

**NUEVO MARCO REGULATORIO
Y PRIVATIZACIÓN DE LAS
TELECOMUNICACIONES EN NICARAGUA**

Alejandra Herrera

Proyecto Regional de Privatización y
Regulación en Bolivia y Nicaragua



**NACIONES UNIDAS
COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
Santiago de Chile, 1996**

LC/L.960
Agosto de 1996

Este documento fue preparado por la señora Alejandra Herrera, consultora del Proyecto Regional de Privatización y Regulación en Bolivia y Nicaragua (SUE/94/S18).

La autora agradece la valiosísima colaboración de Rossella Cominetti durante toda la etapa de ejecución del proyecto.

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

INDICE

	Página
PREFACIO	5
RESUMEN	7
I. INTRODUCCIÓN	9
II. REGULACIÓN, EFICIENCIA Y EQUIDAD EN EL SECTOR DE TELECOMUNICACIONES	11
1. Equidad, servicio universal y eficiencia	11
2. Monopolio y servicio universal	13
3. Competencia y servicio universal	19
III. EL CASO DE NICARAGUA	25
1. Evolución reciente y situación actual del sector de telecomunicaciones	25
2. El marco regulatorio preexistente	28
3. La propuesta de un nuevo marco regulatorio y la privatización de TELCOR	29
IV. BOLIVIA Y NICARAGUA: SÍNTESIS PARCIAL COMPARATIVA	45
1. Panorama del sector en Bolivia y Nicaragua al inicio de la década del noventa	45
2. Monopolio versus competencia	47
3. El organismo regulatorio	49
4. La universalización de los servicios	50
Notas	53
BIBLIOGRAFÍA	65

PREFACIO

El Proyecto Regional sobre Privatizaciones y Regulación en Bolivia y Nicaragua (SUE/94/S18), que ejecuta la CEPAL con la cooperación de la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI), tiene por objetivo la evaluación de los procesos de privatización de empresas públicas implementados en Bolivia y Nicaragua, a fin de derivar proposiciones y criterios operacionales para el diseño de los futuros programas de privatización que sean eventualmente implementados en países pobres y con debilidad institucional de la región.

Con ese objeto, el Proyecto se ha propuesto analizar los procesos de reforma de las empresas públicas, tanto en lo que respecta al proceso de transferencia de propiedad desde el sector público al sector privado, como en lo que se refiere al proceso de reforma de los marcos regulatorios en sectores que se han caracterizado por presentar tradicionalmente características de monopolio natural, desde una perspectiva que incorpore los criterios de eficiencia y equidad.

Para ello, se llevan a cabo análisis de procesos de reforma en el área de privatizaciones y regulación en los sectores de Telecomunicaciones y Electricidad en los países señalados. A su vez, se realizan análisis comparativos —entre países— de las reformas realizadas en cada área instrumental seleccionada, con el objeto de extraer lecciones referidas a cada área, derivadas de diferentes contextos nacionales.

RESUMEN

El presente trabajo analiza, en primer lugar, las relaciones existentes al interior del sector de telecomunicaciones entre equidad (entendida como universalización de algunos servicios) y eficiencia, mostrando: a) los *trade off* existentes entre ambos objetivos cuando se parte de situaciones de grave atraso socio-económico, b) la problemática específica que enfrenta cualquier política de universalización cuando se opta por la introducción de competencia en la prestación de servicios y c) los alcances y límites de instrumentos regulatorios alternativos, en relación al objetivo de universalización de los servicios y de mayor eficiencia sectorial, considerando los efectos de un proceso de privatización y de la opción por diferentes niveles de apertura del mercado. En segundo lugar, se presenta una breve síntesis de la evolución reciente del sector en Nicaragua y las características del marco regulatorio preexistente, mostrando que cualquier análisis debe tener en cuenta no solo el peso del histórico atraso socioeconómico nicaragüense, sino que también el impacto de un encadenamiento de catástrofes naturales (terremotos y huracanes) y el contexto político que dio origen a la revolución sandinista y la posterior situación de guerra y bloqueo económico. Finalmente, se describe el marco regulatorio propuesto por el actual gobierno presentando algunas comparaciones con el caso boliviano.

En el caso nicaragüense se resalta la inestabilidad que podría ser generada por el marco regulatorio propuesto y que tiene su raíz, por un lado, en la existencia de un organismo regulatorio con un gran poder de discrecionalidad a la hora de decidir las condiciones de prestación de servicios y la propia estructura del mercado, pudiendo recortar -más allá del período de exclusividad monopólica concedido a ENTEL- el ingreso de empresas a cualquier subsector, sin que la ley defina qué criterios se debe seguir al respecto. Por el otro, en que, pese a sus "superpoderes", su independencia del ciclo político será restringida en la medida que se trataría de una entidad descentralizada dependiente de la presidencia, inclusive en lo que respecta al nombramiento de sus autoridades y que podría no contar con independencia presupuestaria.

La legislación propuesta es muy pobre en la explicitación de disposiciones que viabilizan la competencia efectiva, abriendo un espacio para que la empresa inicialmente dominante la restrinja, aun pasado el período en que formalmente tiene derechos monopólicos, generando una fuerte disputa interempresaria que redundaría en fuertes presiones sobre el propio gobierno por introducir modificaciones en las "reglas del juego". Igualmente pobre sería la legislación en disposiciones que viabilicen la universalización de los servicios. De hecho, el financiamiento a proyectos deficitarios pero necesarios para cumplir ese objetivo solo sería posible en la medida que el propio precio de venta de la empresa se constituya en una especie de subsidio a la inversión. Por último, se destaca que

la discusión sobre reforma en el sector de telecomunicaciones fue sobredeterminada por la batalla política trabada en torno a la Reforma de la Constitución y que, respondiendo en particular a las presiones del gobierno norteamericano, lo recaudado por la privatización de ENTEL se destinará a dar sustento al Sistema de Compensación por Medio de Bonos que beneficia a un puñado de expropiados por el gobierno sandinista, lo que no ofrece ninguna garantía de que sea reinvertido en el país, aunque a juicio del gobierno el gesto tenga un alto valor simbólico para potenciales inversores preocupados por la estabilidad de las normas jurídicas referidas a los derechos de propiedad.

I. INTRODUCCIÓN

En el marco del Proyecto Regional sobre Privatizaciones y Regulación en Bolivia y Nicaragua, se ha preparado un documento que trata de sistematizar la información referida al desarrollo de las redes de telecomunicaciones de Bolivia y Nicaragua. El objetivo del trabajo es analizar el impacto que pueden tener, sobre la eficiencia sectorial y la equidad, la privatización de las empresas públicas de telecomunicaciones y los cambios del marco regulatorio recientemente implementados. Debe quedar claro que la evaluación macroeconómica no es un objetivo del documento, por lo que no se analizan temáticas tan trascendentes como, por ejemplo, los efectos de la Ley de Capitalización boliviana sobre la distribución de renta vía creación de fondos de pensión o el impacto sobre futuras inversiones que debe esperarse del Sistema de Compensación por Medio de Bonos en Nicaragua.¹

Exclusivamente por cuestiones editoriales, se ha decidido publicar el documento original dividiéndolo en otros dos, presentando en documentos separados lo referido específicamente a cada uno de los países, pero manteniendo en ambas publicaciones el capítulo de consideraciones de orden general y aquel de síntesis parcial comparativa.

