para el Grupo Carso Telecom y su política de expansión internacional en la región. Esta se inició en Guatemala mediante una controvertida operación que realizó el Grupo por intermedio de TELMEX durante el bienio 2000-2001, asociada a la toma de control de la Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones S.A., TELGUA, y cuyos detalles se expusieron en el capítulo V de este informe.

Por otra parte, a través de Telecom Américas, el Grupo adquirió a France Télécom, durante el segundo semestre de 2003, el control accionario mayoritario de la Compañía de Telecomunicaciones de El Salvador (CTE), incluyendo su división de telefonía móvil, por 417 millones de dólares, lo que le permite una posición dominante en las principales áreas de negocio de la industria de telecomunicaciones en este país.

A fines de 2003 el Grupo se adjudicó por intermedio de América Móvil la licitación del 49 por ciento de la Empresa Nicaragüense de Telecomunicaciones (ENTEL), luego de ofertar 49,6

---

Arrendadora Inbursa, Fianzas la Guardiania y Afore Inbursa, entre otras compañías, y US Commercial Corp., tenedora de las acciones de CompUSA.

millones de dólares. Como se señaló en el capítulo V de este informe, este resultado fue refrendado a comienzos de 2004 por la decisión de Megatel EMCE de no hacer uso de su derecho de igualar la oferta de América Móvil en conformidad a sus atribuciones y facultades de socio controlador. Durante 2004, el Grupo pagó otros 180 millones de dólares por el 50 por ciento de las acciones de ENTEL que pertenecían al consorcio que habían formado la firma sueca Telia Swedtel y la firma hondureña Megatel EMCE, lo que le permitió al Grupo Carso concentrar en sus manos el 99,6 por ciento de las acciones de ENTEL.

El proceso de internacionalización de las empresas insignes del Grupo Carso en el sector de las telecomunicaciones fue particularmente notorio en el 2004, año en que las operadoras telefónicas del Grupo Carso pudieron aprovechar las dificultades financieras de los operadores que no habían consolidado su posición en los mercados de la región. De hecho, el Grupo realizó varias operaciones destinadas a consolidar la posición de sus empresas insignes de telecomunicaciones en la región latinoamericana.

Una de las operaciones claves que el Grupo emprendió con este propósito se relacionó con la adquisición de los activos de AT&T Latin America Corp. en Argentina, Brasil, Colombia, Chile y Perú por 207 millones de dólares. En febrero de 2004, los directivos de Telmex anunciaron el término del proceso de integración –iniciado en noviembre de 2003– cuando las autoridades reguladoras de cada país aprobaron la absorción de las respectivas filiales.

La compra de los activos de ATT Latinoamérica le permitió a TELMEX ingresar a los mercados más importantes de América del Sur, lo que constituyó un paso clave en la consolidación de su estrategia de internacionalización en los países de la región y convertirse en un operador con cobertura continental, regional y local.

Está claro, por cierto, que el desafío de TELMEX es aumentar la participación de mercado que tenían las filiales de ATT Latinoamérica en los respectivos países, lo que se pretende obtener mediante nuevas inversiones que hagan posible redimensionar y modernizar la red que se adquirió en las cinco naciones sudamericanas. Estas inversiones persiguen el propósito de diversificar la oferta de productos y servicios de las empresas del grupo.

Sin embargo, la operación más destacada que el Grupo Carso emprendió durante 2004, a través de TELMEX, fue la compra de las acciones de EMBRATEL, de Brasil, que estaban en poder de MCI (ex WorldCom Inc). En marzo de 2004 TELMEX suscribió un acuerdo de compra de la participación de MCI, ascendente a 19,26% del capital social y a 51,79% de las acciones con derecho a voto, en Embratel Participações S.A., por 360 millones de dólares. Este acuerdo de compra quedó sujeto a la aprobación de la Corte de Bancarrota de los Estados Unidos de América y de las autoridades brasileñas.

En abril de 2004 se anunció una enmienda al acuerdo suscrito con MCI, la que incrementó el monto de la transacción a 400 millones de dólares y estableció un pago comprometido de 12,2 millones de dólares en caso de que la transacción no se realizara. Ésta, sin embargo, se concretó y el grupo mexicano tomó el control de la principal operadora de telefonía de larga distancia de Brasil y que además ofrece servicios de datos e Internet para el mercado corporativo. La firma brasileña posee la mayor estructura de red de telecomunicaciones de América Latina y la única red nacional de fibra óptica existente en ese país, además de controlar un conjunto de satélites de alcance mundial. A pesar de tales características, según algunos analistas, el grupo deberá desplegar grandes esfuerzos a partir de 2005 para reposicionar a EMBRATEL en el mercado brasileño en medio de una batalla de precios especialmente intensa en las áreas de negocio en que participa la operadora, al punto de obligarla a reducir sus márgenes de ganancia (Fonseca, 2004).

Sin duda, Brasil es el país sudamericano que ha atraído con más fuerza a las empresas del Grupo Carso, capturando una porción importante de los 1.750 millones de dólares que éste invirtió en América Latina durante 2004. De hecho, la inversión en este país podría aumentar si se llega a

concretar la compra de un porcentaje relevante del capital accionario de Net Serviços de Comunicação, la mayor compañía de TV por cable de Brasil, que podría darle acceso a la última milla que EMBRATEL no tiene, a la vez que ofrecer servicios complementarios de voz, imagen y datos (Fonseca, 2004).

La columna vertebral de la inserción del Grupo Carso en la industria de telecomunicaciones en Brasil la constituyen sus inversiones en el segmento de la telefonía móvil, como se pudo apreciar en el análisis de la privatización del sistema TeleBras, expuesto en el capítulo IV de este informe. En particular destacan las operaciones relacionadas con la toma de control de las ex filiales de BellSouth en Brasil, BSE y BCP. En marzo de 2003, el Grupo compró 95 por ciento de BSE a las empresas BellSouth y Verbier, por 171 millones de dólares. Esta compra permitió a Telecom Américas incrementar su base de clientes a 6,2 millones de suscriptores en Brasil, lo que representaba un importante incremento de sus operaciones en el mercado de Brasil, limitadas hasta entonces a las actividades de Tess, ATL Telecom Leste, Telet y Americel. De hecho, la toma de control de BSE le permitió al Grupo Carso Telecom constituirse en el segundo mayor proveedor de servicios de telefonía móvil en este país.

La posición del Grupo en el mercado de Brasil continuó aumentando su importancia luego de comprar a fines de 2003, por intermedio de Telecom Americas, la operadora BCP, la principal empresa filial de BellSouth en Brasil, por 625 millones de dólares. BCP provee servicios de telefonía móvil en el área metropolitana del estado de São Paulo y tenía una base de clientes que superaba los 1,7 millones de suscriptores.

Asimismo, Telecom Americas adquirió licencias en las bandas D y E para iniciar operaciones en los estados de Bahía y Sergipe (a través de Stemar Telecomunicações), y Paraná y Santa Catarina (a través de Albra Telecomunicações), lo que le permitió un nivel de cobertura que abarca 8 de las 10 zonas en que se segmentó el mercado brasileño de telefonía móvil.

Como parte de su estrategia de crecimiento y expansión internacional, Telmex compró en abril de 2004 un 20 por ciento de la empresa argentina Techtel al Grupo Techint, en una operación en la cual también adquirió 60 por ciento de la misma empresa a la sociedad relacionada América Móvil por un total de 114 millones de dólares. Techtel cuenta con una amplia red de fibra óptica de más de 4.000 kms., tanto metropolitana como de larga distancia, con presencia en 10 ciudades, además de Buenos Aires y Montevideo. Poco antes Techtel había tomado el control de MetroRed, empresa dedicada a la transmisión de datos que ha desarrollado una red de fibra óptica de más de 300 kms. en el micro y macro centro de Buenos Aires, con una cobertura complementaria a la que Techtel y Telmex ofrecen actualmente. Asimismo cuenta con un Data Center que tiene una capacidad de expansión de hasta 7.000 m<sup>2</sup>.

La expansión territorial emprendida por TELMEX incluyó también a Chile. En abril de 2004 el conglomerado mexicano adquirió el 40% de Chilesat Corp., matriz de Chilesat S.A., una de las principales empresas de telecomunicaciones en Chile, controlada por el fondo de inversión Southern Cross Latin America Private Equity Fund y GE Capital. Posteriormente, de acuerdo a la legislación chilena, TELMEX debió hacer una oferta pública para adquirir el 60% restante de las acciones de CHILESAT, al mismo precio por acción que se le pagó a Southern Cross y a GE Capital, los accionistas mayoritarios que habían transferido su participación a TELMEX. Al término de la oferta pública, el grupo mexicano quedó con el 99,3 por ciento de las acciones de Chilesat Corp. en su poder, lo que significó un desembolso total de 114 millones de dólares.

CHILESAT y sus subsidiarias proporcionan servicios de larga distancia y acceso a internet a más de 500 mil clientes y es uno de los principales proveedores de servicios de redes de datos para el mercado corporativo en Chile. Adicionalmente presta servicios de larga distancia en Perú y cuenta con una red de gran capacidad para proporcionar servicios integrales a empresas e

instalaciones de telefonía pública con tecnología de punta. Asimismo, tiene una plataforma de telefonía local en todos los centros primarios de Chile.

Como parte de su estrategia de crecimiento en productos y servicios de acceso a Internet, TELMEX anunció la firma de un acuerdo con SBC Communications que permitirá a sus clientes de Prodigy Móvil tener acceso inalámbrico a los Hot Spots de SBC a través de la tecnología Wi-Fi, en cientos de puntos de los Estados Unidos. De esta forma, TELMEX es la primera empresa que ofrece roaming internacional con SBC Communications, proporcionando así acceso inalámbrico a Internet en ambos lados de la frontera. El acuerdo contempla la conexión a través de la Red FreedomLink de SBC, compuesta por más de 2,000 sitios, lo que permitirá a los clientes de TELMEX extender la red actual de Prodigy Móvil de más de 400 sitios en la República Mexicana (incluyendo decenas de aeropuertos, hoteles, centros de convenciones y restaurantes) y contar con la más amplia gama de opciones de conexión en Estados Unidos.





## **VIII. La modernización de las telecomunicaciones en los países que mantienen el monopolio estatal**

---

No todos los países latinoamericanos siguieron el camino consistente en la desintegración del monopolio público de las telecomunicaciones y su posterior privatización para lograr la modernización y desarrollo del sector, aunque en la mayoría de los casos esto obedeció a la resistencia que estas medidas de política generaron en la ciudadanía. En particular, los gobiernos de Colombia, Costa Rica, Honduras y Uruguay encontraron fuertes obstáculos políticos que obstruyeron la implementación de las reformas, muy especialmente la privatización del monopolio estatal. En otros países, tales como Ecuador y Paraguay, la licitación de las empresas públicas del sector no han despertado el interés de los inversionistas privados.

De todos modos, en la mayoría de los países que no privatizaron el monopolio estatal de telecomunicaciones se aplicaron otras reformas al sector, permitiéndose el ingreso de operadores privados a algunos de los segmentos de la telefonía básica y en las nuevas áreas de negocio que surgieron en la industria de telecomunicaciones. Asimismo se establecieron marcos regulatorios que apuntaron a la creación de condiciones de competencia en los diversos segmentos de mercado y áreas de negocio.

## A. Colombia

La implementación de las reformas conducentes a la modernización de la industria de las telecomunicaciones no ha sido un proceso que se haya desarrollado con fluidez en Colombia, cuyo gobierno encontró en 1992 una seria resistencia a su decisión de privatizar la Empresa Nacional de Comunicaciones, Telecom,<sup>18</sup> la empresa estatal que proveía monopólicamente el servicio de larga distancia nacional e internacional, y una parte minoritaria del servicio de telefonía local.<sup>19</sup>

La oposición social a la privatización de Telecom representó un serio traspié en el camino hacia la modernización del sector que se había iniciado con la promulgación de la Constitución de 1991, que establece el derecho de los ciudadanos de Colombia a disfrutar de los beneficios de un régimen de competencia en la prestación de servicios de utilidad pública (Cardona, Tamayo y López, 2001).

No obstante esta cancelación, el gobierno de Colombia perseveró en su objetivo de reformar el sector de las telecomunicaciones, que mostraba a comienzos de los años noventa un claro rezago en su desarrollo al igual que en la mayoría de los países latinoamericanos. En 1991, Colombia disponía de 2,63 millones de líneas telefónicas principales en funcionamiento, lo que determinaba una tasa de penetración de telefonía fija de sólo 8 por ciento. Esto quería decir que sólo 8 de cada 100 colombianos tenía acceso a una línea telefónica principal en funcionamiento (ver cuadro 25).<sup>20</sup>

Conforme a los objetivos de modernización institucional y de generación de condiciones de competencia, las autoridades de Colombia diseñaron un conjunto de instrumentos jurídicos que estuvo orientado a la construcción de una institucionalidad normativa e institucional de las telecomunicaciones y a la apertura gradual de los mercados de la telefonía local y de larga distancia.

Uno de los pasos más relevantes que Colombia dio en este sentido fue la promulgación en 1994 de instrumentos jurídicos tales como la Ley de Servicios Públicos Domiciliarios (Ley 142), la Ley de Telecomunicaciones y el dictado del Decreto de Telefonía Social. En el primero de los cuerpos jurídicos mencionados, se dispuso la creación de la Comisión de Regulación de las Telecomunicaciones (CRT), organismo encargado de definir el marco regulatorio del sector y de promover la eficiencia, la inversión privada y la libre competencia en la prestación del servicio. Asimismo se instituyó la creación de la Superintendencia de Servicios Públicos, por medio de la cual el Presidente de la República ejerce el control, la inspección y la vigilancia de las entidades que prestan los servicios públicos domiciliarios (Cardona, Tamayo y López, 2001).

En la nueva Ley de Telecomunicaciones se suprimió la norma que impedía la participación del sector privado en la provisión de los servicios de telefonía básica y se permitió a las empresas existentes en esta modalidad de telefonía incursionar en mercados distintos al de su origen. De esta manera se promovió la competencia no sólo entre el operador público establecido y los entrantes privados en los segmentos de telefonía básica, sino, además, entre las empresas de propiedad pública. Algunas de estas empresas han creado filiales operativas en los mercados de reciente

<sup>18</sup> En abril de 1992, una huelga de nueve días de los trabajadores de Telecom desencadenó la renuncia del Ministro de Comunicaciones y la cancelación de los planes de privatización (UIT, 2000).

<sup>19</sup> Tradicionalmente, el servicio telefónico local ha sido atendido, en su mayor parte, por varias empresas de propiedad municipal, en especial en las ciudades más grandes. Las principales empresas que operan en este segmento son: Empresa de Telecomunicaciones de Santa Fe de Bogotá, ETB; Empresas Públicas de Medellín, EPM; y Empresas Públicas de Cali. En diversas localidades menores las empresas locales correspondientes están vinculadas a Telecom y se les conoce bajo la designación de “teleasociadas”; en otras localidades más pequeñas Telecom ofrece directamente el servicio local (Velásquez, 2000; UIT, 2000).

<sup>20</sup> La evaluación que diversos analistas hicieron del desarrollo de las telecomunicaciones alcanzado a comienzos de los años noventa coincidía en la necesidad de transformar la estructura monopólica que prevalecía en esa industria. Por ejemplo, Caicedo sostuvo que: “...la existencia de desigualdades tecnológicas, administrativas, operativas y financieras, ineficiencias por falta de inversión en la red, altos costos adicionales en su implementación y una carga laboral excesiva, llevaron a una baja calidad en la prestación del mismo.” (Caicedo, 1996). Para otros autores, los problemas anotados por Caicedo se potenciaron a comienzos de los años noventa debido al creciente desarrollo tecnológico y a la dinámica evolución del sector a nivel mundial, haciendo más evidente la necesidad del cambio de estructura de la industria (Cardona, Tamayo y López, 2001).

incorporación y han capturado crecientes cuotas de mercado, invirtiendo significativos montos de capital con tales propósitos.<sup>21</sup>

**Cuadro 25**  
**COLOMBIA: EVOLUCIÓN DE PRINCIPALES ÁREAS DE NEGOCIO**  
**DEL SECTOR DE TELECOMUNICACIONES, 1991-2003**

	1991	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Líneas de telefonía fija (millones)	2,63	4,65	5,39	6,37	6,67	7,19	7,37	7,77	8,77
Líneas de telefonía fija por cada 100 habitantes	8,0	11,8	13,5	15,6	16,4	17,0	17,2	17,9	20,0
Suscriptores de teléfonos móviles (millones)	-	0,52	1,26	1,80	2,13	2,26	3,27	4,60	6,19
Número de suscriptores de TM por cada 100 habitantes	-	1,5	3,4	4,6	5,1	5,3	7,6	10,6	14,1
Computadores (PC) (miles)	...	920	1.214	1.024	...	1.500	1.800	2.133	2.133*
Usuarios de Internet (miles)	...	130	200	350	600	878	1.154	2.000	2.732

**Fuente:** Unión Internacional de Telecomunicaciones (2004).

**Nota:** \* Dato del 2002.

A partir de entonces se permitió el ingreso de operadores privados en los servicios telefónicos básicos mediante la licitación de licencias para segundas y terceras compañías que debían competir con el operador establecido. Este mecanismo le permitió obtener al Gobierno de Colombia una importante recaudación fiscal sin necesidad de privatizar el operador establecido en cada territorio.