Consecuentemente, el presente documento se ha dividido en cuatro partes. La primera es esta introducción. En la segunda se discuten aspectos generales de la problemática planteada. En la tercera se consideran las particularidades del caso nicaragüense a la luz de los procesos de privatización y de reformulación del marco regulatorio, a partir del análisis de los dos Proyectos de Ley específicamente referidos al sector, presentados por el Poder Ejecutivo y de las observaciones a los mismos de la Comisión de Comunicaciones de la Asamblea Nacional, a comienzos de 1995. Por fin, la última parte ofrece una síntesis comparativa de los casos de Bolivia y Nicaragua en relación a cuatro temas: panorama del sector en ambos países al iniciarse la década del noventa, monopolio *versus* competencia en el contexto del nuevo marco regulatorio, el organismo regulador y la universalización de los servicios.

II. REGULACION, EFICIENCIA Y EQUIDAD EN EL SECTOR DE TELECOMUNICACIONES

1. Equidad, servicio universal y eficiencia

Es indudable que, a lo largo de los tres últimos quinquenios, el mundo de las telecomunicaciones ha sufrido una completa transformación, que hizo que la efectiva implantación de una infraestructura de telecomunicaciones moderna y eficiente, capaz de ofrecer un conjunto diversificado de servicios de telecomunicaciones a precios razonables, adquiriese una importancia económica y social sin precedentes, ya que -entre otras cosas- puede constituirse en un instrumento de bajo costo para la difusión de técnicas modernas de educación y salud y, también, en uno de los determinantes sistémicos de la competitividad nacional. En este contexto, el subdesarrollo de las redes latinoamericanas no es sólo una manifestación de la realidad del atraso, sino que además puede actuar como un cuello de botella frente a cualquier intento de modificar esta realidad.

La política de telecomunicaciones contribuirá al objetivo de avanzar en el sentido de una mayor equidad en la medida que logre alcanzar la meta de la universalización de los servicios que son considerados esenciales para la reducción de las desigualdades socio-económicas entre personas y regiones y un elemento importante del derecho a la libertad de expresión y comunicación. La definición de cuales son estos servicios puede ir evolucionando con el tiempo, a medida que el propio rol de las telecomunicaciones dentro del tejido económico y social se transforme.

En particular, la universalización de los servicios de telefonía fija es una meta que ya ha sido explicitada en la legislación de muchos países e, indudablemente, debería ser asumida como propia por cualquier gobierno latinoamericano que se proponga el objetivo de equidad. Se trata, obviamente, de una meta de largo plazo, considerando los niveles de cobertura absolutamente insuficientes de los que parten la mayor parte de los países de la región, pero sólo el establecimiento de esta meta de largo plazo permitirá tomar medidas inmediatas adecuadas y compatibles con este objetivo, dado que las decisiones tecnológicas y de inversión en este sector son fuertemente condicionadoras del abanico de posibilidades futuras. Si a esta meta se agrega el propósito de posibilitar el acceso a servicios de transmisión de datos o de tipo multimedia a todas las escuelas y centros de salud, como manera de reducir los costos de atención a la población se habrá dado un paso aún más sustantivo en relación a este objetivo.

La universalización de los servicios de telefonía fija, tal como es entendida en este trabajo, supone que:

i) la cobertura geográfica es completa en el sentido que se provee el servicio a todo aquel que lo solicite, cualquiera sea su lugar de residencia o trabajo;

ii) el precio del servicio es razonablemente accesible a todos los ciudadanos y no difiere significativamente entre áreas urbanas y áreas rurales o de alto costo;

iii) en la medida de lo técnicamente posible, se ha adaptado la forma de acceder a los servicios para que los discapacitados físicos puedan efectivamente utilizarlos, sin que paguen por ello precios diferenciados.

Lo anterior supone que el acceso a la telefonía fija es considerado un derecho que debe poder ser ejercido efectivamente y en condiciones equivalentes por el conjunto de los ciudadanos, cualquiera sea el costo que para las empresas tiene prestar el servicio a un usuario en particular.²

Para medir avances o retrocesos en el camino hacia la universalización, se suelen utilizar indicadores diversos. Entre estos, algunos de los más frecuentemente utilizados son (Tyler, 1994, págs. 26 y 27):

a) *Indicadores de cobertura geográfica*

- Proporción de ciudades con menos de x habitantes que tienen por lo menos una línea de acceso o un teléfono público.

- Proporción de habitantes que viven a más de una distancia x del teléfono público más cercano.

- Distancia media o tiempo que tarda un usuario para llegar al teléfono público más cercano.

b) *Indicadores de distribución equitativa*

- Números de teléfonos públicos por cada 1 000 habitantes.

- Proporción de unidades familiares con por lo menos una línea de acceso entre grupos sociales específicos.

c) *Indicadores de acceso efectivo por parte de discapacitados físicos*

- Número de teléfonos especiales para usuarios con dificultades auditivas o movilidad reducida por 1 000 habitantes o en porcentaje del número total de teléfonos.

- Número de localidades dotadas de un servicio público de comunicación de textos público.

d) *Indicadores de disponibilidad del servicio*

- Números de líneas cada 100 habitantes
- Números de líneas residenciales cada 100 hogares
- Longitud de lista de espera
- Tiempo de espera promedio
- Relación entre la lista de espera y el número de líneas de acceso añadidas anualmente.

Ahora bien, al definir el objetivo de equidad en términos de universalización de un servicio puede suceder que la política gubernamental efectivamente sirva de palanca para alcanzar una mayor eficiencia de la existente, al obligar a las empresas a explotar plenamente economías de escala subyacentes o al promover la adopción de innovaciones tecnológicas reductoras de costos. Sin embargo, es igualmente probable que, por lo menos a mediano o largo plazo, surjan importantes trade offs entre los objetivos de equidad y eficiencia, especialmente en el contexto latinoamericano, dados el subdesarrollo económico y la extremadamente desigual distribución inicial de recursos de la que se parte. De hecho, aún suponiendo el mejor de los casos: la existencia de economías constantes de escala y la validez de un modelo neoclásico de competencia perfecta (lo que supone ignorar fenómenos esenciales para la comprensión de la competencia intercapitalista tales como la apropiabilidad del conocimiento tecnológico) no sería sorprendente que cualquier situación de equilibrio eficiente a la que teóricamente pudiesen conducir las fuerzas del mercado (con precios que igualan costos e ingresos marginales, entre otros atributos) dejase a una parte importante de la población al margen del acceso a los servicios que se quieren universalizar. En estas circunstancias, políticas macroeconómicas inductoras del desarrollo y de una adecuada redistribución de la renta, tendrían la virtud de restablecer la compatibilidad entre los objetivos de universalización y eficiencia, o por lo menos, la de minimizar los trade offs entre ellos por ventura persistentes. Mientras tanto, gran parte del debate internacional se ha centrado alrededor del tema de cómo, en un contexto crecientemente competitivo, establecer un mecanismo de subsidios que permita atender a los sectores de la población que serían marginalizados, minimizando los posibles impactos negativos del subsidio sobre la eficiencia del conjunto de sistema económico. Este tema ha sido el objeto de consultas públicas recientes (último semestre de 1995 y primero de 1996) por varios de los organismos reguladores sectoriales de los países desarrollados, entre los que se encuentran la Federal Communications Commission de los E.U.A. (FCC, 1996), el Ministerio de Correos Telecomunicaciones de Francia,³ la OFTEL de Inglaterra (OFTEL, 1996).

2. Monopolio y servicio universal

Hasta hace pocos años, parecía incuestionable el carácter de monopolio natural de la prestación de los servicios telefónicos fijos y, de hecho, todo el marco regulatorio promovió la consolidación de grandes empresas -generalmente, pero no siempre estatales- con poderes monopólicos sobre sus áreas de concesión que, frecuentemente, eran de cobertura nacional. En este contexto, dada la protección institucional y la relativa estabilidad tecnológica del

sector, la problemática planteada en relación a la universalización de esos servicios, suponiendo la existencia de un monopolio natural a escala de cada área de concesión, podía sintetizarse utilizando como referencia el gráfico 1, donde se muestran las curvas de demanda, costo medio, costo marginal e ingreso marginal de la prestación del servicio.

Los puntos Q_1 y P_1 muestran, respectivamente, la cantidad y el precio de los servicios que tiende a prevalecer en el mercado si la empresa monopolista es privada, la trayectoria tecnológica de la empresa no genera innovaciones sustanciales y no interviene la autoridad regulatoria. A esta escala de expansión de los servicios, el costo promedio para la empresa es de C_1 y, consecuentemente, las ganancias extraordinarias obtenidas están representadas por el área del rectángulo P_1ABC . Por otro lado, Q_2 es la cantidad máxima de servicios que podrá ser vendida por la empresa monopolista sin incurrir en pérdidas, pero Q_3 representa la demanda que debería ser atendida para alcanzar el objetivo de universalización de la telefonía fija que se propone el gobierno.

Entre los países desarrollados que han avanzado significativamente hacia la universalización de los servicios de telecomunicaciones existe cierto consenso en el sentido que el objetivo de universalización siempre implica tener que prestar servicios más allá del punto Q_2 , ($Q_2 < Q_3$), lo que genera un obvio problema de financiamiento, representado por el área del rectángulo C_3, D, F, P_3 , en el gráfico 1. Efectivamente, dado que en este punto el costo promedio de la prestación de servicios superaría el precio promedio máximo que sería pagado por los usuarios (P_3), la situación requeriría, *ceteris paribus*, implementar alguna forma de subsidio. Claramente las características propias de la demanda de los países subdesarrollados no harían más que agravar la dimensión relativa (y a veces absoluta) del problema.

En la situación planteada, suponiendo la preservación de derechos monopólicos para una empresa determinada, la propuesta de universalización del servicio requiere que el gobierno aborde simultáneamente las siguientes cuestiones:

i) La expansión de la prestación de los servicios hasta atender toda la demanda capaz de pagar el precio promedio que cubre los costos (equivale a desplazarse desde la posición A hacia C).

ii) La ejecución de políticas tendientes a minimizar el monto necesario de subsidios (área C_3, D, F, P_3) para desplazarse desde C hacia D.

iii) La implementación de un esquema de subsidios lo más neutro posible, de manera de reducir la amplitud de sus posibles impactos negativos sobre la eficiencia del sector o del conjunto del sistema económico.

a) *La expansión de la prestación de los servicios y los contratos de concesión*

El contrato de concesión es el principal instrumento regulatorio con el que cuenta el gobierno para lograr que la empresa monopolista privada expanda la prestación de los

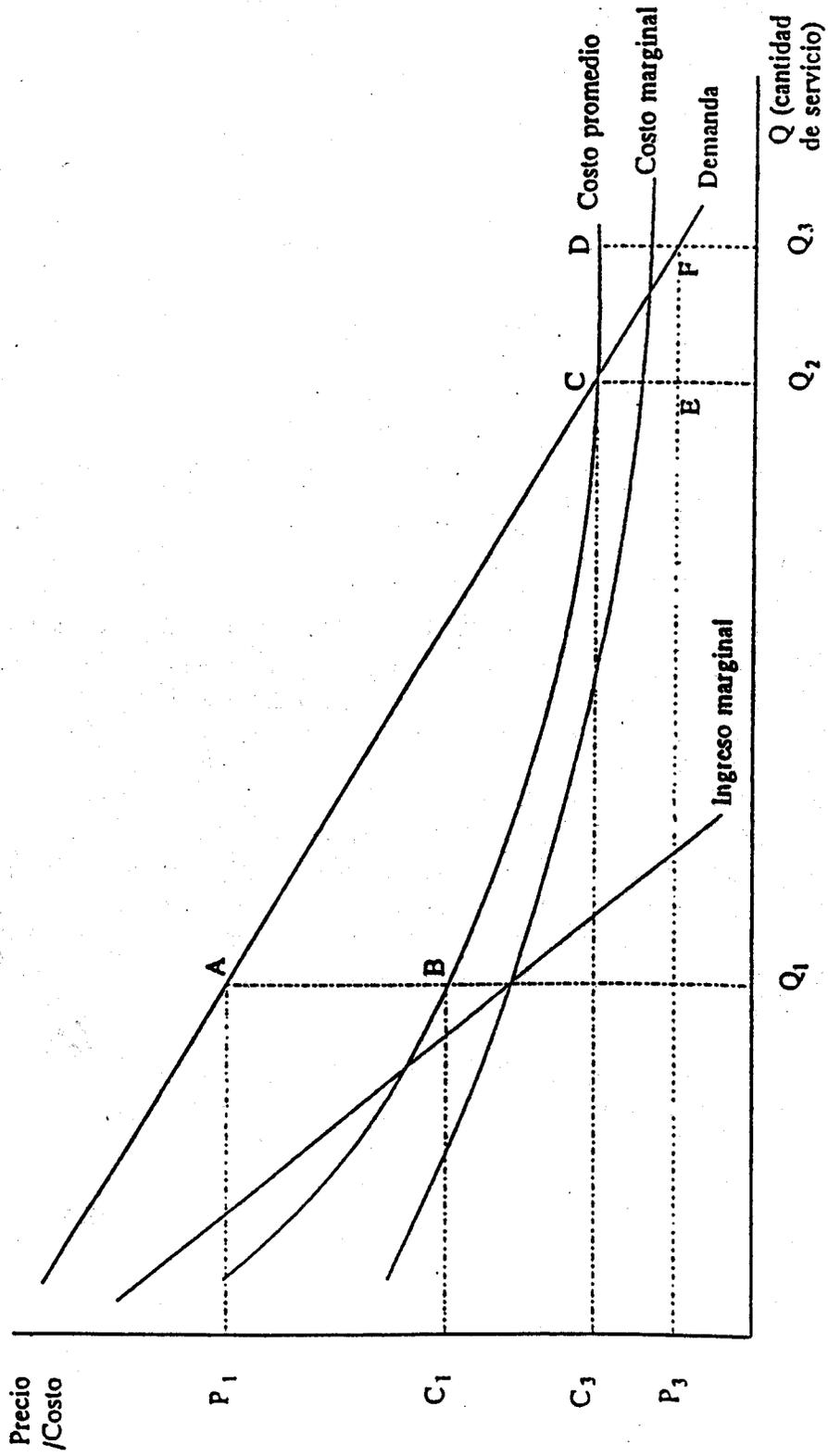
servicios hasta atender toda la demanda capaz de pagar el precio promedio que cubre los costos. Dicho contrato puede incluir cláusulas relativas al cronograma para la expansión de los servicios⁴ y/o cláusulas relativas al precio al que deberán ser ofrecidos los servicios. Estas últimas deberían tener como objetivo lograr la mayor adherencia posible a los costos involucrados, pudiéndose establecer tanto tarifas como precios máximos o banda de precios. En todos los casos la autoridad regulatoria debe definir parámetros técnicos objetivamente verificables relativos a la calidad exigida en la prestación de los servicios.