Asimismo, en 1997 la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones emitió varias resoluciones (CRT-086; CRT-087 y CRT-088) que abrieron el mercado de servicios de telefonía de larga distancia. La Resolución CRT-086 se dictó con el propósito de dilucidar un largo proceso de disputas entre las compañías telefónicas locales y Telecom, que se había generado en el marco de la competencia entre las empresas estatales y sus políticas de expansión comercial. Esta resolución permitió reglamentar la aplicación del principio de competencia en todos los servicios, incluidos los de telefonía local y de larga distancia (Velásquez, 2000).

Además, con el propósito de cautelar el desarrollo de una competencia efectiva en la prestación de servicios de telefonía de larga distancia se dictó la Resolución CRT-087. Esta fijó como requisito de entrada al mercado que las empresas interesadas deben disponer de 150.000 líneas en servicio como mínimo y, como máximo, el 40 por ciento del total de líneas en servicio del país; además se dispuso que las empresas entrantes deben hacer efectivo un pago inicial de 150 millones de dólares por la licencia respectiva, cumplir con las normas generales del régimen de competencia, y operar y construir los Centros de Telefonía Social en los municipios más pobres.

La Resolución establece también que se permite la inversión extranjera en este mercado y que los operadores nacionales deberán contar con un socio o un convenio de operación con un operador internacional que haya cursado por lo menos 400 millones de minutos de tráfico internacional en el año anterior a la solicitud (Velásquez, 2000).

En definitiva, mediante el dictado de las resoluciones 086, 087 y 088 de la Comisión de Regulación de las Telecomunicaciones y la emisión del decreto 2542, las autoridades establecieron el marco institucional que hizo posible en 1998 el ingreso de dos prestadores de servicios de telefonía de larga distancia, poniéndose término al monopolio detentado hasta entonces por

<sup>21</sup> Así, por ejemplo, EPM Bogotá, filial de Empresas Públicas de Medellín (EPM) desarrolló un plan de emisión de bonos ascendente a 73 millones de dólares que se destinó a la ampliación de las redes de telefonía básica de Bogotá y al apoyo de la compañía para su ingreso en el mercado de datos de banda ancha inalámbrica. A mediados de 2003, EPM Bogotá tenía instaladas 200.000 líneas telefónicas en la capital colombiana, un mercado dominado por la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá (ETB). (AméricaEconomía, 2003).

Telecom. Los nuevos prestadores fueron la Empresa de Telecomunicaciones de Santa Fe de Bogotá (ETB) –empresa pública que pertenece al Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá- y Orbitel. Esta es una empresa de propiedad mixta, cuyos accionistas son: Empresas Públicas de Medellín, y los grupos empresariales locales Bavaria y Sarmiento (Cardona, Tamayo y López, 2001).

La apertura de los servicios de telefonía de larga distancia nacional (LDN) e internacional (LDI) fue concebida para promover la construcción de redes de transmisión basadas en las nuevas alternativas tecnológicas, lo que permitiría lograr una significativa disminución de las tarifas sin detrimento de la calidad del servicio prestado, además de hacer posible una mayor diversificación de la oferta de servicios de telecomunicaciones. Como consecuencia de la mayor eficiencia operacional y de la disminución de las tarifas de la telefonía de larga distancia, las autoridades esperaron duplicar la participación de las telecomunicaciones en el PIB y alcanzar un crecimiento del tráfico de larga distancia superior al 15% anual (UIT, 2000; Cardona, Tamayo y López, 2001), junto con obtener una recaudación fiscal ascendente a 300 millones de dólares por concepto del pago que las empresas entrantes debieron hacer por las licencias adquiridas para operar en la telefonía de larga distancia.

La introducción de nuevas tecnologías y la emergencia de áreas de negocios todavía no desarrolladas en la industria colombiana de telecomunicaciones, así como las estructuras de mercado que se fueron configurando mediante la apertura de los distintos segmentos de la telefonía básica y el ingreso de nuevos operadores, fueron factores que contribuyeron a que la inversión en el sector de las telecomunicaciones creciera como porcentaje del PIB de manera sostenida entre 1995 y 1999, pasando de 0,02% a 0,92% (Cardona, Tamayo y López, 2001).

El aumento sostenido de la inversión se reflejó en un notorio desarrollo de la telefonía básica y móvil, así como de la prestación de servicios de Internet. Las líneas telefónicas principales en funcionamiento aumentaron de 2,63 millones de unidades a 7,19 millones entre 1991 y 2000, y a 8,77 millones en 2003. Esto significó que la penetración de la telefonía fija pasara de 8,0 líneas principales por cada 100 habitantes en 1990 a 17 líneas en 2000 y a 20 líneas en 2003. Asimismo, los suscriptores de telefonía móvil existentes en 1996 aumentaron sostenidamente, alcanzando un total de 6,19 millones en 2003, determinando una tasa de penetración de esta modalidad de telefonía de 14,1 por ciento. Los usuarios de Internet sumaban a fines de 2003 poco más de 2,73 millones (ver cuadro 25).

El dinamismo de la industria de telecomunicaciones en Colombia, especialmente durante el segundo lustro de la década de 1990 y los años siguientes, parece estar sustentado, además de los aspectos ya mencionados, en la mayor demanda de líneas telefónicas principales que se genera por la disminución del cargo de conexión –que baja de 320 dólares a 128 dólares estadounidenses entre 1996 y 2001- y por la percepción del mejoramiento de la calidad del servicio prestado por las empresas proveedoras de telefonía básica, no obstante que el abono mensual se mantuvo en los mismos niveles y que la tarifa aplicada a llamadas locales de 3 minutos de duración se duplicó durante este período. Según datos de la UIT, las solicitudes de conexión a la red telefónica no atendidas por falta de instalaciones técnicas aumentaron de 728 mil a 1 millón 175 mil entre 1996 y 2001, a pesar del sostenido aumento de las líneas telefónicas principales en funcionamiento, lo que refleja su mayor demanda. Asimismo, la cantidad de averías comunicadas por cada 100 líneas telefónicas principales disminuyó de 78,4 a 45,6 entre 1996 y 2001 (UIT, 2003).

A pesar del aumento de la demanda y de la expansión de la industria de las telecomunicaciones, las dificultades de gestión que arrastraba Telecom desde los años ochenta se acentuaron con la apertura de la telefonía de larga distancia y el ingreso de nuevos operadores a este segmento. La pérdida de la condición de monopolio le significó una drástica disminución de sus ingresos en las llamadas de larga distancia, que cayeron en 25,3% en el 2001 (400 millones de dólares estadounidenses) respecto al 2000, como resultado de la caída de los precios que produjo la

competencia de varios operadores y la pérdida de parte del mercado que fue capturada por los nuevos operadores.

La disminución de los ingresos de Telecom se sumó a los malos resultados obtenidos por decisiones de inversión controversiales de sus ejecutivos –por ejemplo, la suscripción de los contratos de riesgo compartido para la instalación de líneas telefónicas que no se vendieron después de su instalación–, y, muy especialmente, a los altos costos laborales y financieros de la operadora que se habían generado en el pasado por la acción de sindicatos muy poderosos y un nivel de endeudamiento superior a 6 mil millones de dólares estadounidenses. La acción combinada de estos factores significó una creciente pérdida de competitividad de Telecom: mientras que el costo de instalación de una línea telefónica principal en esta compañía ascendía a 1000 dólares, en la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá no superaba los 400 dólares (Millán, 2002). Otro factor que contribuyó a la pérdida de competitividad de Telecom fue la persistente destrucción de redes por culpa de atentados y ataques terroristas en zonas como Boyaca, Jericó, Melgar, Tolima y Cundinamarca, entre otras, donde Telecom se vio obligada a restablecer el servicio de miles de clientes (Millán, 2002).

A fines de 2002 se produjo el colapso de Telecom. En definitiva, esta empresa fue liquidada en junio de 2003 debido a su pesada estructura operativa y excesivo pasivo, asociado este último en parte al endeudamiento contraído con operadoras internacionales por operaciones de interconexión (1.600 millones de dólares) y con los trabajadores de la empresa por el peso creciente de sus pensiones. A partir de julio de 2003, los servicios de telecomunicaciones prestados por Telecom empezaron a ser provistos por Colombia Telecomunicaciones, empresa creada por el Estado con el propósito de sustituir a la empresa liquidada. La nueva empresa generó utilidades operacionales por 171,3 millones de dólares en su primer semestre de actividad, revirtiendo un ciclo de pérdidas que se extendió por siete años (AméricaEconomía, 2004).

Los resultados obtenidos por la política de telecomunicaciones emprendida durante los años noventa en relación con el desarrollo y modernización del sector han contribuido a que las autoridades hayan descartado la privatización de Colombia Telecomunicaciones y de las empresas regionales del sector, a pesar de la solicitud formulada por el gobierno de los Estados Unidos en el marco de la negociación del Tratado de Libre Comercio actualmente en curso (AméricaEconomía, 2004a).

La ratificación de la participación del Estado en el sector de las telecomunicaciones –a través de la creación de Colombia Telecomunicaciones sobre la base de los activos de Telecom, primero, y la negativa de las autoridades de Colombia de incluir la privatización de las empresas estatales de telecomunicaciones en la negociación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, segundo– refrendó la decisión tomada antes en relación con la licitación de las licencias para operar el negocio de PCS, adjudicada a comienzos de 2003 al consorcio Colombia Móvil.

La adjudicación de las licencias de telefonía inalámbrica PCS a Colombia Móvil había permitido el ingreso de las dos principales empresas públicas regionales de telefonía básica (ETB y EPM), controladoras del consorcio, a la banda de 1.900 megahertz de la telefonía móvil, no obstante los recursos judiciales interpuestos a fines de 2001 por las empresas filiales de BellSouth y Telecom Americas en contra del llamado a licitación dispuesto por las autoridades.

Estas justificaron su decisión en la necesidad de aumentar el número de oferentes en el mercado de la telefonía móvil e incrementar la competencia, que había estado reducida entre 1996 y 2001 a la participación de dos agentes en cada mercado, definido territorialmente en virtud del período de exclusividad que las autoridades de Colombia les garantizaron al iniciar sus operaciones en la banda de 800 megahertz.

En definitiva, la adjudicación de las licencias PCS al consorcio Colombia Móvil permitió no sólo el ingreso de operadores telefónicos públicos al segmento de la telefonía móvil con mayor

potencialidad de desarrollo, sino, además, que algunos de estos operadores pudieran integrar sus operaciones en las principales áreas de negocio del sector. Esto resultó concordante con la estructura de mercado que las autoridades fueron estableciendo en las demás áreas de negocio de la industria, propiciando la participación de varios operadores en cada segmento pero sin impedir que éstos diversificaran sus actividades y sin importar que su propiedad, en algunos casos, sea pública.

## B. Costa Rica

En Costa Rica, las iniciativas de cambiar el marco institucional de funcionamiento de las telecomunicaciones, emprendidas hacia fines de los años noventa, encontraron una fuerte oposición política y social. Esto contribuyó a que este país debió afrontar buena parte del esfuerzo modernizador de las telecomunicaciones sin la participación de agentes económicos privados, especialmente extranjeros.

Para algunos autores (v.gr. Rivera, 2004), el aspecto medular del rechazo a los cambios pretendidos por la autoridad lo constituye la destacada eficiencia que el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), la entidad estatal encargada del desarrollo de las telecomunicaciones en este país, ha obtenido en la provisión de servicios de telefonía básica a través del tiempo, respecto de la mayoría de los países latinoamericanos y muy especialmente de los demás países centroamericanos que privatizaron el monopolio público de telecomunicaciones. Así, por ejemplo, entre 1995 y 2000, el cargo de instalación de una línea telefónica principal en Costa Rica varió de 191 dólares a 54 dólares, en tanto el cargo fijo cobrado mensualmente disminuyó de 4,8 dólares a 3,6 dólares y el costo de una llamada local<sup>22</sup> se redujo de 2,33 dólares a 0,02 dólares. En este mismo período, en los países centroamericanos que privatizaron el monopolio público de telecomunicaciones, el cargo de instalación de una línea telefónica principal aumentó de 33 a 192 dólares en Nicaragua y de 258 a 334 dólares en Guatemala, mientras que en El Salvador sólo registró una leve disminución, variando de 343 a 331 dólares. Así también, el cargo fijo cobrado mensualmente aumentó de 3,4 a 7,1 dólares en El Salvador, de 0,7 a 5,1 dólares en Guatemala y de 6,6 a 6,3 dólares en Nicaragua. Por otra parte, el costo de la llamada local disminuyó con mayor fuerza en Costa Rica que en los demás países del istmo centroamericano, alcanzando el valor absoluto más bajo en esta subregión.

Aunque otros analistas han puesto en cuestión la eficiencia que podría derivarse de la evolución de estos indicadores, invocando aspectos tales como las altas tarifas aplicadas a las llamadas de larga distancia,<sup>23</sup> o la persistencia de la demora en la instalación de una línea telefónica principal, o la cantidad anual de desperfectos que registra en promedio cada línea telefónica principal, o la demora producida en la reparación de los desperfectos (v.gr. Fonseca, 2001a), lo cierto es que ya a comienzos de los años noventa Costa Rica presentaba un nivel de desarrollo de la telefonía básica bastante más avanzado que la mayoría de los países latinoamericanos, característica que se ha mantenido hasta el presente.

En la década de los años noventa, la cantidad de líneas telefónicas principales se triplicó, aumentando de 300 mil unidades a 900 mil entre 1991 y 2000, lo que permitió que este país duplicara con creces la penetración de la telefonía fija en la población costarricense, aumentando de 10,6 líneas telefónicas principales por cada 100 habitantes a 22,3 líneas durante el período señalado, una de las mayores de América Latina, sólo superada por la de Uruguay. En los años siguientes, la cantidad de líneas telefónicas principales en funcionamiento continuó su expansión, contribuyendo

---

<sup>22</sup> Según el Manual de indicadores de telecomunicaciones diseñado por la UIT (página electrónica) por *llamadas locales* se entiende el coste de una llamada de 3 minutos a tarifa plena en la zona de la misma central utilizando el propio terminal del abonado (es decir, no desde un teléfono público).

<sup>23</sup> Este es una modalidad de subsidio de la telefonía local empleado con bastante frecuencia por los monopolios telefónicos integrados de propiedad estatal.

a que la penetración de telefonía fija ascendiera a 25,1 líneas por cada 100 habitantes en 2002 (ver cuadro 26).

**Cuadro 26**  
**COSTA RICA: EVOLUCIÓN DE PRINCIPALES ÁREAS DE NEGOCIO DEL SECTOR DE TELECOMUNICACIONES, 1991-2003**

	1991	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Líneas de telefonía fija (millones)	0,30	0,53	0,69	0,74	0,80	0,90	0,95	1,04	1,04*
Líneas de telefonía fija por cada 100 habitantes	10,6	15,5	18,9	19,3	20,4	22,3	23,0	25,1	25,1*
Suscriptores de tels. móviles (millones)	-	0,05	0,06	0,11	0,14	0,21	0,31	0,46	0,46*
Número de suscriptores de TM por cada 100 habs.	-	1,4	1,8	2,8	3,6	5,1	7,6	11,1	11,1*
Computadores (PC) (miles)	...	...	125	150	...	600	700	817	817*
Usuarios de Internet (miles)	...	30	60	100	150	228	384	800	800*

**Fuente:** Unión Internacional de Telecomunicaciones (2004).

**Nota:** \* Dato del 2002.

Este mayor desarrollo relativo de la telefonía básica, así como la evolución de sus tarifas, legitimaron el desempeño del ICE ante los actores sociales y políticos costarricenses a pesar de las dificultades operativas, sobre todo cuando se tuvo en consideración que la privatización de la empresa estatal de telecomunicaciones en los países que optaron por esta medida en el istmo centroamericano significó fuertes alzas en algunos de sus principales productos, lo que posiblemente ha incidido en que no se alcanzara en estos países el desarrollo de esta modalidad de telefonía en los niveles presupuestados.

La información disponible sugiere, sin embargo, que la velocidad de la expansión que caracterizó el desarrollo de la telefonía básica en este país disminuyó de manera notoria a partir del 2000, lo que podría obedecer tanto al comportamiento de la demanda como a la fuerte transferencia de recursos al fisco que el ICE debió hacer durante los años noventa, situación que habría terminado afectando el programa de inversiones de la entidad no sólo en el segmento de telefonía básica, sino, también, en el de la telefonía móvil.

Esta última no ha logrado posicionarse como área de negocios con la misma relevancia que se observa en los demás países de la región y su desarrollo contrasta notoriamente con el obtenido por el ICE en el segmento de la telefonía básica. A fines de 2002, Costa Rica disponía de 460 mil líneas de telefonía móvil, lo que determinaba una tasa de penetración de esta modalidad de telefonía de 11,1 suscriptores por cada 100 habitantes, una de las más bajas de la región. En este sentido, destaca su creciente rezago respecto de países como Chile (42,8), Paraguay (28,8), Venezuela (25,6), México (25,5) y Brasil (20,1), según las últimas cifras que es posible comparar, correspondientes al año 2002.<sup>24</sup>

El déficit de inversión que subyace en el rezago de la telefonía móvil costarricense ha sido interpretado por algunos analistas como el resultado de la ausencia de competencia en el mercado de dicho segmento, por una parte, y como expresión de las dificultades que debe enfrentar una empresa nacional en su intento de mantener el ritmo innovador de las empresas internacionales que operan en mercados más competitivos, por la otra, y no como resultado del drenaje de recursos que registró el ICE durante los años noventa (v. gr., Rivera, 2004). Esta aseveración resulta discutible, sin embargo, si se tiene en cuenta que la creación de condiciones más competitivas no ha estado presente en varios de los países de la región (México, Paraguay y Venezuela, entre otros) que

<sup>24</sup> Es posible que esta brecha se haya acentuado en el caso particular de algunos países, que en 2003 tuvieron una fuerte expansión de su telefonía móvil. Así, por ejemplo, Brasil aumentó la penetración de esta modalidad de telefonía a 26,4 usuarios cada 100 habitantes, lo mismo que Panamá, que varió de 17,5 a 26,8 usuarios cada 100 habitantes.

exhiben un desarrollo relevante de la telefonía móvil y donde la empresa dominante ha estado eximida, por cierto, de realizar las transferencias aludidas debido a su carácter de empresa privada.

La creciente preocupación que originó el rezago de la telefonía móvil, así como el menor ritmo de expansión de la telefonía básica, derivó en la elaboración de un nuevo proyecto de ley por parte de la administración del ICE, presentado en 2003 ante la Asamblea Legislativa de Costa Rica. La iniciativa legal busca recrear la institucionalidad del ICE con el objetivo de asegurar su autonomía e independencia administrativa, técnica y financiera, de modo de poder contar con plena capacidad y personalidad jurídica para operar en el territorio nacional y fuera de éste.

En el proyecto de ley presentado se propone que el 100 por ciento de las utilidades netas o excedentes sean reinvertidas en la prestación y expansión de los servicios de electricidad y telecomunicaciones, instituyéndose la prohibición de hacer uso de tales recursos con fines distintos a los señalados. Asimismo, se propone que el Estado no pueda establecer límites a la inversión, endeudamiento ni obligar al ICE a mantener depósitos en cuenta corriente ni en títulos del gobierno, y tampoco pueda imponer al ICE o a algunas de sus filiales bajo su dirección (CNFL, RACSA y CRICSA) restricciones de carácter macroeconómico (Rivera, 2004).

En concordancia con lo anterior, en el proyecto legal se propone que el ICE administre su patrimonio en forma independiente del Gobierno, aunque queda obligado a informar anualmente de sus actividades al Poder Ejecutivo, la Asamblea Legislativa, la Contraloría General y la Defensoría de los Habitantes. Por otra parte, se propone que el ICE sea exento del pago de impuestos nacionales y municipales, gozando además de franquicias postales y telegráficas (Rivera, 2004).

En lo que se refiere a la política tarifaria, se propone que la Autoridad Regulatoria de los Servicios Públicos (Aresep) fije las tarifas de los servicios de energía eléctrica y telecomunicaciones que presta el ICE, debiéndose reconocer los costos de inversión y operación en que incurre la operadora estatal para el cumplimiento de sus fines. En este sentido, se propone que la Aresep no pueda aprobar tarifas ni precios distintos a las finalidades del ICE, que debería realizar un pago anual dividido como reconocimiento al Estado de los respectivos cánones por el uso del espectro radioeléctrico y las concesiones de agua que le han sido cedidas. Dicho pago correspondería al 2,5% de los ingresos corrientes del ICE (Rivera, 2004).

La negociación del Acuerdo de Libre Comercio entre los Estados Unidos y los países del istmo centroamericano ha significado, sin embargo, que Costa Rica comprometa la apertura de algunos segmentos de la industria de telecomunicaciones a la participación de operadores constituidos en los países suscriptores de dicho acuerdo a partir de enero de 2006, garantizando que los términos y condiciones sean al menos igualmente favorables que las establecidas o concedidas en la legislación vigente al 27 de enero de 2003. En el mediano plazo, esto podría significar que se configurara un escenario distinto al previsto por las autoridades del ICE en la elaboración de su proyecto de fortalecimiento institucional.

De acuerdo con el Tratado firmado, la apertura selectiva y gradual de ciertos servicios de telecomunicaciones implicará que Costa Rica admitirá en su territorio proveedores de servicios de telecomunicaciones constituidos en cualquiera de los países suscriptores del Tratado, sobre bases no discriminatorias, para competir eficazmente y abastecer directamente a los clientes, a través de la tecnología de su elección, en los servicios de redes privadas de telecomunicaciones y de Internet a partir del 1 de enero del 2006, y en los servicios de telefonía móvil a partir del 1 de enero del 2007.

## **C. Ecuador**

Ecuador es uno de los países latinoamericanos que ha fracasado en su intento de privatizar el monopolio público, debido principalmente a la falta de interés que mostraron los operadores



internacionales por participar en este proceso. Esta falta de interés se sumó a la oposición política que esta iniciativa suscitó en la ciudadanía.

La provisión de servicios básicos de telefonía en este país está a cargo de un operador público que realiza su misión por intermedio de dos compañías regionales que incursionan en los segmentos de telefonía local y de larga distancia, tanto nacional como internacional: Andinatel y Pacifictel.

A pesar de las dificultades que ha registrado la incorporación de agentes económicos privados a la telefonía básica de telecomunicaciones del Ecuador, ésta muestra un crecimiento importante en los últimos años, aunque su nivel de desarrollo está todavía por debajo del obtenido por la mayoría de los demás países de la región. De hecho, Ecuador muestra el mayor crecimiento relativo de la cantidad de líneas telefónicas principales y la mayor tasa de crecimiento de este segmento en la región durante el período 2000-2003. Asimismo, en el quinquenio 1998-2003 la cantidad de líneas telefónicas principales aumentó en este país en un 56 por ciento, en tanto la penetración de la telefonía fija se incrementó en un 47 por ciento, alcanzándose en Ecuador un nivel similar al de Venezuela, país que lo superaba por varios puntos a finales de los años noventa.

**Cuadro 27**

**ECUADOR: EVOLUCIÓN DE PRINCIPALES ÁREAS DE NEGOCIO DEL SECTOR DE TELECOMUNICACIONES, 1991-2003**

	1991	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Líneas de telefonía fija (millones)	0,49	0,80	0,90	0,99	1,13	1,22	1,34	1,43	1,55
Líneas de telefonía fija por cada 100 habitantes	4,7	6,0	7,5	8,1	9,1	9,7	10,4	11,0	11,9
Suscriptores de teléfonos móviles (millones)	-	0,06	0,13	0,24	0,38	0,48	0,86	1,56	2,39
Número de suscriptores de TM por cada 100 habs.	-	0,5	1,1	2,0	3,1	3,8	6,7	12,1	18,4
Computadores (PC) (miles)	20	175	200	225	...	275	300	403	403*
Usuarios de Internet (miles)	...	10	13	15	20	180	333	538	570

**Fuente:** Unión Internacional de Telecomunicaciones (2004).

**Nota:** \* Dato del 2002.

La telefonía móvil también ha tenido una expansión significativa en Ecuador en los años más recientes, multiplicándose por 10 la cantidad de usuarios de teléfonos móviles entre 1998 y 2003. Esto ha significado que la penetración de esta modalidad de telefonía pasó de 2 usuarios cada 100 habitantes en 1998 a poco más de 18 en 2003. Parte importante de este desarrollo ha sido impulsado por Conecel S.A., una filial de América Móvil, que domina sin mayor contrapeso el mercado de la telefonía móvil desde 1994 con el nombre de Porta (más de dos millones de suscriptores sobre un total de 2,4 millones). Además participa en este mercado BellSouth Ecuador, actualmente controlada por el grupo Telefónica, de España.<sup>25</sup>

En enero del 2002, el gobierno impulsó nuevamente la participación de agentes económicos privados en la industria de telecomunicaciones de Ecuador, anunciando la concesión por dos años de la operadora Pacifictel, que tiene derechos exclusivos para la provisión de servicios de telecomunicaciones en 10 provincias ecuatorianas y atendía, en ese entonces, a cerca de 650.000 clientes.

<sup>25</sup> BellSouth opera en Ecuador desde 1997 y ofrece servicios de telefonía móvil, locutorios, Internet dedicado, transmisión de datos, telefonía pública, mensajes de texto y larga distancia internacional, con cobertura en más de 28 ciudades en 19 provincias del país, con más de 830 mil clientes. Las actividades de BellSouth en Ecuador se extienden no sólo a nivel de usuarios, sino también a nivel de infraestructura y servicio a la comunidad, mediante la implementación de más de 500 locutorios a nivel nacional, así como la red más grande de terminales de telefonía pública, con más de 6.500 cabinas públicas en todo el país ([http://www.bellsouth.com.ec/bellsouth\\_en\\_ecuador.asp](http://www.bellsouth.com.ec/bellsouth_en_ecuador.asp)).

El Consejo Nacional de Telecomunicaciones (Conatel), informó que el ganador de la concesión sería responsable por la administración técnica, financiera y operacional de Pacifictel, así como de la implementación de un plan estratégico de negocios e inversiones. Los interesados en participar en el proceso debían operar un mínimo de 750.000 líneas fijas. Una vez finalizado el proceso de adjudicación de la concesión de Pacifictel, el gobierno ecuatoriano proseguiría con la concesión de Andinatel y con el otorgamiento de dos concesiones de telefonía móvil. (AméricaEconomía, 2002).

La decisión de entregar en concesión a operadores privados las dos empresas proveedoras de servicios de telefonía básica complementó el anuncio realizado a mediados de 2001 por el Consejo Nacional de Modernización (CONAM) en relación con la eliminación de la barrera legal a la entrada de empresas privadas a la telefonía fija de Ecuador a partir de 2002, permitiéndose la competencia de las empresas entrantes con los operadores establecidos de propiedad estatal Andinatel y Pacifictel (AméricaEconomía, 2001b).

Las sucesivas postergaciones que registra la licitación de la concesión de ambas empresas han tenido por telón de fondo la renuencia de los operadores internacionales y empresas locales en cuanto a aceptar que podrían operar sólo una de las empresas ofrecidas en concesión. A mediados de 2003, Conatel informó que ambas concesiones se entregarían a un solo postor, aunque se trate de dos contratos separados, accediéndose de esta manera a lo solicitado por las empresas internacionales y locales que manifestaron su interés en este proceso como condición para participar en la licitación (AméricaEconomía, 2003e).

A comienzos de 2003, el Consejo Nacional de Telecomunicaciones adjudicó una licencia inalámbrica a un consorcio integrado por Andinatel, Pacifictel y Etapa, ampliándose de este modo la cobertura de servicios que pueden proveer las empresas estatales en el mercado de las telecomunicaciones. (AméricaEconomía, 2003f). No necesariamente ha de deducirse de esta decisión gubernamental que su propósito haya sido disputar el mercado de telefonía móvil, sino, más bien, aumentar el atractivo (y el valor) de las empresas de telefonía básica cuya concesión estaba siendo licitada.

## **D. Honduras**

Honduras es uno de los países latinoamericanos en que la aplicación de las reformas en el sector de las telecomunicaciones encontró fuertes signos de resistencia en la ciudadanía, especialmente lo relativo a la privatización del monopolio estatal HONDUTEL. Sin embargo, cuando la oposición ciudadana disminuyó, el gobierno hondureño encontró asimismo otras dificultades para incorporar a agentes económicos privados a la propiedad de HONDUTEL, principalmente por la renuencia de los eventuales interesados a dar cumplimiento a los requisitos de desempeño propuestos por las autoridades en los llamados a licitación.

En Honduras, la implementación de las reformas en el sector de las telecomunicaciones comenzó a mediados de los años noventa. En 1995 se aprobó un nuevo marco legal que permitía la incursión de agentes económicos privados en las diversas áreas del sector, así como la privatización parcial de la Empresa Hondureña de Telecomunicaciones (HONDUTEL), que provee servicios de telefonía local y de larga distancia nacional e internacional.

El proyecto inicial de privatización de HONDUTEL consistió en vender el 47% de su capital accionario mediante una licitación nacional e internacional; otro 2% de las acciones sería transferido a los empleados de la compañía, quedando el 51% restante en poder del Estado hondureño. Asimismo, el proyecto contemplaba un período de exclusividad de 8 años en los segmentos de telefonía local y de telefonía larga distancia, a favor de la empresa o consorcio que se adjudicara la licitación del 47% de HONDUTEL, así como su control operativo. Por otra parte, las

autoridades hondureñas exigían a la empresa o consorcio adjudicatario el cumplimiento de algunos requisitos de desempeño, especialmente la obtención de una tasa de penetración telefónica de 12% hacia fines del año 2004, lo que era equivalente a multiplicar por 4 la tasa de penetración existente en 1996.

Una huelga de cuatro días obligó a posponer el programa inicial de privatización de HONDUTEL, así como a reformular el marco legal, aprobándose sus modificaciones en 1997.

En 2000, las autoridades de Honduras nuevamente pusieron a la venta una parte de la propiedad de HONDUTEL (51% de las acciones), obteniendo la concurrencia de siete empresas en la primera parte del proceso de licitación. Sin embargo, sólo una de las compañías interesadas (TELMEX, de México) presentó una oferta formal por el paquete accionario en venta al final del proceso. Esta oferta fue rechazada por contemplar el pago de una cantidad inferior al precio mínimo fijado por el gobierno.

El fracaso de la privatización de HONDUTEL indujo a las autoridades a definir otras vías de acceso a la modernización de las telecomunicaciones, sector que registra un claro retraso en su desarrollo a pesar de su expansión durante los años noventa. Como se aprecia en el cuadro 28, a fines de 2002 Honduras tenía apenas una oferta de 320 mil líneas de telefonía fija y una tasa de penetración de 4,8 líneas por cada 100 habitantes, guarismos que sitúan a Honduras entre los países latinoamericanos de menor provisión de servicios de telefonía básica.<sup>26</sup>

Por otra parte, el desarrollo de la telefonía móvil tampoco ha alcanzado niveles altos, obteniéndose a fines del 2002 una tasa de penetración levemente superior a la que registra la telefonía fija (4,9 por ciento). De esto se deduce que la telefonía móvil no ha logrado sustituir a la telefonía fija como alternativa de comunicación, como en otros países de desarrollo insuficiente de esta última, donde la tasa de penetración de la telefonía móvil supera claramente a la tasa de penetración de la telefonía fija debido a su prolongado estancamiento.