La obligación de prestar de manera universal el servicio de telefonía fija, supone que todos reciben el servicio a precios razonablemente uniformes dentro de una misma área de concesión. Esto significa que las empresas de telecomunicaciones establecen, dentro de cada área, un subsidio cruzado entre usuarios. De hecho, un precio de instalación uniforme⁵ generalmente implica un subsidio cruzado entre usuarios debido a que los costos de extender la red hasta algunos domicilios (zonas rurales montañosas, por ejemplo) suelen ser superiores al costo promedio de llegar al resto de los domicilios. Análogamente puede razonarse en relación a los costos fijos que se pretende cubrir con el abono mensual (por ejemplo, los gastos de mantenimiento por línea pueden ser mayores en las áreas distantes de los centros urbanos).⁶

Ahora bien, la posibilidad de que un monopolista implemente exitosamente una estrategia de universalización del servicio basándose, exclusivamente, en el subsidio cruzado entre usuarios al interior de su área de concesión, depende básicamente de las características de la demanda que quedó "encerrada" dentro de dicha área. Tomando situaciones extremas, un país puede quedar dividido en dos áreas de concesión tales que la universalización del servicio en la primera no requiera de ningún tipo de asistencia, mientras que en la segunda sólo se pueda prestar el servicio incurriendo en pérdidas o recibiendo algún subsidio externo a la propia área de concesión. Esto significa que una delimitación apropiada de las áreas de concesión permite al Organismo Regulador promover de forma relativamente sencilla la disminución de las desigualdades regionales y, en última instancia, simplifica su propia labor porque minimiza su necesidad de intervenir arbitrando transferencias de recursos entre áreas de concesión.

Por su vez, para que el contrato de concesión sea un instrumento realmente apropiado en relación al objetivo de universalización, es imprescindible que el organismo regulatorio sea una entidad independiente, en el sentido de poder substraerse tanto a las presiones originadas en intereses políticos particulares, como a la captura por parte de las empresas a las que debe regular. De otra manera no será capaz de ejercer adecuadamente las funciones referidas a la fiscalización de la conducta de las empresas en relación a los compromisos asumidos, ni tampoco de tomar todas las medidas que sean imprescindibles en defensa del interés público. Ahora bien, suele suceder que la capacidad del organismo regulatorio de efectivamente hacer cumplir (y/o de modificar cuando necesario) las condiciones establecidas por los contratos de concesión, sea directamente proporcional al grado de competencia que ha permitido en el mercado y, en un extremo, francamente insuficiente cuando otorgó derechos de exclusividad a un operador monopólico. En este

Gráfico 1



último caso, al peligro de la captura se suma el hecho de que se torna poco creíble cualquier amenaza de hacer efectivas sanciones graves, tales como la suspensión o anulación de las concesiones. Igualmente limitante de la efectividad en el cumplimiento de sus funciones resulta la carencia de recursos -especialmente en lo referido a la posibilidad de pagar salarios que retengan a profesionales disputados por las empresas que debe fiscalizar- o la falta de real independencia frente al resto de los organismos gubernamentales.⁷

Es por esto que, aún en presencia de un monopolio natural, a veces puede resultar conveniente que el Organismo Regulador concentre sus esfuerzos en viabilizar el ingreso de un nuevo competidor. La decisión puede tener sentido si el costo de cumplir sus funciones enfrentando a un monopolista (obligándolo a desplazarse de A a C en el gráfico 1 es más alto que el de fiscalizar a varias empresas y considerando como un costo adicional los perjuicios ocasionados por el hecho que cada firma estaría operando a una escala menor a la óptima. Esta evaluación debe ser hecha en términos dinámicos, teniendo en cuenta tanto los posibles efectos -a mediano o largo plazo- de la introducción de la competencia (tendencia de los precios a adherirse a los costos⁸ y estímulo a la innovación tecnológica, por ejemplo), como las dificultades que enfrentará el Organismo Regulador para impedir comportamientos colusorios o procesos posteriores de remonopolización.

b) *La minimización de la necesidad de subsidios*

En relación a este tema debe recordarse que, como ya fue señalado, las políticas inductoras del desarrollo económico y generadoras de una adecuada redistribución de la renta, al modificar la forma y posición de la curva de demanda, sirven para reducir la necesidad de subsidios para lograr la universalización y tienen la ventaja adicional de no ser incompatibles *a priori* con los objetivos de eficiencia. Por otro lado, el propio desarrollo tecnológico del sector genera una interacción dinámica entre oferta y demanda que también, aunque en menor medida, modifica la forma o posición de la curva de demanda minimizando la necesidad de subsidios. Por ejemplo, la aparición de servicios de fax, de valor agregado o de transmisión de datos que se pueden prestar a través de una línea telefónica, modificó la percepción del valor de esta última para muchos usuarios.

Otra alternativa se deriva de la posibilidad de actuar sobre la forma y posición de las curvas de costos de las empresas de servicios y hacer que los precios reflejen esta modificación. Para tal, la autoridad regulatoria puede incluir en los contratos de concesión cláusulas relativas a los precios que constituyan un estímulo efectivo a la búsqueda de innovaciones reductoras de costos y que obliguen a las empresas a transferir periódicamente a los usuarios los correspondientes beneficios. En este sentido podría actuar el establecimiento de un sistema del tipo price cap, con revisión periódica de la base y de las previsiones sobre la futura evolución del sector, a condición de que el período entre revisiones sea suficientemente extenso como para constituir un estímulo a la reducción de costos. Igualmente importante puede ser toda otra acción tendiente a facilitar la introducción de nuevas tecnologías ahorradoras de costos como, por ejemplo, una administración del espectro radioeléctrico que otorgue prioridad, en el uso de las frecuencias, a innovaciones destinadas a abaratar la prestación de servicios en áreas insuficientemente atendidas por su alto costo.

c) *Subsidios para la universalización*

Durante varias décadas, el subsidio cruzado que podía implementarse entre usuarios del servicio de telefonía fija local se mostró absolutamente insuficiente como fuente de financiamiento de su universalización, planteando la necesidad de destinar a tal objetivo recursos adicionales. A escala internacional se contemplaron básicamente dos tipos de alternativas: i) la utilización de fondos del presupuesto nacional; ii) el uso de subsidios cruzados entre distintos tipos de servicios de telecomunicaciones.