**Cuadro 28**  
**HONDURAS: EVOLUCIÓN DE PRINCIPALES ÁREAS DE NEGOCIO**  
**DEL SECTOR DE TELECOMUNICACIONES, 1991-2003**

	1991	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Líneas de telefonía fija (millones)	0,09	0,19	0,23	0,25	0,28	0,30	0,31	0,32	0,32*
Líneas de telefonía fija por cada 100 habitantes	1,8	3,1	3,8	4,0	4,4	4,6	4,7	4,8	4,8*
Suscriptores de teléfonos móviles (millones)	-	0,00	0,01	0,03	0,08	0,16	0,24	0,33	0,33*
Número de suscriptores de TM por c/ 100 habitantes	-	0,0	0,2	0,6	1,2	2,4	3,6	4,9	4,9*
Computadores (PC) (miles)	...	...	...	50	...	70	80	...	91*
Usuarios de Internet (miles)	...	3	10	18	20	55	90	169	169*

**Fuente:** Unión Internacional del Telecomunicaciones (2004).

**Nota:** \* Dato del 2002.

En septiembre del 2003, el gobierno de Honduras anunció la apertura del mercado de telefonía fija a empresas privadas. La medida pondría término al monopolio legal de HONDUTEL, que deberá competir con otras empresas operadoras, estimándose que éstas instalarán alrededor de 300 mil líneas fijas en su primera fase de operaciones. De esta manera las autoridades hondureñas buscan duplicar en el corto plazo la oferta de servicios de telefonía fija –alrededor de 600 mil líneas telefónicas principales- y la tasa de penetración, que debería empujarse a cerca del 10 por ciento. La cantidad de líneas que se espera sea instalada por las eventuales entrantes privadas a la industria de

<sup>26</sup> Los datos correspondientes al 2003 no están todavía disponibles, a fines del 2004.

telecomunicaciones corresponde a la mitad de la demanda no satisfecha de telefonía básica en este país (AméricaEconomía, 2003a).

Mediante la apertura del mercado de telefonía fija las autoridades hondureñas no sólo han buscado aumentar la oferta de servicios de telefonía básica en el país, sino, además, incrementar la eficiencia de la empresa pública del sector. Para hacer frente a la competencia de las entrantes privadas, HONDUTEL anunció la instalación de 100 mil nuevas líneas fijas antes de diciembre de 2004, esto es, la misma cantidad de nuevas líneas que demoró en instalar entre 1997 y 2002, cuando tenía los beneficios del monopolio legal.

La provisión de servicios de telefonía móvil ha estado a cargo de Telefónica Celular S.A. (CELTEL), empresa controlada por Motorola Inc., Millicom International Cellular S.A. y Proempres, S.A., que opera desde junio de 1996 (Rivera, 2004). En abril de 2003 las autoridades hondureñas adjudicaron la concesión por 25 años del Servicio de Comunicaciones Personales (PCS) al consorcio sueco-hondureño Telia Swedtel-Megatel EMCE. El consorcio adjudicatario pagó 7,1 millones de dólares por la concesión y proyecta invertir otros 60 millones de dólares en el desarrollo de sus operaciones (AméricaEconomía, 2003d). Las autoridades esperan que la competencia entre ambas compañías contribuya a desarrollar la telefonía móvil y le permita alcanzar una masa crítica de 300 mil usuarios a fines de 2005.

## **E. Paraguay**

Paraguay es el segundo caso de país sudamericano que no ha podido privatizar su monopolio público de telecomunicaciones, debido al escaso interés demostrado por los operadores e inversionistas internacionales. Este monopolio es ejercido por la firma estatal Administración Nacional de Telecomunicaciones (Antelco), en virtud de la Ley 642/95 de Telecomunicaciones, que le otorga la exclusividad de la provisión de los servicios básicos de telefonía en el territorio nacional.

La iniciativa más reciente de privatizar el monopolio público de telecomunicaciones corresponde a la acción emprendida durante el segundo semestre de 2001, cuando se puso en venta mediante una licitación pública la totalidad de las acciones de Antelco, empresa valorizada en 229 millones de dólares por un estudio del Banco Mundial (AméricaEconomía, 2001d). Tres años después, Antelco sigue siendo estatal.

Paraguay es uno de los países latinoamericanos que registra uno de los estancamientos más prolongado de la evolución de la telefonía básica en la región en el último quinquenio, habiendo incluso disminuido en términos absolutos y progresivamente la cantidad de líneas telefónicas principales en los últimos años. Esto ha determinado que el nivel de penetración de la telefonía fija –uno de los más bajos de América Latina- también evolucione negativamente, pasando de 5 líneas telefónicas principales por cada 100 habitantes en 1998, y 5,5 líneas en 1999, a sólo 4,6 líneas en 2003 (ver cuadro 29).

**Cuadro 29**

**PARAGUAY: EVOLUCIÓN DE PRINCIPALES ÁREAS DE NEGOCIO  
DEL SECTOR DE TELECOMUNICACIONES, 1991-2003**

	1991	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Líneas de telefonía fija (millones)	0,12	0,18	0,22	0,26	0,30	0,28	0,29	0,27	0,27
Líneas de telefonía fija por cada 100 habitantes	2,8	3,6	4,3	5,0	5,5	5,2	5,1	4,7	4,6
Suscriptores de teléfonos móviles (millones)	-	0,03	0,08	0,23	0,44	0,82	1,15	1,67	1,77
Número de suscriptores de TM por c/ 100 habs.	-	0,7	1,7	4,1	8,1	14,9	20,4	28,8	29,9
Computadores (PC) (miles)	...	...	...	50	...	70	150	200	200*
Usuarios de Internet (miles)	...	1	5	10	20	40	60	100	120

**Fuente:** Unión Internacional de Telecomunicaciones (2004).

**Nota:** \* Dato del 2002.

Una de las razones principales que explica el prolongado estancamiento de la telefonía fija en este país es el alto costo de conexión que esta tiene, tanto en el caso de las líneas de uso residencial como de uso comercial. En 1998 Antelco cobraba el equivalente a 732 dólares estadounidenses por este concepto, monto que superaba en cinco veces la cantidad cobrada en la mayoría de los demás países sudamericanos. De hecho, según los antecedentes reunidos por la UIT, el valor promedio de la conexión de una línea fija residencial en las Américas –incluyendo a Canadá y a los Estados Unidos- era de 107 dólares estadounidenses, en tanto el correspondiente a la conexión de una línea fija de uso comercial era de 145 dólares estadounidenses (UIT, 2000).

Durante el quinquenio 1998-2003, la situación descrita no ha variado sustancialmente. Si bien es cierto que el costo de conexión se redujo en Paraguay a 502 dólares (año 2002), sigue siendo el mayor valor cobrado en América Latina y el Caribe, y uno de los más altos del mundo, lo que puede ser considerado un contrasentido en un país que tiene un ingreso anual *per cápita* de sólo 967 dólares estadounidenses. Esta situación contrasta significativamente con la evolución internacional del cargo de conexión durante el período 1995-2000, que disminuye de 242,7 a 81,6 dólares (Rivera, 2003).<sup>27</sup>

No es extraño, entonces, que Paraguay constituya uno de los países donde la telefonía móvil ha sustituido a la telefonía fija, exhibiendo ésta una destacada expansión, lo que implica que una parte muy significativa de la mayor demanda por servicios de telefonía ha sido capturada por las dos empresas de telefonía móvil que operan en el mercado paraguayo (Telefónica Celular del Paraguay, Telecel, y Núcleo). Entre 1998 y 2003, los suscriptores de telefonía móvil aumentaron de 232 mil usuarios a 1 millón 770 mil personas, lo que significó que esta modalidad de telefonía alcanzara en este país una penetración de 29,9 por ciento, la segunda más alta de América Latina.

## F. Uruguay

Uruguay es uno de los países latinoamericanos donde la introducción de reformas estructurales significativas en el sector de las telecomunicaciones –en particular, la privatización del monopolio público- enfrentó una barrera infranqueable de parte de la ciudadanía, lo que no impidió, sin embargo, que este país emprendiera durante la década de 1990 un importante proceso de modernización y desarrollo del sector.

<sup>27</sup> Rivera (2003) estima el promedio internacional del cargo de conexión sobre la base de una muestra de países que incluye a Argentina, Australia, Bolivia, Bolivia, Canadá, Chile, México, Nueva Zelanda, Singapur, República Sudafricana, España, Reino Unido, los Estados Unidos y Venezuela.

En septiembre de 1991, el Parlamento de Uruguay aprobó la Ley N° 16.211 para reestructurar y privatizar un cierto número de compañías estatales, incluyendo la compañía nacional de telecomunicaciones Administración Nacional de Teléfonos (ANTEL). Sin embargo, un grupo de organizaciones no gubernamentales fue capaz de convocar un plebiscito nacional cuyos resultados abortaron la privatización del monopolio público. De esta forma, Uruguay se constituyó en el país donde se produjo uno de los rechazos más institucionalizados a la privatización de la empresa estatal de telecomunicaciones, dado que esta decisión se adoptó conforme a las normas constitucionales en vigor y sobre la base de la participación activa y masiva de los usuarios de los servicios.

A pesar del rechazo ciudadano a la aplicación de las reformas en el sector, Uruguay es uno de los países latinoamericanos que exhibe actualmente uno de los mayores niveles de desarrollo de la telefonía básica en la región, destacando el alto nivel de penetración de la telefonía fija, el mayor de América Latina. Según la información disponible más reciente (2002), existen en este país 28 líneas telefónicas principales por cada 100 habitantes. La penetración alcanzada en los últimos años es el resultado de la notoria expansión que experimentó el segmento de la tenía fija durante la década de 1990, duplicándose la cantidad de líneas telefónicas principales entre 1991 y 2000 (ver cuadro 30).

Durante los años noventa, ANTEL digitalizó la totalidad de las ciudades uruguayas, una modernización que sentó las bases para el desarrollo del proyecto tecnológico *hi-tech* que impulsó la administración del Presidente Batlle. Fue precisamente esa infraestructura una de las ventajas que el gobierno uruguayo tuvo en consideración para fomentar la industria del software y tecnología. Con este propósito, las autoridades crearon un comité especial y un plan de competitividad para la industria basado en incentivos impositivos, como la eliminación del impuesto a la renta (del 30%) y del IVA (del 23%) a la exportación (Fonseca, 2001).

Cabe subrayar, sin embargo, que la expansión de la telefonía fija en este país ha tendido a estancarse en los años más recientes, a partir de 1999, en concordancia con la retracción del PIB y de la demanda agregada registrada durante este período. Entre ese año y 2002, la cantidad de líneas telefónicas principales en funcionamiento aumentó sólo en 50 mil unidades, en tanto la penetración de telefonía fija varió levemente, de 27,1 líneas telefónicas principales cada 100 habitantes a 28 líneas. Esto ha contribuido a que Uruguay haya disminuido considerablemente su promedio anual de crecimiento de líneas telefónicas principales durante el período 1991-2003, constituyéndose en uno de los más bajos de la región.

**Cuadro 30**  
**URUGUAY: EVOLUCIÓN DE PRINCIPALES ÁREAS DE NEGOCIO**  
**DEL SECTOR DE TELECOMUNICACIONES, 1991-2003**

	1991	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Líneas de telefonía fija (millones)	0,45	0,67	0,76	0,82	0,90	0,93	0,95	0,95	0,95*
Líneas de telefonía fija por cada 100 habitantes	14,5	20,9	23,5	25,0	27,1	27,8	28,3	28,0	28,0*
Suscriptores de teléfonos Móviles (millones)	-	0,08	0,10	0,15	0,32	0,41	0,52	0,65	0,65*
Número de suscriptores de TM por cada 100 habitantes	-	2,5	4,6	6,0	9,5	12,3	15,5	19,3	19,3*
Computadores (PC) (miles)	...	...	...	300	...	350	370	370	370*
Usuarios de Internet (miles)	...	75	100	230	250	370	400	400	400*

Fuente: Unión Internacional de Telecomunicaciones (2004).

Nota: \* Dato del 2002.

De esta manera, el liderazgo regional ejercido hasta ahora por Uruguay en telefonía fija está seriamente amenazado por su desempeño más reciente, a pesar que ANTEL ha continuado

obteniendo altos retornos respecto de sus activos, lo que le ha permitido ser calificada como una de las empresas más eficientes de América Latina (AméricaEconomía, 2002a). En consecuencia, los antecedentes compilados sugieren que el estancamiento de la telefonía fija en este país ha estado más fuertemente relacionado con decisiones de políticas de inversión al nivel de gobierno central y de uso de los recursos generados por el monopolio público, que con el desempeño de ANTEL, lo que pone al descubierto una vez más la compleja relación entre la administración central del aparato de gobierno y las empresas públicas que carecen de suficiente autonomía para definir su estrategia de crecimiento y desarrollo. Es frecuente que esta falta de autonomía se traduzca en transferencias de recursos desde la empresa hacia el gobierno central –cuando la empresa es eficiente- con independencia de las necesidades de inversión que ésta pueda tener, comprometiéndose de este modo su modernización o expansión.<sup>28</sup>

En 2001 las autoridades de Uruguay emprendieron un nuevo programa de reformas en la industria de servicios de infraestructura, especialmente en el sector de las telecomunicaciones. A diferencia de la iniciativa de 1991, esta vez el objetivo principal que buscó la autoridad no fue la privatización del monopolio público por razones fundadas en la filosofía económica, o por la necesidad de recursos que requería destinar al financiamiento del gasto corriente, sino la creación de condiciones de competencia en aquellos segmentos de la industria de las telecomunicaciones donde es posible su concreción y desarrollo en virtud de las nuevas tecnologías y de su impacto en las barreras a la entrada que predominaban en esta industria. En concordancia con los objetivos de este programa, el gobierno restringió el ejercicio de la condición de monopolio de ANTEL al segmento de la telefonía local y obtuvo, además, la autorización del Congreso Nacional para vender hasta el 40 por ciento de la compañía estatal.

La reforma introducida significó la apertura del mercado de larga distancia nacional a la participación de operadores privados y la autorización a un significativo número de empresas para prestar servicios de telefonía de larga distancia internacional.<sup>29</sup> Asimismo, el gobierno autorizó la participación de operadores privados en los mercados de prestación de servicios de acceso a facilidades satelitales, transporte y suministro de telecomunicaciones vía fibra óptica, transmisión internacional de datos por medios terrestres y de acceso a sistemas proveedores de conexión vía satélite por suscripción a Internet (AméricaEconomía, 2001g).

Las reformas introducidas en 2001 representaron un cambio significativo en el lineamiento estratégico de apertura gradual y progresiva de las telecomunicaciones que las autoridades habían seguido hasta entonces a raíz de la decisión ciudadana, permitiéndose el ingreso de operadores privados a determinadas áreas de negocio de la industria sin involucrar la desintegración del monopolio público o la decisión de no participar a través de ANTEL en los nuevos negocios que el desarrollo de las telecomunicaciones propicia como vía de expansión y crecimiento.

Este lineamiento estratégico había quedado plenamente expresado en el desarrollo de la telefonía móvil, segmento que fue impulsado tímidamente por ANTEL en 1992 y con mayor fuerza después, y por la empresa privada Abiatar S.A. (Movicom) algunos años después. En 1999, la operadora estadounidense BellSouth tomó el control de Abiatar S.A. y empezó a operar en el mercado uruguayo como Movicom BellSouth,<sup>30</sup> complementando la oferta de servicios de telefonía móvil que había desarrollado ANTEL. Entre 1999 y 2002, los suscriptores de líneas de telefonía

<sup>28</sup> La experiencia de numerosas empresas públicas latinoamericanas registra también fuertes transferencias de recursos desde el gobierno central a empresas que operan deficitariamente, sea por razones de ineficiencia operacional, de tarificación subsidiada o de sobreendeudamiento, entre otros factores.

<sup>29</sup> Las empresas autorizadas fueron: Abiatar, Aminet, Artinet, Vetan, Bitech, Cálculo, Districorp, Donimar, Dofitel, Easymail, Enalur, Infonexion, Kuriles, Mol, Telefónica Data del Uruguay, Telefónica Larga Distancia América, Telephone 2, Telnet, Telstar, Unete de Uruguay y Unionet (AméricaEconomía 2001g).

<sup>30</sup> Movicom BellSouth nace en Uruguay como Movicom, contando actualmente con una red de más de 40 locales y más de 400 empleados. Desde 1999, al cambiar su razón social a Movicom BellSouth, se transforma en la única empresa de telefonía celular multinacional que opera en el Uruguay. BellSouth presta o desarrolla servicios en 18 países además de los Estados Unidos, con una base total de más de 9 millones de usuarios ([http://empresas.movicom.com.uy/nuestra\\_empresa/nuestra\\_empresa.asp](http://empresas.movicom.com.uy/nuestra_empresa/nuestra_empresa.asp)).

móvil se duplicaron, aumentando de 316 mil abonados a 652 mil, prolongándose de esta manera la fuerte expansión registrada en los años precedentes. Así, la penetración de la telefonía móvil ha aumentado sostenidamente desde mediados de los años noventa, alcanzando una tasa de 19,3 por ciento en 2002.

A fines de 2004, el directorio de ANTEL estaba estudiando la aprobación de un contrato de interconexión con la empresa mexicana América Móvil, que podría iniciar sus operaciones en el mercado uruguayo de la telefonía móvil en 2005 a pesar de la oposición del Sindicato Único de las Telecomunicaciones (Observa, 2004). De concretarse el ingreso de América Móvil, no sólo habría aumentado el número de oferentes en la prestación de servicios de telefonía móvil en el mercado uruguayo; además, se estaría reproduciendo la fuerte lucha librada por Telefónica Móvil, de España –controladora de BellSouth-, y América Móvil por el control del mercado regional de telecomunicaciones en América Latina. Probablemente esto signifique fuertes presiones sobre las autoridades uruguayas para que ANTEL privatice su área de negocios de telefonía móvil.



## IX. Conclusiones

---

Los antecedentes revisados sobre el desarrollo y modernización de las telecomunicaciones en América Latina durante los años noventa y la primera mitad de la década en curso arrojaron varias conclusiones de extraordinaria importancia. En particular, destacan aquellas que se refieren al papel que ha desempeñado la privatización del monopolio estatal de telefonía y la apertura de las telecomunicaciones a la participación de agentes económicos privados. Asimismo, destaca aquella que se refiere al papel del Estado, en la definición de políticas en materia de competencia, regulación, construcción de mercado, transferencia de ganancias de eficiencia y autonomía de las empresas estatales de la administración central, entre otras materias de la gestión pública sectorial.

Una primera conclusión se refiere a la relación entre la privatización del monopolio telefónico y el desarrollo de las telecomunicaciones, como piedra angular del proceso de reformas, comprobándose que no existe una relación de causalidad directa entre ambas variables.

Entre los países de la región que privatizaron la empresa estatal del sector se observan situaciones muy disímiles en lo que se refiere a niveles de crecimiento, modernización y desarrollo de las telecomunicaciones, registrándose situaciones en las que se ha producido la expansión de todas las áreas de negocio, especialmente en el segmento de telefonía fija, destacando los casos de Brasil, Chile, El Salvador, Guatemala y Jamaica. Pero también se identificaron situaciones de crecimiento, modernización y desarrollo de menor magnitud y potencialidad en Argentina, Bolivia, México, Nicaragua y

Perú, así como de notorio estancamiento, en Panamá, Venezuela y un número importante de países caribeños.

Asimismo, los antecedentes sobre el crecimiento, modernización y desarrollo del sector telecomunicaciones en los países que no desintegraron ni privatizaron el monopolio público de telefonía confirmaron que la privatización del monopolio público no era condición necesaria para lograr que las telecomunicaciones aumentaran, se modernizaran o desarrollaran.

De hecho, dos de los seis países latinoamericanos que no desintegraron su monopolio público ni lo privatizaron registran algunas de las mayores tasas de penetración de la telefonía fija y conectividad de la región, demostrando que es posible lograr la modernización y desarrollo del sector sobre la base de una adecuada gestión pública, tanto en lo que se refiere a la definición de políticas y aplicación de medidas específicas, como en lo que se refiere a la gerencia de los recursos públicos, incluyendo las empresas del Estado.

En consecuencia, las dificultades para modernizar y desarrollar las telecomunicaciones en los otros cuatro países que no privatizaron su monopolio público parecen estar relacionadas con factores distintos a la decisión de privatizar la empresa estatal.

En los dos casos de gerencia pública que exhiben mejores resultados, las empresas estatales del sector cuentan con una amplia aceptación ciudadana de su desempeño, la que está fundada en los altos niveles de eficiencia que ambas empresas alcanzaron durante los años noventa y en la férrea oposición que organizaciones sociales y políticas emprendieron en su oportunidad para anular los proyectos de privatización. Esta mayor eficiencia respecto del desempeño de la mayoría de las empresas de telecomunicaciones que fueron privatizadas se refleja en la disminución de los cargos de instalación de una línea telefónica principal, de los cargos fijos cobrados mensualmente y de los valores de una llamada local. En contraste, en algunos de los países que privatizaron el monopolio público, el cargo de instalación de una línea telefónica principal aumentó o sólo registró una leve disminución y el cargo fijo cobrado mensualmente aumentó, a pesar de la considerable disminución de los costos que permitió la incorporación de nuevas tecnologías. Por otra parte, el costo de la llamada local disminuyó con mayor fuerza en los dos casos de gerencia pública exitosa que en los demás países de la región.

Aunque sea razonable suponer –en virtud de prácticas arraigadas en el pasado– la existencia de subsidios directos en los países que exhiben un mayor desarrollo relativo de sus sistemas de telecomunicaciones cuando éste es impulsado por una empresa estatal, debe tenerse en cuenta que el desempeño económico y financiero de las empresas, en estos dos casos de gerencia pública de mayor éxito relativo, ha sido eficiente durante el período analizado, lo que les ha permitido obtener destacados niveles de rentabilidad. Esto ha hecho posible, incluso, que las autoridades centrales hayan dispuesto transferir importantes recursos desde las empresas a las arcas fiscales respectivas para hacer frente a otras necesidades.

En este sentido, la disminución del ritmo de expansión de la industria de telecomunicaciones que se produjo en los años más recientes en los países con monopolio estatal que registran un mayor desarrollo sectorial ha estado más relacionada con factores exógenos al desempeño de la empresa, tales como la contracción de la demanda agregada y las decisiones de las autoridades de la administración central del Estado acerca del destino de las utilidades generadas por la empresa estatal, que con el desempeño del monopolio público propiamente tal. Esto pone al descubierto una vez más la compleja relación entre la administración central del aparato de gobierno y las empresas públicas que no tienen suficiente autonomía para definir su estrategia de crecimiento y desarrollo.

En definitiva, los antecedentes revisados sugieren que la privatización del monopolio público *per se* no garantiza el desarrollo del sector ni es condición necesaria para el mismo. En los países que existe una correlación positiva entre privatización del monopolio público y desarrollo de las telecomunicaciones se aprecia, en realidad, que la generación de condiciones de competencia

efectiva, debidamente cauteladas por la existencia de un marco legal regulatorio *ad hoc*, y la aplicación de una política tarifaria adecuada a los propósitos de expansión del sistema, especialmente de la telefonía fija, han sido de gran importancia para la provisión eficiente de los servicios de telecomunicaciones y la expansión de la industria según los parámetros de la teoría económica. De esta manera, son estos factores más que la privatización del ex monopolio estatal los que han propiciado el desarrollo del sector en los países que registran una correlación positiva entre privatización del monopolio público y desarrollo de las telecomunicaciones.

En algunos casos, en relación con este mismo propósito, también ha sido de gran utilidad la fijación de metas de desarrollo y el cumplimiento de requisitos de desempeño como condición de adjudicación en el proceso de privatización, así como el establecimiento de sanciones en caso de incumplimiento de niveles de inversión, cobertura y eficiencia. Al respecto es necesario subrayar que no sería conveniente que la fijación de metas de desarrollo, requisitos de desempeño y sanciones se superponga al objetivo de crear condiciones de competencia y de traspaso de las ganancias de eficiencia a los usuarios.

Una segunda conclusión general que se desprende de los antecedentes revisados se refiere a la permeabilidad de los sistemas de telecomunicaciones al espíritu de las reformas, incluso en aquellos países latinoamericanos que no desintegraron su monopolio público ni lo privatizaron. Al cabo de las dos décadas que han transcurrido desde los primeros intentos de cambiar la estructura de la industria de telecomunicaciones, puede constatarse que no existe en la región un solo país en que no se haya aplicado alguna reforma al sistema de telecomunicaciones.

Los países de la región introdujeron diversos cambios a la institucionalidad del sector de las telecomunicaciones, permitiéndose en general el ingreso de operadores privados a algunos de los segmentos de la telefonía básica y en las nuevas áreas de negocio que surgieron en esta industria. Además, en los países de la región se establecieron marcos regulatorios que apuntaron a la creación de condiciones de competencia en los diversos segmentos de mercado y áreas de negocio de esta industria.

Si bien es cierto que la implementación de las reformas no fue un proceso del todo fluido, las autoridades perseveraron en su objetivo de reformar el sector, que mostraba a comienzos de los años noventa un claro rezago en su desarrollo. El proceso de reformas fue obstruido no sólo en los países donde los gobiernos encontraron resistencia a su decisión de privatizar la empresa estatal, sino, también, en los países donde sí se privatizó el monopolio público garantizándose un período de exclusividad al operador privado por una cierta cantidad de años. A pesar de esto, en muchos de los países de la región, las autoridades diseñaron un conjunto de instrumentos jurídicos mediante los cuales se construyó una institucionalidad normativa y orgánica de las telecomunicaciones y se logró la apertura gradual de los mercados de la telefonía local y de larga distancia, conforme a los objetivos de crecimiento y modernización del sector.

De esta manera se promovió la competencia no sólo entre el operador que se adjudicó la licitación de la operadora telefónica que se privatizó y las empresas privadas que operan en algunos segmentos de la telefonía básica, o entre el operador público que se mantuvo en dicha calidad y las empresas privadas que pudieran entrar a segmentos específicos del mercado telefónico, o entre empresas privatizadas, sino, además, entre empresas de propiedad pública. En este sentido, especial importancia ha tenido la apertura del mercado de servicios de telefonía de larga distancia bajo distintas modalidades, ya sea mediante la autorización a las empresas de telefonía local para participar en el segmento de telefonía de larga distancia nacional o mediante la creación del sistema de multiportadores que hizo posible el ingreso de nuevos oferentes al mercado de telefonía de larga distancia nacional e internacional.

Un aspecto interesante que debe ser destacado de la experiencia desarrollada en algunos de los países es la imposición de requisitos de entrada al mercado a las empresas interesadas, en

particular, límites máximos de participación en la provisión de servicios de telefonía básica con el propósito de cautelar las condiciones de competencia efectiva en este segmento. Además en esos países se dispuso que las empresas entrantes deben hacer efectivo un pago inicial por la licencia respectiva.

La introducción de nuevas tecnologías y la emergencia de áreas de negocios todavía no desarrolladas en la industria, así como las estructuras de mercado que se fueron configurando mediante la apertura de los distintos segmentos de la telefonía básica y el ingreso de nuevos operadores, fueron factores que contribuyeron a que la inversión en el sector de las telecomunicaciones creciera como porcentaje del PIB de manera sostenida y aumentara fuertemente la oferta de telefonía y servicios relacionados con ésta.

En general, las reformas introducidas representaron un cambio significativo en el lineamiento estratégico que las autoridades habían seguido hasta finales de los años ochenta, permitiéndose con su implementación el ingreso de operadores privados a determinadas áreas de negocio de la industria incluso en aquellos países donde se optó por no privatizar ni desintegrar el monopolio público o no participar en los nuevos negocios que se han generado como vía de expansión y crecimiento de las empresas de telefonía.

Uno de los factores que puede incidir fuertemente en el futuro sobre las políticas de aquellos países que mantuvieron el monopolio integrado del sistema de telecomunicaciones u otros modelos de competencia restringida es la suscripción de acuerdos de libre comercio en el marco de las políticas de integración comercial que un número significativo de países de la región ha puesto en marcha en el último decenio.

Una tercera conclusión general que es posible extraer de los antecedentes analizados se refiere a la organización de la industria que derivó del proceso privatizador y de las políticas de privatización que las autoridades de cada país aplicaron como parte de las reformas del sector.

El análisis de las diversas experiencias nacionales constató que no existió en la región un patrón único en los procesos de privatización del monopolio estatal proveedor de los servicios de telecomunicaciones, lo que significó que el impacto de ese proceso sobre la organización de la industria fuese bastante diferenciado, aunque en general alejado de la configuración de mercados competitivos.

Especialmente en el segmento de la telefonía básica, en los países que privatizaron su monopolio público de telefonía no se estimuló el desarrollo de mercados competitivos, al menos inicialmente, debido al predominio de criterios que buscan favorecer al operador que gane la licitación de la empresa privatizada, ya sea mediante la conservación del monopolio integrado o mediante el otorgamiento de un período de exclusión que garantiza la condición de monopolio durante un cierto período.

De esta manera, la reestructuración industrial del sector ha tomado formas muy diversas en los países de la región, la mayoría asociada a estructuras de mercado no competitivas. En algunos casos, la industria de telecomunicaciones conservó la forma de un monopolio nacional altamente integrado en sus áreas de negocio, ahora privado, que provee directamente los distintos tipos de servicios de telecomunicaciones o por intermedio de sociedades filiales. En otros casos, la oferta de servicios de telecomunicaciones estuvo a cargo, especialmente en el segmento de telefonía básica, de competidores monopolíticos que se constituyeron a partir de la fragmentación del monopolio nacional y la segmentación territorial del mercado o por área de negocio, que también disfrutaron de los beneficios del período de exclusión de competidores durante un cierto período. En otros casos, la decisión fue combinar la conservación del monopolio nacional altamente integrado en sus áreas de negocio con apertura creciente a mayores niveles de competencia en nichos específicos de mercado, en los cuales la empresa dominante tiene no sólo ventajas de posicionamiento previo y la posibilidad de generar economías de ámbito, sino, además, la posibilidad de aplicar subsidios

cruzados en sus políticas de precios. Sólo excepcionalmente la privatización del monopolio público significó el desarrollo de mercados de competencia efectiva, incluso imperfecta.

En los países de menor desarrollo relativo, caracterizados además por menores tasas de concentración urbana y mercados internos más reducidos, tiende a predominar la conservación del monopolio altamente integrado. En cambio, en los países de mayor desarrollo relativo de la región tiende a predominar la segmentación del monopolio estatal como condición previa y preparatoria de su privatización. En aquellos países que optaron por la segmentación previa del monopolio estatal no existe, sin embargo, un patrón que haya sido seguido linealmente en relación con los criterios empleados para concretar su división.

Del análisis de los antecedentes compilados se deduce que la reorganización de la industria de telecomunicaciones ha dependido, más bien, de factores tales como el tamaño del país y de su mercado, el nivel de desarrollo de la industria de telecomunicaciones, el efecto aprendizaje de las primeras experiencias de privatización en la región y de los objetivos de política que las autoridades hayan dispuesto en materia de telecomunicaciones.

Junto con descartarse que el objetivo principal de la privatización de los monopolios telefónicos hubiera sido la reestructuración del sector, persiguiéndose formas más eficientes de organización de la industria, se constató que éste había sido la obtención de recursos de capital que atenuaran el déficit fiscal o de cuenta corriente en la balanza de pagos, no importando en demasía los efectos virtuosos o perversos que una decisión de esta naturaleza podía desencadenar sobre el resto de la economía en el plano de la eficiencia de los agentes económicos y de la competitividad sistémica.

Especialmente en los países que primero privatizaron el monopolio público se observa que la institucionalidad regulatoria se estableció después de la privatización, lo que ha sido interpretado como una suerte de legitimación del orden factual que se configuró mediante tal privatización. Asimismo se comprueba que en estos países se dio escasa importancia a la existencia de planes indicativos de desarrollo del sector que pudieran ser monitoreados desde el gobierno central. Pero, sobre todo, tiende a constatarse una generalizada falta de preocupación sobre los factores que inciden sobre la eficiencia del sistema de telecomunicaciones. Esto último se tradujo en el hecho de que el marco legal regulador instituido en la mayoría de los países no logra cautelar la transmisión de las ganancias de eficiencia, obtenidas por las empresas operadoras, a los demás agentes económicos ni garantiza el funcionamiento pleno de los mecanismos de mercado.