La utilización de recursos presupuestarios es evidentemente la opción más adecuada desde el punto de vista del objetivo de eficiencia, aún cuando esta ventaja pierda importancia relativa si la estructura de recaudación impositiva es regresiva. Otra virtud de este camino es que sustrae al Organismo Regulador del centro del conflicto generado por la tensión de intereses entre las empresas que reciben la transferencia y aquellas que están obligadas a efectuar una contribución neta. Sin embargo, por razones esencialmente políticas, la mayor parte de los países que avanzaron significativamente en el camino de la universalización en un contexto monopólico optaron por el subsidio cruzado entre distintos servicios y, más particularmente, por el que actúa en detrimento de la telefonía de larga distancia (elevando sus precios) a favor de los servicios locales. Cuando, como en los EUA, los servicios de larga distancia eran prestados por empresas independientes, estas le pagaban a las concesionarias de servicios locales una tasa de acceso adicional sobre el costo de interconexión que se destinaba a contribuir con el financiamiento de la universalización.⁹ El subsidio cruzado entre servicios fue la forma fundamental de financiamiento del déficit en telefonía local, pero en algunos países esta opción coexistió con instrumentos complementarios, tales como la disponibilidad de créditos a tasas subsidiadas para la ejecución de proyectos de telefonía rural.

El ejemplo norteamericano es especialmente ilustrativo respecto a la complejidad que puede adquirir el sistema de subsidios. De acuerdo a un documento recientemente publicado por la FCC¹⁰ en ese país coexisten por lo menos cinco mecanismos implícitos y siete explícitos de apoyo a la universalización de los servicios (tres de estos últimos asistiendo directamente a abonados individuales¹¹ y cuatro dirigidos directamente a las operadoras locales¹²).

La opción por el subsidio cruzado entre servicios como instrumento principal de financiamiento del déficit en la telefonía local crea un trade off entre servicio universal y eficiencia no sólo porque al tener un impacto no neutro sobre el sistema de precios, genera una distorsión de los incentivos a la inversión. También porque fue implementada de forma tal que los montos de las transferencias entre servicios frecuentemente no se correspondían estrictamente con las necesidades de subsidios implícitas en el objetivo de universalización de la telefonía fija y, agravando este hecho, tampoco existía un control riguroso sobre cuál era el destino que efectivamente las empresas le daban a los fondos recibidos.

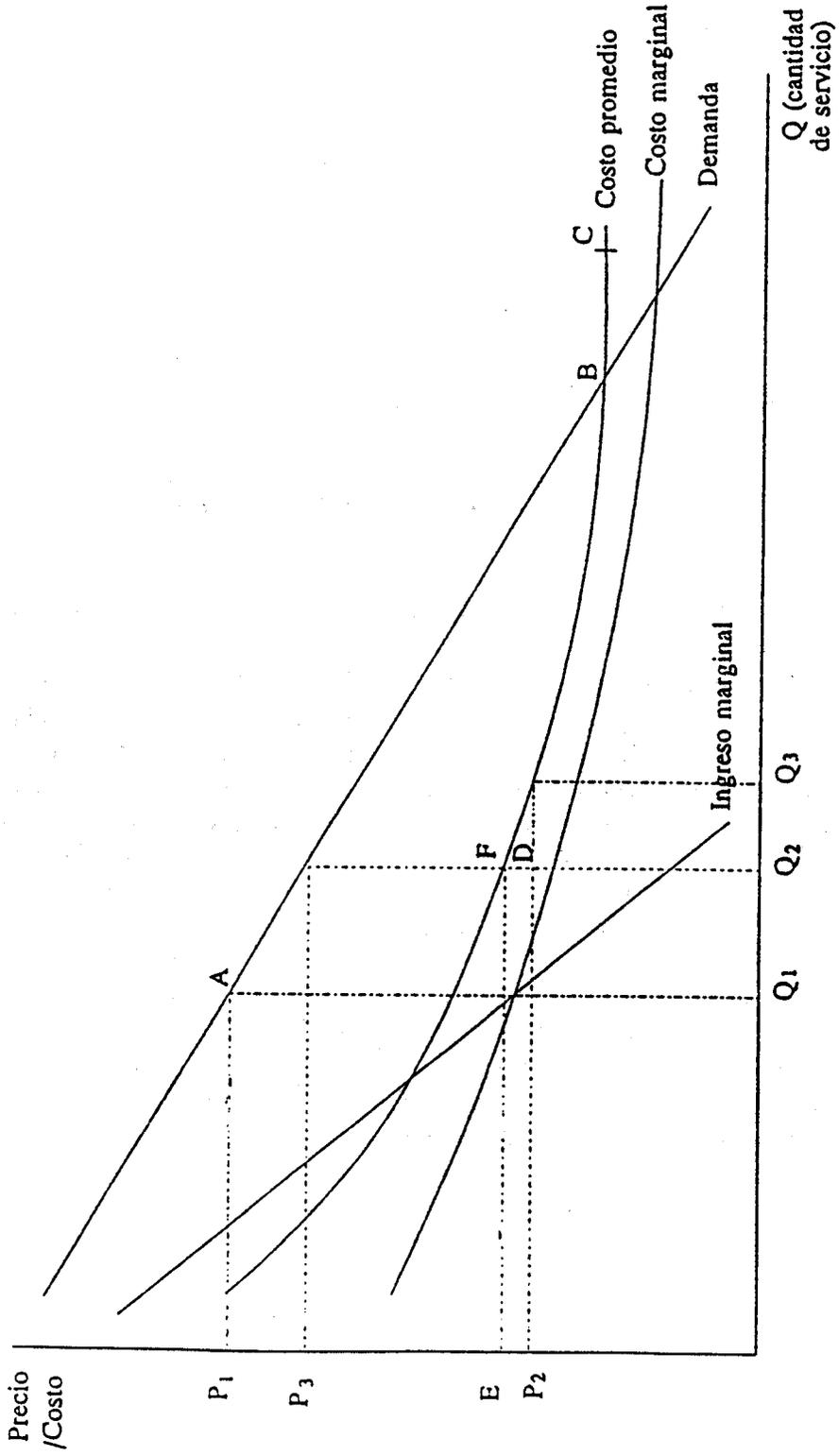
Al respecto es ilustrativo el caso de la mayor parte de los países latinoamericanos, donde se estuvo tan lejos de la universalización. Efectivamente, fue usual que las empresas monopólicas que en ellos operaban se ubicasen en algún punto con las características del punto D en el gráfico 1.¹³ En este punto la empresa ofrece más servicios (Q_2) y a menor precio (P_2) que los que ofrecería un monopolista privado no regulado (Q_1, P_1), pero por el mismo precio podría prestar más servicios sin incurrir en pérdidas ($Q_2 < Q_3$) y opera a una escala inferior a la necesaria para minimizar sus costos unitarios, dado el objetivo de universalización. Pero quizás el mayor problema reside en el indeseable resultado de estar, en promedio, utilizando el subsidio cruzado -representado en este caso por el área EFP_2D en el gráfico 2- para financiar la prestación de servicios a usuarios dispuestos a pagar un precio incluso superior el costo correspondiente (P_3), en vez de focalizar su utilización en la atención de los sectores de menores recursos, a los discapacitados o a los residentes en áreas de alto costo.