La naturaleza de los objetivos buscados por las autoridades, en relación con la venta de los monopolios estatales de telecomunicaciones, contribuyó a que no se prestara la suficiente atención a los problemas de eficiencia que empezaron a suscitarse en el desempeño de los mercados, especialmente en relación con la concentración de la oferta de los servicios de telecomunicaciones en un reducido número de agentes.

De esta manera, uno de los principales efectos de la privatización de los monopolios públicos fue la creciente concentración horizontal de la industria de telecomunicaciones al nivel regional. Esta afirmación constituye la cuarta conclusión general de este estudio.

Durante los años noventa, un pequeño número de operadoras internacionales del sector se adjudicó la mayoría de las licitaciones de los paquetes accionarios de las empresas de telefonía que fueron transferidas al sector privado. Esta concentración inicial se vio incrementada por el posterior desplazamiento y sustitución de algunas de las empresas o grupos empresariales que se habían adjudicado la licitación de las operadoras privatizadas, o que formaron parte de los consorcios ganadores, por alguna de estas empresas internacionales.

La dinámica implacable del proceso de concentración de la industria de telecomunicaciones desbordó en la mayoría de los casos la decisión de subdividir el control de las redes, ya sea en

relación con las distancias y/o en relación con áreas delimitadas geográficamente, abortando la mayoría de las veces las medidas precautorias adoptadas por los gobiernos con el propósito de impedir que la industria se reestructurara con los mismos niveles de concentración que existían antes de la privatización.

En algunos casos, como ya fue señalado, esta subdivisión dio lugar a la formación de empresas de telefonía básica que retuvieron la condición monopólica de la empresa de origen en segmentos específicos del mercado telefónico, definidos con criterios territoriales o por líneas de negocio. En otros casos, la empresa estatal de telefonía se transformó en un *holding* diversificado por área de negocios que tomó posición en la mayoría de los segmentos cuyo desarrollo podía amenazar su actividad principal, neutralizando por esta vía y por la generación de ventajas de integración y las subsecuentes economías de ámbito el ingreso de terceros en los segmentos que se creaban. De esta manera, cada vez fue más frecuente la transformación de las empresas telefónicas en complejos grupos empresariales de acción local, pero de origen transnacional y en algunos casos, de propiedad estatal.

Esta situación contrasta radicalmente con otras experiencias internacionales de privatización de la empresa estatal de telecomunicaciones, donde el Estado conservó determinadas prerrogativas aún cuando enajenara el total de acciones de su propiedad. En España, por ejemplo, siguiéndose la línea de la “*golden share*” inglesa y de la “*action spécifique*” francesa, se estableció el requisito de “autorización administrativa” para una serie de iniciativas que impide que la empresa privatizada ejecute determinadas acciones sin la aprobación de las autoridades respectivas. Este mecanismo fue utilizado por el Gobierno de ese país para frenar la fusión de Telefónica con KPN, el monopolio público de telecomunicaciones de los Países Bajos y evitar que la empresa española fuera absorbida por la empresa estatal de otro país.

Asimismo, en España se instituyeron normas que prohíben la concentración directa e indirecta de la propiedad de la empresa privatizada por sobre el 10 por ciento del capital, impidiéndose por esta vía operaciones de “compra hostil” que emprendiera algún competidor foráneo más poderoso con el propósito de sacar del negocio a Telefónica, S.A.

Durante los primeros años de la década de 2000, la mayoría de las empresas de telecomunicaciones que operaban en América Latina enfrentó dificultades de orden financiero, lo que condujo a una nueva reestructuración del sector y a mayores niveles de concentración de la industria. Esto se expresó en la salida de la región de varios de los operadores que intentaron su internacionalización, reduciéndose el número de actores relevantes que participan en su desarrollo a sólo dos operadores internacionales, que disputan palmo a palmo los principales mercados.

De esa manera, la principal característica de esta reestructuración es la expansión y consolidación de los operadores que diversificaron sus inversiones no sólo en términos territoriales, sino también por áreas de negocios en los mercados respectivos, lo que le permitió generar importantes economías de escala y de ámbito en su desempeño. Esta característica distintiva parece ser clave para comprender las razones que explican gran parte del estancamiento y deterioro de las operadoras internacionales que concentraron su inserción en la región en nichos específicos de mercado.

De esto se deduce la necesidad de seguir muy de cerca el impacto que puede tener sobre el desarrollo de la actividad la creciente concentración, al nivel regional, de los sistemas nacionales de telecomunicaciones.

Otra conclusión general de este estudio se refiere al papel del Estado en la definición de políticas y adopción de medidas que contribuyen y condicionan el éxito de las privatizaciones, especialmente en relación con la regulación de las condiciones de competencia en todos los segmentos de mercado, la construcción de mercado y la ampliación de sus fronteras, y la transferencia de ganancias de eficiencia a los usuarios de servicios de telecomunicaciones. Los

antecedentes analizados de las distintas experiencias en los países de la región muestran que resulta clave la disposición de las autoridades para mantener condiciones efectivas de competencia de modo que éstas no resulten anuladas por la dinámica concentradora del capital, asumiéndose que el mejor marco legal regulatorio puede resultar letra muerta si acaso no existe la voluntad política para su aplicación.

En este sentido, destaca especialmente la preocupación de las autoridades de Brasil por establecer condiciones efectivas de competencia en el mercado de las telecomunicaciones, las que explican gran parte de los resultados obtenidos por este país en la privatización de las empresas del sector, en términos de los montos recaudados y la cantidad de operadores internacionales ingresados a la industria. En el caso de Brasil, el propósito de establecer condiciones efectivas de competencia pudo ser identificado con claridad en los procedimientos regulatorios de las etapas tanto previas como posteriores a la privatización de las empresas que constituían el sistema TeleBras, lo que no se apreció con la misma nitidez en aquellos países que exhiben resultados menos exitosos de su proceso privatizador.

De hecho, la reforma de las telecomunicaciones en Brasil fue una de las experiencias más satisfactorias que se desarrolló en América Latina, especialmente en relación con la transparencia que derivó de la decisión de promulgar el marco regulatorio antes de privatizar las empresas operadoras de telefonía y en relación con los distintos esfuerzos desplegados para crear condiciones efectivas de competencia en el funcionamiento de los mercados. En concordancia con dicho marco legal regulatorio, las autoridades suprimieron importantes controles administrativos sobre las empresas del sector, liberalizaron la actividad, introdujeron un incisivo programa de privatizaciones y disminuyeron las tarifas de los servicios de telecomunicaciones.

Los antecedentes recogidos sugieren, sin embargo, que la preexistencia de un marco legal regulatorio no garantiza, *per se*, que la privatización de la empresa de telecomunicaciones sea exitosa en términos de legitimidad del proceso, de convocatoria de inversionistas dispuestos a realizar los aportes de capital y de tecnología que el país requiere, y de recaudación fiscal. La experiencia señala que los marcos legales regulatorios deben ser, además, suficientemente claros, abarcadores y explícitos, y su aplicación debe ser suficientemente transparente. En este sentido, la falta de claridad y de legitimidad del proceso, así como la generación de incertidumbres de diversa índole, incluyendo las regulatorias, pueden contribuir de modo decisivo a inhibir o despotenciar el desarrollo del sector al privatizarse la empresa pública de manera inadecuada.

Un aspecto de especial importancia en relación con el papel que ha desempeñado el Estado en el desarrollo de la industria de telecomunicaciones lo constituye la evolución del sistema tarifario, lo que ha sido determinante para transferir las ganancias de eficiencia desde los preevedores de los servicios de telecomunicaciones hacia los usuarios, ello con independencia de la propiedad estatal o privada de las operadoras de telefonía.

Así, parte importante del desarrollo del sector telecomunicaciones en los países que exhiben las mayores tasas de conectividad en la región se explica por la evolución de su sistema tarifario, debido a su impacto directo sobre la demanda de servicios de telefonía, lo que vino a significar una fuerte expansión de las fronteras reales del mercado mediante la incorporación de una inmensa cantidad de nuevos usuarios.

En algunos casos, se demostró que la intervención pública podía ser clave para restablecer las condiciones efectivas de competencia en la provisión de servicios de telefonía, amenazadas por la tendencia a la concentración del sector que se nutre, en gran medida, de las dificultades de algunos de los actores para enfrentar los requerimientos de un desarrollo competitivo en mercados dinámicos y de alta obsolescencia tecnológica, y en consecuencia, de cuantiosos volúmenes de inversión.

Así, por ejemplo, en el caso de Brasil, el tamaño del mercado y su crecimiento potencial, y las características estructurales que este asumió en conformidad a lo dispuesto por el proceso de reformas, asentadas en la promoción de la competencia, indujo a que las principales operadoras telefónicas de la región desplegaran sus máximos esfuerzos por afianzar e incrementar su posición de mercado, lo que se tradujo en un fuerte incremento de la inversión en el sector y su correspondiente modernización y expansión. Un aspecto especialmente relevante de este proceso lo constituyó la mayor concentración de la industria, lo que puso en cuestión las condiciones de competencia efectiva en los diversos mercados de telecomunicaciones. Esto indujo a las autoridades a subastar nuevas licencias para empresas operadoras de telefonía móvil y restablecer, por esta vía, la participación de varios actores en este segmento de la industria.

El alto interés demostrado por las empresas internacionales de telecomunicaciones por participar en estas licitaciones –interés que se expresa en el desembolso de las cantidades que pagaron por adjudicarse las licencias en venta– ha puesto sobre la mesa la poca recurrencia a este mecanismo de recaudación fiscal por parte de los países de la región, que en numerosos casos privilegiaron la venta de las empresas o de sus mayorías de capital accionario, o de activos y, muy especialmente, la concesión gratuita de las licencias respectivas a cambio de la ejecución de programas específicos de inversión y desarrollo de la actividad.

La venta de licencias para operar en los segmentos más nuevos del mercado de las telecomunicaciones, muy especialmente en la provisión de servicios de telefonía móvil celular y del sistema de comunicaciones personales, aumentó considerablemente en algunos países de la región la recaudación fiscal que generó la venta de las empresas que constituyeron hasta los años noventa el sistema público de telecomunicaciones.

En aquellos países en que se implementó el mecanismo de venta de licencias para proveer servicios de telefonía, los gobiernos respectivos obtuvieron ingresos que representaron un porcentaje muy significativo de la recaudación generada por la venta de las empresas estatales del sector. En términos de política fiscal, la venta de licencias de servicios de telefonía sirvió para generar ingresos en cantidades apreciables incluso en contextos donde las circunstancias políticas o el alto grado de organización de la sociedad civil han impedido la privatización de los monopolios estatales de telecomunicaciones, como lo demostró el caso de Colombia.

En el segmento de la telefonía móvil, la intensidad de la pugna entre las empresas internacionales por adjudicarse las licencias casi al mismo nivel que en las libradas para adjudicarse las empresas estatales puestas a la venta, especialmente en aquellos mercados de mayor densidad poblacional, hace pensar que los factores que están incidiendo más fuertemente sobre la decisión de ingresar a un mercado determinado e invertir montos significativos de capital en el desarrollo de empresas filiales están más relacionados con el tamaño del mercado y las expectativas de desarrollo del negocio que con la posibilidad de controlar a las operadoras preexistentes, cuya tecnología debe ser sustituida con relativa prontitud.

La adjudicación de licencias para proveer servicios de telefonía móvil mediante su licitación no sólo se constituyó en un importante mecanismo de recaudación fiscal, sino también, de promoción de la competencia y de intervención sobre los mercados de las telecomunicaciones cuando las autoridades responsables del sector cumplieron determinadas condiciones, especialmente cuando la oferta de los nuevos servicios disminuía el ritmo de crecimiento o la calidad, o cuando la oferta de servicios se había concentrado a niveles que las autoridades consideraban inconvenientes.

Una de las condiciones que las autoridades del ramo deben cumplir se relaciona con la exclusión de las nuevas licitaciones de los operadores del servicio básico telefónico y sus empresas vinculadas, incluyendo aquellas que operan en el segmento de la telefonía móvil, con el propósito de favorecer la diversificación de la oferta telefónica de corta distancia para cuando el mercado esté abierto a la competencia al término del período de exclusividad.



Otra condición que es posible deducir de las experiencias analizadas tiene que ver con la necesidad de no dar lugar a la manipulación de los valores ofertados en el proceso de licitación mediante el mecanismo de la subasta o, peor aún, la institución de cláusulas destinadas a favorecer a determinados operadores que estén postulando a la adjudicación, como lo reveló el análisis del caso argentino.

En los casos que la licitación de licencias adicionales para operar en nuevas bandas del espacio radioeléctrico cumplió con estas condiciones, su implementación permitió incorporar otros operadores al sistema, además de introducir tecnologías que hacen posible la prestación de servicios de telefonía a un costo menor y establecer condiciones de competencia más equitativas entre las empresas preexistentes.

Una última reflexión que se sustenta en los antecedentes compilados plantea importantes interrogantes sobre la supuesta mayor eficiencia que pueden registrar aquellas empresas operadoras que no desembolsaron recursos para adquirir la licencia que les permite operar en los mercados que se han insertado.

En alguna medida, la heterogénea situación que estos antecedentes revelan, alerta, en primer lugar, sobre los problemas regulatorios que subyacen en aquellos países donde se decidió la concesión gratuita de las licencias respectivas. Estos se refieren especialmente a la captura de ganancias extraordinarias por parte de las operadoras telefónicas que no traspasan completamente a precios su menor estructura de costos y consecuentes mejores niveles de eficiencia y cuyos precios no son regulados por tratarse de empresas que operan en mercados competitivos.

La situación descrita alerta, asimismo, sobre los problemas regulatorios que pueden surgir también en aquellos países donde el valor de la licencia se acordara por debajo del precio que correspondía al valor presente de los flujos esperados, en la medida que también en este caso las empresas operadoras podrían estar capturando ganancias extraordinarias solventadas por el conjunto de la sociedad. Al respecto cabe señalar que el sentido de la medida de política pública que se analiza es la búsqueda de mayores niveles de eficiencia económica de los servicios de telefonía y no sólo de eficiencia técnica de las empresas operadoras, esta última focalizada exclusivamente en las relaciones de producción y de precios de las proveedoras del servicio.



## Bibliografía

---

- Aldunate, Felipe (2003): “Mi marca no es mía”, en América Economía, junio 20, Santiago, Chile.
- AméricaEconomía (2004a): “Colombia Telecomunicaciones invertirá US\$ 81 millones”, 26 de marzo, Santiago, Chile.
- \_\_\_\_\_(2004b) “Colombia descarta privatizar estatal de telecomunicaciones”, 1ro. de julio, Santiago, Chile.
- \_\_\_\_\_(2004c) “Costa Rica inhabilitará a empresas de telecomunicaciones”, 1ro. de octubre, Santiago, Chile.
- \_\_\_\_\_(2004d) “Argentina aprueba fusión de BellSouth y Telefónica”, 30 de diciembre, Santiago, Chile.
- \_\_\_\_\_(2004e) “Gobierno peruano no intervendrá en compra de BellSouth”, 15 de noviembre, Santiago, Chile.
- \_\_\_\_\_(2003a) “Telefónica EPM Bogotá emitirá bonos por US\$ 15 millones”, 10 de junio, Santiago, Chile.
- \_\_\_\_\_(2003b) “Honduras abrirá mercado de telefonía fija”, 25 de septiembre, Santiago, Chile.
- \_\_\_\_\_(2003c) “Telesp Celular compra Tele Centro Oeste Participaciones”, 17 de enero, Santiago, Chile.
- \_\_\_\_\_(2003d) “Consortio Megatel-EMCE gana licitación celular en Honduras”, 28 de abril, Santiago, Chile.
- \_\_\_\_\_(2003e) “Siete inscritos para subasta de telecomunicaciones en Ecuador”, 9 de agosto, Santiago, Chile.
- \_\_\_\_\_(2003f) “Ecuador adjudica licencia celular a estatal Andinatel”, 3 de marzo, Santiago, Chile
- \_\_\_\_\_(2003g): “Intel invierte en compañía costarricense”, 20 de febrero, Santiago, Chile.
- \_\_\_\_\_(2003h) “Costa Rica negociaría apertura de telecomunicaciones con Estados Unidos.”, 29 de octubre, Santiago, Chile.
- \_\_\_\_\_(2003i) “ETB y EPM se quedan con negocio de PCS en Colombia”, 13 de enero, Santiago, Chile.
- \_\_\_\_\_(2003j) “Comunicaciones fallidas”, 1ro. de febrero, Santiago, Chile.