3. Competencia y servicio universal

a) *Cambio tecnológico y transformación de las condiciones de ingreso al sector*

La difusión de nuevas tecnologías, particularmente a partir de la segunda mitad de los ochenta, transformó completamente el panorama del sector no sólo multiplicando la gama de servicios disponibles y borrando las fronteras entre unos y otros, sino que también poniendo en cuestión la caracterización de los servicios telefónicos fijos como monopolios naturales. De hecho, estos últimos también podrían ser prestados, si el marco regulatorio lo permitiese, utilizando el radio espectro (telefonía fija inalámbrica) o la actual infraestructura de las empresas de televisión por cable.¹⁴ Esto significa que, a mediano plazo, podría transitarse desde el monopolio natural hacia la constitución de un oligopolio. Las limitaciones al número de competidores ocupando el mercado estarían dadas por el hecho que siguen existiendo economías importantes de escala y de diversificación en la utilización de redes cableadas y limitaciones técnicas al uso del espectro. Se trataría de un oligopolio natural de base potencialmente inestable, dada la estrategia empresarial de búsqueda permanente de innovaciones tecnológicas que podría originar, por ejemplo, nuevos desarrollos viabilizadores de un mejor aprovechamiento del espectro, disminuyendo así el nivel de las barreras técnicas a la entrada.¹⁵

Gráfico 2



El resultado es la generación de una explosión de nuevas oportunidades de inversión que, para poder concretarse, necesitan desembarazarse del chaleco de fuerza que pasó a constituir la regulación sectorial preexistente. Las presiones sobre los gobiernos por un cambio del marco regulatorio, ejercidas tanto por las firmas que tenían vedado el ingreso al mercado, como por las grandes empresas usuarias de servicios que se podrían beneficiar con la transformación, son enormes. El resultado es que en varios países ya se ha avanzado significativamente en el sentido de permitir la competencia en algunos o todos los segmentos del mercado atendidos hasta ese momento en forma monopólica.

b) *Viabilizando la competencia efectiva*

En general se considera que la introducción de competencia en la prestación de servicios de telecomunicaciones, si pueden evitarse estrategias predatorias por parte de las empresas inicialmente dominantes, tendría a corto o mediano plazo la ventaja de ampliar la atención a la demanda, reducir los precios y estimular la búsqueda de soluciones tecnológicas reductoras de costos y/o capaces de mejorar la calidad de los servicios ofrecidos. Fue aduciendo motivos de esta naturaleza que los organismos reguladores de varios países, cedieron a las presiones de los potenciales inversores y grande usuarios y decidieron eliminar los derechos de exclusividad de algunas operadoras.

Sin embargo, pronto fue evidente que era absolutamente insuficiente limitarse a modificar la legislación autorizando legalmente la entrada de nuevas empresas al mercado. En el caso particular de la telefonía fija las barreras no son sólo las derivadas de la institucionalización de reservas de mercado. Existen otras derivadas, por ejemplo, de la necesidad de efectuar grandes inversiones iniciales y de las indudables ventajas de precedencia que detenta normalmente el primer ingresante. Este último puede verse favorecido, por ejemplo, por el hecho que no es posible aún la implementación inmediata de la plena portabilidad de los números¹⁶ (lo que obstaculiza la migración de usuarios entre operadoras), por las dificultades que tiene el Organismo Regulador para garantizar que existan condiciones ecuánimes de interconexión para todas las competidoras, por su propia capacidad de ofrecer una amplia gama de servicios¹⁷ escondiendo prácticas de subsidios cruzados predatorios, etc.¹⁸

En otras palabras, la decisión de introducir competencia en la prestación de servicios puso sobre el tapete una serie de cuestiones específicas, que en un ambiente monopólico tenían escasa o ninguna importancia desde el punto de vista de las funciones de un organismo regulador. Efectivamente, en el nuevo contexto, una de sus principales funciones será la establecer reglas del juego que permitan una efectiva y leal competencia entre prestadores, adquiriendo una dimensión sin precedentes su papel de árbitro y juez en caso de conflictos interempresariales. Esto significa también que, al diseñar la nueva normativa sectorial, debe preocuparse particularmente en: i) garantizar condiciones ecuánimes de interconexión para todos los competidores; ii) controlar el alquiler de circuitos y la prestación de servicios de telecomunicaciones entre operadoras dado que, tanto la reventa de servicios como el uso de infraestructura de terceros, pueden ser primeros pasos

importantes para la ingreso de nuevas firmas; iii) impedir que empresas que operan simultáneamente en mercados monopólicos y en mercados competitivos, utilicen su ventaja en los primeros para minar la posición de sus rivales en los segundos, particularmente a través del uso de subsidios cruzados predatorios; iv) tomar todas las medidas necesarias para facilitar la migración de usuarios entre operadoras haciendo, por ejemplo, exigencias relativas a la portabilidad de los números o al acceso igualitario.¹⁹

c) *Servicio universal con competencia*

La propuesta de modificar el marco regulatorio preexistente para poder transitar desde el monopolio hacia un entorno competitivo (que muy probablemente asumirá la forma de un oligopolio mixto) en la prestación de servicios locales fijos, requiere definir obligaciones de servicio equivalentes para todos los competidores, o, alternativamente, compensar económicamente a aquellas prestadoras que se vean obligadas a incurrir en un déficit exclusivamente atribuible a su necesidad de cumplir -en un ambiente de competencia efectiva- con objetivos de universalización específicos y diferentes de los impuestos a sus competidoras.

En este sector, la firma monopolista usualmente presta servicios a un precio uniforme que implica un subsidio cruzado entre sus usuarios, pero esta estrategia puede ser inviabilizada por sus rivales si éstos no tienen obligaciones equivalentes y se concentran exclusivamente en la atención de los “mejores clientes”, ofreciéndoles menores precios y obteniendo, a pesar del menor precio, tasas de retorno más elevadas. En otras palabras, la asimetría de obligaciones facilitaría una estrategia de “descreme” del mercado que socavaría el potencial del precio uniforme dentro del área de concesión como fuente de subsidios cruzados y podría provocar la ruina de la operadora responsable de extender la red básica hacia los sectores de menores recursos o hacia las zonas rurales y/o inviabilizar el cumplimiento de los objetivos de expansión previstos por el Organismo Regulador.²⁰

Ahora bien, es casi imposible definir objetivos obligatorios de prestación de servicio exactamente equivalentes para todas las empresas locales, especialmente en países subdesarrollados,²¹ por lo que una vez definidos objetivos obligatorios lo más probable es que haya por lo menos una empresa en desventaja frente a sus competidores por tener que cumplir con exigencias particulares -que serán casi inevitablemente asimétricas- respecto a la prestación del servicio. El organismo regulatorio sigue teniendo las mismas dos opciones básicas que se describieron anteriormente para equilibrar la situación: i) pagar compensaciones a la empresa con fondos provenientes del presupuesto nacional; u, ii) obligar a todas las empresas a contribuir **equitativamente** a subsidiar los proyectos deficitarios cuya ejecución sea exigida, lo que generalmente va a implicar una transferencia de recursos entre empresas. Las formas que puede asumir esta transferencia son varias, pero el contexto de progresiva desmonopolización llevó a que a nivel internacional se rediscutiesen las ventajas relativas del cobro de una tasa de acceso a la red local *versus* la constitución de un Fondo al que harían aportes las prestadoras de servicios y que podría ser administrado directamente por el Estado o por una asociación constituida por representantes de las diversas empresas (este último es el caso del Fondo para el Servicio Universal de los Estados Unidos).