- \_\_\_\_ (2003k) “*Maldito tipo de cambio*” Informe especial, Ranking 500 Mayores Empresas, Santiago, Chile.
- \_\_\_\_ (2003l) “*AT&T Latin America se declara en bancarota*”, 22 de abril, Santiago, Chile.
- \_\_\_\_ (2003m) “*AT&T Latin America está a la venta*”, 10 de enero, Santiago, Chile.
- \_\_\_\_ (2002a) “*Ecuador lanza proceso privatización de Pacifictel*”, 23 de enero, Santiago, Chile.
- \_\_\_\_ (2002b) “*Eficiencia estatal*” en Informe especial, Ranking 500 Mayores Empresas, Santiago, Chile.
- \_\_\_\_ (2001a) “*Consenso lejano*”, septiembre 27, Santiago, Chile.
- \_\_\_\_ (2001b) “*Sueca Telia se queda con 40% de estatal nicaragüense de telecomunicaciones*”, septiembre 3, Santiago, Chile
- \_\_\_\_ (2001c) “*Ecuador subasta control de operación de compañías estatales*”, agosto 3, Santiago, Chile.
- \_\_\_\_ (2001d) “*A la venta estatal telefónica paraguaya*”, agosto 30, Santiago, Chile.
- \_\_\_\_ (2001e) “*Alcotel firma contrato en Costa Rica*”, 22 de noviembre, Santiago, Chile.
- \_\_\_\_ (2001f) “*Costa Rica comprará 400.000 líneas celulares*”, 24 de diciembre, Santiago, Chile.
- \_\_\_\_ (2001g) “*Uruguay libera mercado de telefonía larga distancia*”, (<http://americaeconomia.com>).
- \_\_\_\_ (2001h) “*Subasta de PCS Colombia interrumpida por compañías celulares*”, 27/nov., Santiago, Chile.
- Barja Daza, Gover (1999) “*Inversión y productividad en la industria boliviana de telecomunicaciones*”, CEPAL, Serie Reformas Económicas N° 16, Publicación de las Naciones Unidas, Chile.
- Caicedo, Nelson (1996) “*El sector de las telecomunicaciones en Colombia*”, Revista CINTEL, Vol. 3, N° 9.
- Campodónico, Humberto (1999) “*La inversión en el sector de telecomunicaciones del Perú en el periodo 1994-2000*”, CEPAL, Serie Reformas Económicas N° 22, Publicación de las Naciones Unidas, Santiago, Chile.
- Cardona, Diana, Mery Tamayo y Gustavo López (2001) “*Regulación de las telecomunicaciones en Colombia: la telefonía a la larga distancia y su relación con las redes locales*”, en Lecturas de Economía, N° 55, julio-diciembre, Publicación de la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.
- Celan, Marcelo (1998) “*Determinantes de la inversión en telecomunicaciones en Argentina*”, CEPAL, Serie Reformas Económicas N° 9, Publicación de las Naciones Unidas, Santiago, Chile.
- CEPAL (2001) “*Una década de luces y sombras. América Latina y el Caribe en los años noventa*”, Coedición CEPAL – Alfaomega, Bogotá, Colombia.
- Comisión de Regulación de Telecomunicaciones República de Colombia (página electrónica): “*El sector de las telecomunicaciones en Colombia en la década de los ‘90*”, en [http://www.crt.gov.co/documentos/infeconomica/publi\\_sector.pdf](http://www.crt.gov.co/documentos/infeconomica/publi_sector.pdf).
- Escobar de Medécigo, Rebeca (1999) “*El cambio estructural de las telecomunicaciones y la inversión: el caso de México*”, CEPAL, Serie Reformas Económicas Nro. 17, Publicación de las Naciones Unidas, Santiago, Chile.
- Estrategia (2005) “*Tribunal de la Competencia aprobó fusión de Telefónica y BellSouth con restricciones*”, 5 de enero, Santiago, Chile.
- Fonseca, Diego (2004): “*Adiós, Midas*”, en AméricaEconomía, diciembre 10, Santiago, Chile.
- \_\_\_\_ (2001a) “*Uruguay suelta las amarras*”, en AméricaEconomía, agosto 16, Santiago, Chile.
- \_\_\_\_ (2001b) “*Un mito llamado Costa Rica*”, en AméricaEconomía, marzo 22, Santiago, Chile.
- Forcinito, Karina (2001) “*La política de liberalización del mercado argentino de telecomunicaciones: ¿introducción de competencia o consolidación de posiciones dominantes?*” en “El oligopolio telefónico argentino frente a la liberalización del mercado”, Universidad Nacional de Quilmes Ediciones, Buenos Aires, Argentina.
- Gerchunoff, Pablo, Esteban Greco y Diego Bondorevsky (2003) “*Comienzos diversos, distintas trayectorias y final abierto: más de una década de privatizaciones en Argentina, 1990-2002*”, serie Gestión Pública N° 34, Publicación de las Naciones Unidas LC/IP/L.226, Nro. De venta: S.03.II.G.50, Santiago, Chile.
- Guía General de la Apertura de las Telecomunicaciones de Brasil (GGAT), 1997, en [www.anatel.gov.br](http://www.anatel.gov.br).
- Hilbert, Martín y Jorge Katz (2003): “*Los caminos hacia una sociedad de la información en América Latina y el Caribe*”, Libros de la CEPAL N° 72, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.9, Santiago, Chile.
- La Segunda (2005a): “*Telecom Italia reconoce pérdida sobre US\$ 180 millones por venta de ENTEL*”, 26 de enero, Santiago, Chile.
- \_\_\_\_ (2005b) “*Hurtado, Matte y Fernández León pagan US\$ 934 millones por ENTEL*”, 25 de enero, Santiago, Chile.
- \_\_\_\_ (2005c) “*Venta ratifica potencial de ENTEL*”, 24 de enero, Santiago, Chile.
- Lasheras, Miguel Ángel (1999): “*La regulación económica de los servicios públicos*”, Editorial Ariel, Barcelona, España.

- Melo, José Ricardo (2002) “*Reformas y políticas sectoriales en la industria de telecomunicaciones en Chile y Perú*”, CEPAL, Serie Gestión Pública Nro. 23, Publicación de las Naciones Unidas, Santiago, Chile.
- Millán, Santiago (2002) “Informe de Telecomunicaciones”, en <http://americaeconomia.com>
- Moguillansky, Graciela (1998) “*Las reformas del sector de telecomunicaciones en Chile y el comportamiento de la inversión*”, CEPAL, Serie Reformas Económicas Nro. 4, Publicación de las Naciones Unidas, Santiago, Chile.
- Movicom (2005) “*Telefónica móviles cierra la compra de Movicom*”, en [http://www.movicom.com.ar/getPage.cgi?page=neNe\\_prensa\\_fusionmovi](http://www.movicom.com.ar/getPage.cgi?page=neNe_prensa_fusionmovi)
- Observa (2004) “ANTEL define hoy contrato con América Móvil”, en <http://www.observa.com.uy/Osecciones/economia/nota.aspx?id=25792>
- Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones – OSIPTEL (2004) “OSIPTEL, la libre competencia y los derechos de los usuarios”, en <http://www.osiptel.gob.pe/Index>
- Rivera, Eugenio (2004): “*Regulación y competencia de las telecomunicaciones en Centroamérica: un análisis comparativo*”, Serie Estudios y perspectivas N° 22, Publicación de las Naciones Unidas, LC / L.2153-P, México.
- Rozas, Patricio (2004) “*Reformas estructurales y desarrollo de las telecomunicaciones en América Latina y el Caribe*”, inédito, Santiago, Chile.
- \_\_\_\_\_(2003) “*Gestión pública, regulación e internacionalización de las telecomunicaciones: el caso de Telefónica S.A.*”, CEPAL, Serie Gestión Pública N° 36, Publicación de las Naciones Unidas, LC / IP / L. 228, Santiago, Chile.
- \_\_\_\_\_(2002) “*Competencia y conflictos regulatorios en la industria de telecomunicaciones de América Latina*”, CEPAL, Serie Gestión Pública N° 25, Publicación de las Naciones Unidas, Santiago, Chile.
- Telefónica, S.A. (2002) “*Así es Telefónica*”, en <http://www.telefonica.es>.
- Teléfonos de México, S.A. de C.V. (Boletín Informativo): “*TELMEX concluye el proceso de adquisición de los activos de AT&T Latin America Corp.*”, en <http://www.telmex.com>.
- \_\_\_\_\_ “*TELMEX inicia operaciones en Argentina, Brasil, Colombia, Chile y Perú, asumiendo un compromiso de largo plazo con las naciones de la región*” en <http://www.telmex.com>.
- \_\_\_\_\_ “*MCI firmó un acuerdo definitivo para vender su participación en Embratel a Telmex*” en <http://www.telmex.com>.
- \_\_\_\_\_ “*TELMEX anunció la enmienda del acuerdo de compra suscrito con MCP*” en <http://www.telmex.com>.
- \_\_\_\_\_ “*Telmex adquirió en Argentina el 80% de la empresa Techtel, consolidando su alianza estratégica con el Grupo Techint*” en <http://www.telmex.com>.
- \_\_\_\_\_ “*Telmex anuncia su intención de adquirir CHILESAT Corp.*” en <http://www.telmex.com>.
- \_\_\_\_\_ “*TELMEX announces expiration for holders of ADSs to participate in tender offer for CHILESAT Corp S.A.*” en <http://www.telmex.com>.
- \_\_\_\_\_ “*TELMEX anuncia el nombramiento de nuevos directivos de EMBRATEL*” en <http://www.telmex.com>.
- \_\_\_\_\_ “*TELMEX y SBC Communications firmaron un acuerdo que permitirá a los clientes de Prodigy Móvil tener acceso inalámbrico en cientos de puntos de Estados Unidos*”, en <http://www.telmex.com>.
- Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos, en [http://www.ustr.gov/Trade\\_Agreements/Bilateral/CAFTA-DR/Section\\_Index.html](http://www.ustr.gov/Trade_Agreements/Bilateral/CAFTA-DR/Section_Index.html)
- UIT (Unión Internacional de Telecomunicaciones) (International Telecommunications Union (ITU)), “*Key Global Telecom Indicators for the World Telecommunications Service Sector*”, en (<http://www.itu.int>)
- \_\_\_\_\_(página electrónica) “*Manual de Indicadores de telecomunicaciones*” en (<http://www.itu.int/ITU-D/ict/publications/world/material/handbook-es.html>)
- \_\_\_\_\_(2000) “*Indicadores de telecomunicaciones de las Américas 2000*”, Publicación de las Naciones Unidas, Place des Nations, CH-1211, Ginebra, Suiza.
- \_\_\_\_\_(2003) “*Yearbook of statistics, chronological time series 1993-2002*”, Publicación de las Naciones Unidas, Place des Nations, Ginebra, Suiza.
- Velásquez Jácome, D. (2000): “*Regulación de las telecomunicaciones en Colombia*”, en ILPES, “*Diseño Estratégico e infraestructura básica*”, Publicación de las Naciones Unidas, LC / IP / L.165, Santiago, Chile.
- Walter, Jorge y Cecilia Senén González (1998): “*La privatización de las telecomunicaciones en América Latina. Empresas y sindicatos ante los desafíos de la reestructuración*”, Editorial Universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.





NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

recursos naturales e infraestructura

### Números publicados

20. La evaluación socioeconómica de concesiones de infraestructura de transporte: caso Túnel El Melón – Chile, Francisco Ghisolfo (LC/L.1505–P), N° de venta S.01.II.G.50 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
21. El papel de la OPEP en el comportamiento del mercado petrolero internacional, Ariela Ruiz–Caro (LC/L.1514–P), N° de venta S.01.II.G.56 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
22. El principio precautorio en el derecho y la política internacional, Carmen Artigas (LC/L.1535–P), N° de venta S.01.II.G.80 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
23. Los beneficios privados y sociales de inversiones en infraestructura: una evaluación de un ferrocarril del Siglo XIX y una comparación entre ésta y un caso del presente, Ian Thomson (LC/L.1538–P), N° de venta S.01.II.G.82 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
24. Consecuencias del “*shock*” petrolero en el mercado internacional a fines de los noventa, Humberto Campodónico (LC/L.1542–P), N° de venta S.00.II.G.86 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
25. La congestión del tránsito urbano: causas y consecuencias económicas y sociales, Ian Thomson y Alberto Bull (LC/L.1560–P), N° de venta S.01.II.G.105 (US\$10,00), 2001. [www](#)
26. Reformas del sector energético, desafíos regulatorios y desarrollo sustentable en Europa y América Latina, Wolfgang Lutz. (LC/L.1563–P), N° de venta S.01.II.G.106 (US\$10,00), 2001.
27. Administración del agua en América Latina y el Caribe en el umbral del siglo XXI, A. Jouravlev (LC/L.1564–P), N° de venta S.01.II.G.109 (US\$10,00), 2001. [www](#)
28. Tercer Diálogo Parlamentario Europa–América Latina para la promoción del uso eficiente de la energía, Humberto Campodónico (LC/L.1568–P), N° de venta S.01.II.G.111 (US\$10,00), 2001. [www](#)
29. Water management at the river basin level: challenges in Latin America, Axel Dourojeanni (LC/L.1583–P), Sales No. E.II.G.126 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
30. Telemática: Un nuevo escenario para el transporte automotor, Gabriel Pérez (LC/L.1593–P), N° de venta S.01.II.G.134 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
31. Fundamento y anteproyecto de ley para promover la eficiencia energética en Venezuela, Vicente García Dodero y Fernando Sánchez Albavera (LC/L.1594–P), N° de venta S.01.II.G.135 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
32. Transporte marítimo regional y de cabotaje en América Latina y el Caribe: El caso de Chile, Jan Hoffmann (LC/L.1598–P), N° de venta S.01.II.G.139 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
33. Mejores prácticas de transporte internacional en la Américas: Estudio de casos de exportaciones del Mercosur al Nafta, José María Rubiato (LC/L.1615–P), N° de venta S.01.II.G.154 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
34. La evaluación socioeconómica de concesiones de infraestructura de transporte: Caso acceso norte a la ciudad de Buenos Aires, Argentina, Francisco Ghisolfo (LC/L.1625–P), N° de venta S.01.II.G.162 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
35. Crisis de gobernabilidad en la gestión del agua (Desafíos que enfrenta la implementación de las recomendaciones contenidas en el Capítulo 18 del Programa 21), Axel Dourojeanni y Andrei Jouravlev (LC/L.1660–P), N° de venta S.01.II.G.202 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
36. Regulación de la industria de agua potable. Volumen I: Necesidades de información y regulación estructural, Andrei Jouravlev (LC/L.1671–P), N° de venta S.01.II.G.206 (US\$ 10,00), 2001, Volumen II: Regulación de las conductas, Andrei Jouravlev (LC/L.1671/Add.1–P), N° de venta S.01.II.G.210 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
37. Minería en la zona internacional de los fondos marinos. Situación actual de una compleja negociación, Carmen Artigas (LC/L. 1672–P), N° de venta S.01.II.G.207 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
38. Derecho al agua de los pueblos indígenas de América Latina, Ingo Gentes (LC/L.1673–P), N° de venta S.01.II.G.213 (US\$ 10,00), 2001.
39. El aporte del enfoque ecosistémico a la sostenibilidad pesquera, Jairo Escobar (LC/L.1669–P), N° de venta S.01.II.G.208, (US\$ 10,00), diciembre del 2001. [www](#)
40. Estudio de suministro de gas natural desde Venezuela y Colombia a Costa Rica y Panamá, Víctor Rodríguez, (LC/L.1675–P; LC/MEX/L.515), N° de venta S.02.II.G.44, (US\$ 10,00), junio del 2002. [www](#)
41. Impacto de las tendencias sociales, económicas y tecnológicas sobre el Transporte Público: Investigación preliminar en ciudades de América Latina, Ian Thomson (LC/L.1717–P), N° de venta S.02.II.G.28, (US\$ 10,00), marzo del 2002. [www](#)