En Australia, por ejemplo, se constituyó el llamado “Fondo para el Servicio Universal”, al que contribuyen todas las concesionarias de servicios públicos -fijos o móviles- de forma proporcional a su participación en el tráfico total. A los 60 días de comenzado el año financiero, la empresa que tiene obligaciones de servicio universal puede presentarle a AUSTEL (el organismo regulador) una declaración especificando en qué áreas sus obligaciones la llevarán a incurrir en “costos netos”, que se definen como los costos que hubieran podido evitarse, menos los ingresos que hubiesen dejado de recibirse no atendiendo esa área. Si el documento es aprobado por AUSTEL, al finalizar el año se verifica en que costos netos autorizados la empresa efectivamente incurrió y se le transfieren los aportes al Fondo efectuados por las otras concesionarias de servicios públicos.

A partir de estas dos opciones básicas -tasa de acceso *versus* constitución de un Fondo- pueden imaginarse una serie de alternativas, incluyendo la de constituir un Fondo con recursos provenientes de la tasa de acceso pagada por las empresas²². Estas alternativas deben evaluarse comparativamente en función de su transparencia, previsibilidad, neutralidad, viabilidad política y facilidad y costo de administración para el organismo regulador (Noam, 1994a,b). Pero en todos los casos el Estado deberá decidir cuál es el monto de subsidios que está dispuesto a autorizar, definir cuál es el tipo de proyecto que podrá recibir subsidios y asegurar que los recursos transferidos sean utilizados exclusivamente para financiar ese tipo de actividades.

En relación a la opción pago directo a la empresa local de una tasa de acceso *versus* la constitución de un Fondo para el Servicio Universal alimentado por el aporte de las empresas del sector, deben considerarse -entre otras- las siguientes cuestiones:

i) Si la tasa de acceso cobrada es demasiado elevada, puede constituir un incentivo a inversiones destinadas exclusivamente a puentear a la operadora local para evitar el pago de la tasa, lo que constituye un estímulo socialmente indeseable a la duplicación innecesaria de inversiones.

ii) La constitución de un Fondo permite implementar políticas más neutras porque se puede exigir a todas las empresas que realicen contribuciones, con independencia de que estas se interconecten -o no- a la red local. Además tiene la ventaja adicional de que pueden sumarse al mismo Fondo los recursos provenientes del cobro de derechos de uso del espectro, de la licitación de concesiones, de multas cobradas a los infractores a la ley, etc.

iii) Si las características de la demanda difieren mucho entre áreas de concesión (como probablemente sería el caso de Brasil o Bolivia, por ejemplo) se requiere de mecanismos de transferencia intrarregional que son más fáciles de implementar en el caso de la constitución de un Fondo.

iv) No necesariamente la operadora local dominante en un área de concesión es la que está en condiciones de ejecutar un proyecto específico de la forma más eficiente. Por esto es conveniente tener libertad para licitar²³ la ejecución de los proyectos cuando se considere conveniente. Si el criterio para seleccionar al candidato implica en escoger al que demande el menor monto de subsidio, se generaría una disputa por el uso de los fondos,

minimizando el peligro de sobreestimar el valor de los subsidios destinados a cada proyecto y se estimularía la introducción de tecnologías reductoras de costos. Las desventajas de la licitación se vinculan a las posibilidades de abrir un espacio adicional al tráfico indebido de influencias en la esfera pública y a la burocratización excesiva que suele caracterizar al proceso licitatorio cuando está en manos de un ente estatal.

III. EL CASO DE NICARAGUA

1. Evolución reciente y situación actual del sector de telecomunicaciones

a) *La extensión de la red pública y su evolución reciente*

A fines de 1993, Nicaragua contaba 93 026 líneas telefónicas instaladas. Esto implicaba, a nivel nacional, una teledensidad de 1.6 teléfonos cada 100 habitantes. La situación era más grave de lo que estos números ponen en evidencia dado que: i) el 63% del total de las líneas estaban en el área metropolitana de la ciudad de Managua por lo que, aunque la teledensidad en dicha capital era del 5.15%, apenas alcanzaba el 2.31% en la Cuarta Región, el 1.42% en la Segunda Región y era de menos del 0.6% en el resto del país (TELCOR, 1993) y, ii) entre el 20% y el 30% de total de líneas instaladas no estaban en funcionamiento.²⁴

Desde la década del setenta, el desarrollo de la red de telecomunicaciones nicaragüense sufrió un considerable retraso relativo *vis à vis* la evolución de la del resto de América Latina²⁵. Así, por ejemplo, durante el período 1975-1980 su tasa de crecimiento anual²⁶ fue, en promedio, de 7.2% contra el 10.7% de la región, siendo que el promedio de la siguiente década cayó a 4.70% contra el 6.80%. Más grave aún es el hecho que, en algunas oportunidades (años 1979 y 1988, por ejemplo), ocurrió una involución en términos absolutos, expresada como una caída del número de líneas en funcionamiento.

Circunstancias tan singulares deben entenderse no sólo teniendo en cuenta el peso del histórico atraso socio-económico nicaragüense²⁷, sino que también a la luz del impacto que tuvo un encadenamiento de catástrofes naturales (particularmente terremotos y huracanes) que destruyeron parte de la infraestructura existente y también considerando el contexto político que dio origen a la revolución sandinista y la posterior la situación de guerra y bloqueo económico que la siguieron. La guerra y el bloqueo perjudicaron directamente al sector por lo menos de tres formas. En primer lugar, porque los equipos de comunicaciones, por su propia naturaleza, son frecuentemente blanco de ataques militares. En segundo lugar, porque impidieron que la empresa estatal -que prestaba los servicios de forma monopólica- importase equipos modernos y baratos, como lo hicieron sus congéneres en otros países subdesarrollados. Finalmente, porque el tráfico internacional de la empresa de telecomunicaciones se constituyó en la principal fuente de divisas del gobierno sandinista -que las necesitaba desesperadamente- lo que introdujo un elemento de distorsión importante en el diseño de la estrategia gubernamental, en relación a las que serían las necesidades de desarrollo sectorial en un contexto de paz. Un ejemplo de esto fue la campaña

gubernamental de promoción de las llamadas internacionales de cobro revertido, contrastante con la estrategia que usualmente adoptan las empresas de telecomunicaciones nacionales.