42. Resultados de la reestructuración energética en Bolivia, Miguel Fernández y Enrique Birhuet (LC/L.1728-P), N° de venta S.02.II.G.38, (US\$ 10,00), mayo del 2002. [www](#)
43. Actualización de la compilación de leyes mineras de catorce países de América Latina y el Caribe, Volumen I, compilador Eduardo Chaparro (LC/L.1739-P) No de venta S.02.II.G.52, (US\$ 10,00) junio del 2002 y Volumen II, (LC/L.1739/Add.1-P), No de venta S.02.II.G.53, (US\$ 10,00) junio del 2002. [www](#)
44. Competencia y complementación de los modos carretero y ferroviario en el transporte de cargas. Síntesis de un seminario, Myriam Echeverría (LC/L.1750-P) No de venta S.02.II.G.62, (US\$ 10,00), junio del 2002. [www](#)
45. Sistema de cobro electrónico de pasajes en el transporte público, Gabriel Pérez (LC/L.1752-P), No de venta S.02.II.G.63, (US\$ 10,00), junio del 2002. [www](#)
46. Balance de la privatización de la industria petrolera en Argentina y su impacto sobre las inversiones y la competencia en los mercados minoristas de combustibles, Roberto Kozulj (LC/L.1761-P), N° de venta: S.02.II.G.76, (US\$10,00), julio del 2002. [www](#)
47. Gestión del agua a nivel de cuencas: teoría y práctica, Axel Dourojeanni, Andrei Jouravlev y Guillermo Chávez (LC/L.1777-P), N° de venta S.02.II.G.92 (US\$ 10,00), septiembre del 2002. [www](#)
48. Evaluación del impacto socio-económico del transporte urbano, en la ciudad de Bogotá. El caso del sistema de transporte masivo transmilenio, Irma Chaparro (LC/L.1786-P), N° de venta S.02.II.G.100, (US\$ 10,00) septiembre del 2002. [www](#)
49. Características de la inversión y del mercado mundial de la minería a principios de la década de 2000, H. Campodónico y G. Ortiz (LC/L.1798-P), N° de venta S.02.II.G.111, (US\$ 10,00), octubre del 2002. [www](#)
50. La contaminación de los ríos y sus efectos en las áreas costeras y el mar, Jairo Escobar (LC/L.1799-P), N° de venta S.02.II.G.112, (US\$ 10,00), diciembre del 2002. [www](#)
51. Evolución de las políticas hídricas en América Latina y el Caribe, Axel Dourojeanni y Andrei Jouravlev (LC/L.1826-P), N° de venta S.02.II.G.133, (US\$ 10,00), diciembre del 2002. [www](#)
52. Trade between Caribbean Community (CARICOM) and Central American Common Market (CACM) countries: the role to play for ports and shipping services, Alan Harding y Jan Hofmann (LC/L.1899-P), Sales No.: E.03.II.G.58, (US\$ 10,00), May, 2003. [www](#)
53. La función de las autoridades en las localidades mineras, Patricio Ruiz (LC/L.1911-P), N° de venta S.03.II.G.69, (US\$ 10,00), junio del 2003. [www](#)
54. Identificación de obstáculos al transporte terrestre internacional de cargas en el Mercosur, Ricardo J. Sánchez y Georgina Cipoletta Tomasian (LC/L.1912-P), N° de venta S.03.II.G.70, (US\$ 10,00), mayo del 2003. [www](#)
55. Energía y desarrollo sostenible: Posibilidades de financiamiento de las tecnologías limpias y eficiencia energética en el Mercosur, Roberto Gomelsky (LC/L.1923-P), N° de venta S.03.II.G.78 (US\$ 10,00), junio del 2003. [www](#)
56. Mejoramiento de la gestión vial con aportes específicos del sector privado, Alberto Bull, (LC/L. 1924-P), N° de venta: S.03.II.G.81, (US\$ 10,00), junio del 2003. [www](#)
57. Guías Prácticas para Situaciones Específicas, Manejo de Riesgos y Preparación para Respuesta a Emergencias Mineras, Zoila Martínez Castilla, (LC/L.1936-P), N° de venta: S.03.II.G.95, (US\$ 10,00), junio del 2003. [www](#)
58. Evaluación de la función y el potencial de las fundaciones mineras y su interacción con las comunidades locales Germán del Corral, (LC/L.1946-P), N° de venta S.03.II.G.104, (US\$ 10,00), julio del 2003. [www](#)
59. Acceso a la información: una tarea pendiente para la regulación latinoamericana, Andrei Jouravlev, (LC/L.1954- P), N° de venta S.03.II.G.109, (US\$ 10,00), agosto del 2003. [www](#)
60. Energía e pobreza: problemas de desenvolvimiento energético y grupos sociales marginales em áreas rurais e urbanas do Brasil, Roberto Schaeffer, Claude Cohen, Mauro Araújo Almeida, Carla Costa Achão, Fernando Monteiro Cima, (LC/L.1956-P), N° de venta: P.03.II.G.112, (US\$ 10,00), septiembre del 2003. [www](#)
61. Planeamiento del desarrollo local, Hernán Blanco (LC/L. 1959-P), N° de venta: S.03.II.G.117, (US\$ 10,00), septiembre del 2003. [www](#)
62. Coherencia de las políticas públicas y su traducción en esquemas regulatorios consistentes. Caso del diesel oil en Chile, Pedro Maldonado G., (LC/L.1960-P), N° de venta: S.03.II.G.116, (US\$ 10,00), agosto del 2003. [www](#)
63. Entorno internacional y oportunidades para el desarrollo de las fuentes renovables de energía en los países de América Latina y el Caribe, Manlio Coviello (LC/L.1976-P), N° de venta: S.03.II.G.134, (US\$ 10,00), octubre del 2003. [www](#)
64. Estudios sobre los convenios y acuerdos de cooperación entre países de América Latina y el Caribe, en relación con sistemas hídricos y cuerpos de agua transfronterizos, María Querol, (LC/L.2002-P), N° de venta:S.03.II.G.163 (US\$ 10,00), noviembre del 2003. [www](#)
65. Energías renovables y eficiencia energética en América Latina y el Caribe. Restricciones y perspectivas. Hugo Altomonte, Manlio Coviello, Wolfgang Lutz, (LC/L.1977-P) N° de venta: S.03.II.G.135 (US\$ 10,00), octubre del 2003. [www](#)
66. Los municipios y la gestión de los recursos hídricos, Andrei Jouravlev, (LC/L.2003-P), N° de venta S.03.II.G.164 (US\$10,00) octubre del 2003. [www](#)
67. El pago por el uso de la infraestructura de transporte vial, ferroviario y portuario, concesionada al sector privado, Ricardo Sánchez, (LC/L.2010-P), N° de venta S.03.II.G.172 (US\$10,00), noviembre del 2003. [www](#)



68. Comercio entre los países de América del Sur y los países de la Comunidad del Caribe (CARICOM): el papel que desempeñan los servicios de transporte, Ricardo Sánchez y Myriam Echeverría, (LC/L.2011-P), N° de venta S.03.II.G.173 (US\$10,00), noviembre del 2003. [www](#)
69. Tendencias recientes del mercado internacional del petróleo, Ariela Ruiz-Caro, (LC/L.2021-P), N° de venta S.03.II.G.183 (US\$10,00), diciembre del 2003 [www](#)
70. La pequeña minería y los nuevos desafíos de la gestión pública, Eduardo Chaparro Ávila (LC/L.2087-P), N° de venta S.04.II.26 (US\$ 10,00) abril del 2004. [www](#)
71. Situación y perspectivas de la minería aurífera y del mercado internacional del oro, Ariela Ruiz-Caro, (LC/L.2135-P) N° de venta S.04.II.64 (US\$ 10,00) julio del 2004. [www](#)
72. Seguridad y calidad del abastecimiento eléctrico a más de 10 años de la reforma de la industria eléctrica en países de América del Sur, Pedro Maldonado y Rodrigo Palma (LC/L.2158-P), N° de venta S.04.II.86 (US\$ 10,00) julio del 2004. [www](#)
73. Fundamentos para la constitución de un mercado común de electricidad, Pedro Maldonado (LC/L.2159-P), N° de venta S.04.II.87 (US\$ 10,00) julio del 2004. [www](#)
74. Los servicios de agua potable y saneamiento en el umbral el siglo XXI, Andrei Jouravlev, (LC/L.2169-P), N° de venta S.04.II.G.98 (US\$10,00), julio del 2004. [www](#)
75. Desarrollo de infraestructura y crecimiento económico: revisión conceptual, Patricio Rozas y Ricardo Sánchez (LC/L.2182P), N° de venta S.04.II.G.109 (US\$ 10,00) agosto del 2004. [www](#)
76. Industria minera de los materiales de construcción. Su sustentabilidad en Sudamérica, Marcela Cárdenas y Eduardo Chaparro (LC/L.2186-P), N° de venta S.04.II.G.114 (US\$ 10,00), octubre del 2004. [www](#)
77. La industria del gas natural en América del Sur: situación y posibilidades de integración de mercados, Roberto Kozulj (LC/L.2195-P), N° de venta S.04.II.122 (US\$ 10,00) octubre del 2004. [www](#)
78. Reformas e inversión en la industria de hidrocarburos de países seleccionados de América Latina, Humberto Campodónico, (LC/L.2200-P), N° de venta S.04.II.130 (US\$ 10,00) octubre del 2004. [www](#)
79. Concesiones viales en América Latina: situación actual y perspectivas, Alberto Bull (LC/L.2207-P), N° de venta S.04.II.G.131 (US\$10,00), septiembre del 2004. [www](#)
80. Mercados (de derechos) de agua: experiencias y propuestas en América del Sur, Andrei Jouravlev (LC/L.2224-P), N° de venta S.04.II.G.142 (US\$10,00), noviembre del 2004. [www](#)
81. Protección marítima y portuaria en América del Sur, Ricardo J. Sánchez, Rodrigo García, María Teresa Manosalva, Sydney Rezende, Martín Sgut (LC/L.2226-P), N° de venta S.04.II.G.145 (US\$ 10,00), noviembre del 2004 [www](#)
82. Puertos y transporte marítimo en América Latina y el Caribe: un análisis de su desempeño reciente, Ricardo J. Sánchez (LC/L.2227-P), N° de venta S.04.II.G.146 (US\$ 10,00), noviembre del 2004. [www](#)
83. Perspectivas de sostenibilidad energética en los países de la Comunidad Andina, Luiz Augusto Horta (LC/L.2240-P), N° de venta S.04.II.G.160 (US\$ 10,00), septiembre del 2004. [www](#)
84. Determinantes del precio *spot* del cobre en las bolsas de metales, Juan Cristóbal Ciudad (LC/L.2241-P), N° de venta S.04.II.G.161 (US\$ 10,00), octubre del 2004. [www](#)
85. Situación y tendencias recientes del mercado del cobre, Juan Cristóbal Ciudad, Jeannette Lardé, Andrés Rebolledo y Aldo Picozzi (LC/L.2242-P), N° de venta S.04.II.G.162 (US\$ 10,00), octubre del 2004. [www](#)
86. El desarrollo productivo basado en la explotación de los recursos naturales, Fernando Sánchez Albavera (LC/L.2243-P), N° de venta S.04.II.G.163 (US\$ 10,00), diciembre del 2004. [www](#)
87. La mujer en la pequeña minería de América Latina: El caso de Bolivia, Eduardo Chaparro (LC/L.2247-P), N° de venta S.05.II.G.5 (US\$ 10,00), marzo del 2005. [www](#)
88. Crisis de la industria del gas natural en Argentina, Roberto Kozulj (LC/L.2282-P), N° de venta S.05.II.G.34 (US\$ 10,00), marzo del 2005. [www](#)
89. Bases conceptuales para la elaboración de una nueva agenda sobre los recursos naturales, Fernando Sánchez Albavera (LC/L.2283-P), N° de venta S.05.II.G.35 (US\$ 10,00), marzo del 2005. [www](#)
90. Administración del agua en América Latina: situación actual y perspectivas, Andrei Jouravlev (LC/L.2299-P), N° de venta S.05.II.G.38 (US\$ 10,00), marzo del 2005. [www](#)
91. Situación y perspectivas de la minería metálica en Argentina, Oscar Prado (LC/L.2302-P), N° de venta S.05.II.G.47 (US\$ 10,00), abril del 2005. [www](#)
92. Los recursos naturales en los tratados de libre comercio con Estados Unidos, Ariela Ruiz-Caro (LC/L.2325-P), N° de venta S.05.II.G.68 (US\$ 10,00), mayo del 2005. [www](#)
93. Privatización, reestructuración industrial y prácticas regulatorias en el sector telecomunicaciones, Patricio Rozas Balbontín (LC/L.2331-P), N° de venta S.05.II.G.82 (US\$ 10,00), junio del 2005. [www](#)

## Otros títulos elaborados por la actual División de Recursos Naturales e Infraestructura y publicados bajo la Serie Medio Ambiente y Desarrollo

1. Las reformas energéticas en América Latina, Fernando Sánchez Albavera y Hugo Altomonte (LC/L.1020), abril de 1997. [www](#)
2. Private participation in the provision of water services. Alternative means for private participation in the provision of water services, Terence Lee y Andrei Jouravlev (LC/L.1024), mayo de 1997 (inglés y español). [www](#)
3. Procedimientos de gestión para un desarrollo sustentable (aplicables a municipios, microrregiones y cuentas), Axel Dourojeanni (LC/L.1053), septiembre de 1997 (español e inglés). [www](#)
4. El Acuerdo de las Naciones Unidas sobre pesca en alta mar: una perspectiva regional a dos años de su firma, Carmen Artigas y Jairo Escobar (LC/L.1069), septiembre de 1997 (español e inglés). [www](#)
5. Litigios pesqueros en América Latina, Roberto de Andrade (LC/L.1094), febrero de 1998 (español e inglés). [www](#)
6. Prices, property and markets in water allocation, Terence Lee y Andrei Jouravlev (LC/L.1097), febrero de 1998 (inglés y español). [www](#)
8. Hacia un cambio en los patrones de producción: Segunda Reunión Regional para la Aplicación del Convenio de Basilea en América Latina y el Caribe (LC/L.1116 y LC/L.1116 Add/1), vol. I y II, septiembre de 1998. [www](#)
9. Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina”. La industria del gas natural y las modalidades de regulación en América Latina, Humberto Campodónico (LC/L.1121), abril de 1998. [www](#)
10. Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina”. Guía para la formulación de los marcos regulatorios, Pedro Maldonado, Miguel Márquez e Iván Jaques (LC/L.1142), septiembre de 1998. [www](#)
11. Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina”. Panorama minero de América Latina: la inversión en la década de los noventa, Fernando Sánchez Albavera, Georgina Ortiz y Nicole Moussa (LC/L.1148), octubre de 1998. [www](#)
12. Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina”. Las reformas energéticas y el uso eficiente de la energía en el Perú, Humberto Campodónico (LC/L.1159), noviembre de 1998. [www](#)
13. Financiamiento y regulación de las fuentes de energía nuevas y renovables: el caso de la geotermia, Manlio Coviello (LC/L.1162), diciembre de 1998. [www](#)
14. Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina”. Las debilidades del marco regulatorio eléctrico en materia de los derechos del consumidor. Identificación de problemas y recomendaciones de política, Patricio Rozas (LC/L.1164), enero de 1999. [www](#)
15. Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina”. Primer Diálogo Europa-América Latina para la Promoción del Uso Eficiente de la Energía (LC/L.1187), marzo de 1999. [www](#)
16. Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina”. Lineamientos para la regulación del uso eficiente de la energía en Argentina, Daniel Bouille (LC/L.1189), marzo de 1999. [www](#)
17. Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la Energía en América Latina”. Marco Legal e Institucional para promover el uso eficiente de la energía en Venezuela, Antonio Ametrano (LC/L.1202), abril de 1999. [www](#)

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago de Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: [publications@eclac.cl](mailto:publications@eclac.cl).
- Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/> o <http://www.eclac.org>

Nombre: .....

Actividad: .....

Dirección: .....

Código postal, ciudad, país: .....

Tel.: ..... Fax: ..... E-mail: .....