La década del noventa se muestra como una década de reversión de la tendencia manifestada durante las dos décadas anteriores. Efectivamente, durante 1992 y 1993, la ejecución de inversiones estatales permitió un crecimiento relativamente importante de las líneas en funcionamiento (12% y 23%, respectivamente)²⁸ y una substancial modernización tecnológica del sistema. Durante los años 1994 y 1995 se dio continuidad a las obras de expansión y modernización de la infraestructura existente.²⁹

b) *Estructura de la oferta, subsidios cruzados, calidad y precios de los servicios ofrecidos*

El Instituto Nicaragüense de Telecomunicaciones y Correos (TELCOR) presta de forma casi monopólica el conjunto de los servicios de telecomunicaciones, siendo que recién en 1992 comenzó a permitirse -con importantes restricciones- el ingreso del capital privado al sector. En el área de telefonía dicha participación es todavía relativamente marginal, limitándose a los servicios de telefonía móvil (sólo en algunos departamentos),³⁰ al sistema de teléfonos públicos, a los servicios del tipo buscapersonas y a los de radiotelefonía privada. En las áreas de radiocomunicaciones y televisión el ingreso del sector privado llevó a la multiplicación de canales de televisión (abierta y por cable), así como a la proliferación de emisoras radiales (utilizando, por primera vez, la frecuencia modulada).

No se tienen datos confiables referidos a la calidad de los servicios prestados por TELCOR. De las entrevistas realizadas se infiere que, aunque la gama es muy limitada -telefonía fija y móvil, fax, télex y una modesta red de transmisión de datos- el proceso de modernización de la infraestructura iniciado en 1991, resultó en servicios de calidad promedio relativamente alta. El proceso al que se hace referencia llevó a la completa digitalización de la transmisión entre centrales³¹ y a que, ya en 1993, el 62% de los equipos de conmutación fuesen digitales,³² lo que constituye un avance considerable incluso en relación a patrones internacionales.^{33,34}

En relación a la estructura tarifaria, aunque no se publican datos oficiales relativos a los costos por servicio, los niveles tarifarios vigentes y las opiniones de los funcionarios de TELCOR entrevistados permiten inferir que en Nicaragua, como en casi todo el mundo, los servicios locales se han beneficiado de un subsidio cruzado significativo en detrimento de los de larga distancia, particularmente de los internacionales. Esto ha permitido servicios locales muy baratos, comparados con promedios mundiales, pese a que en febrero de 1994 se aprobó un aumento de las tarifas y de la cuota fija mensual considerable en términos porcentuales: el minuto de llamada local pasó de 0.437 centavos de dólar a 1.457 centavos³⁵ y el valor de la cuota fija mensual -que derecho a 300 minutos de llamadas locales libres- de 1 748 dólares a 6 622 dólares.

Los aumentos mencionados en el párrafo anterior fueron acompañados de una reducción significativa de los derechos de instalación (de 182.12 dólares a 33.11³⁶) y de las tarifas de larga distancia internacional (del 26.6% en el caso de las llamadas a Estados

Unidos o a Canadá y del 16% en las llamadas a Europa y al resto de América del Sur). Esta caída del costo de instalación y la evolución de la estructura tarifaria en el sentido de un aumento de los precios de las comunicaciones locales y la disminución de las de larga distancia, acompañó la tendencia puesta en evidencia en la mayor parte de los países que recientemente modificaron sus marcos regulatorios y/o iniciaron procesos de privatización.

c) *La demanda insatisfecha de servicios telefónicos*

Aunque no se tuvo acceso a publicaciones oficiales al respecto, los funcionarios de TELCOR entrevistados afirman que, en febrero de 1994, la reducción del precio de instalación acompañada de una política comercial más “agresiva” que en el pasado indujo a un incremento notorio de las solicitudes de conexión a la red telefónica, en particular en las regiones de Managua (100 000 solicitudes) y Masaya, que hacen necesario reconsiderar anteriores estimativas de la demanda insatisfecha.

Las estimativas de referencia son la cifras publicadas por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) y el trabajo prospectivo realizado por un equipo de especialistas de COMTELCA. Las estadísticas oficiales publicadas por la UIT señalan que -a los precios de 1992- había una demanda insatisfecha de 28 100 líneas, lo que refleja simplemente las solicitudes de conexión a la red que no habían sido atendidas por TELCOR (UIT, 1994, op.cit.). Estas, sin embargo, son una *proxi* que subestima la demanda debido a que los 10 años de espera que, en promedio, transcurrían hasta obtener efectivamente la conexión, inducían a muchos de los potenciales demandantes a desistir de manifestar su interés. Por su lado, el análisis hecho por el equipo de COMTELCA, utilizando parámetros internacionalmente aceptados y basándose en un estudio de campo específico, concluía que, en 1993, la demanda total habría sido de 126 000 líneas, lo que implicaría una demanda insatisfecha de, aproximadamente, 60 000 líneas.³⁷ Ésta podría ser cubierta, a corto plazo, a condición que se ejecutase el Plan de Expansión aprobado por la empresa estatal TELCOR, que vaticina 220 000 líneas en servicio en 1996, alcanzando una teledensidad nacional de 4.8%.³⁸

Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que la experiencia mundial muestra que, en el sector de telecomunicaciones, es muy usual caer en el error de subestimar la demanda no atendida si en el cálculo se utilizan parámetros construidos sobre datos estadísticos. Es que éstos no dan cuenta, ni siquiera a nivel internacional, del nuevo posicionamiento del sector dentro de la matriz de insumo-producto ni, consecuentemente, del desplazamiento de la curva de demanda producida por la nueva percepción de los potenciales usuarios respecto a la utilidad proporcionada por el acceso a la red.

Paralelamente al error mencionado en el párrafo anterior, suele ocurrir un desconocimiento absoluto de cuál es la magnitud de la demanda que sólo se manifestaría a un precio inferior al correspondiente al óptimo privado y cuya atención, sin embargo, debe ser considerada como un objetivo social contemplado por la regulación sectorial. Es esta demanda la que, considerando los niveles y la distribución de la renta nacional, seguramente constituye una dimensión central del “problema de la universalización” en Nicaragua. No debe olvidarse que, partiendo de una teledensidad de menos del 2%, incluso una

quintuplicación de la red actual estaría lejos del objetivo de universalización de los servicios telefónicos y continuaría dejando al país por detrás del pobre promedio latinoamericano.

2. El marco regulatorio preexistente

En Nicaragua, la prestación de servicios de telecomunicaciones estuvo históricamente subordinada a los intereses militares del Poder Ejecutivo. De hecho, los orígenes de la actual TELCOR se remontan a la creación, en 1944, de la Dirección General de Comunicaciones como dependencia administrativa del Ministerio de Defensa³⁹ y a su substitución, en 1971, por la Dirección General de Telecomunicaciones y Correos de Nicaragua (DGTN),⁴⁰ una entidad estatal descentralizada, con personalidad jurídica y patrimonio propio, creada por decreto presidencial⁴¹ y encargada de prestar, entre otros, todos los servicios de telecomunicaciones, exceptuando los de Radio Nacional.⁴² El Presidente de la República o el Jefe Director de la Guardia Nacional,⁴³ ejercían la representación, dirección y administración del organismo, además de ser responsables por la aprobación de su presupuesto, de los reglamentos sectoriales, de los proyectos de desarrollo y de las tarifas.⁴⁴

El decreto de creación de la DGTN establecía la posibilidad de que ésta constituyese sociedades o adquiriese participación en sociedades nacionales o extranjeras, con fines similares a los propios.⁴⁵ Estas sociedades, a su vez, podrían gozar de las mismas franquicias y privilegios que le fueron otorgados a la entidad estatal.

Poco tiempo después del triunfo de la revolución sandinista, en agosto de 1980, se creó la Dirección de Frecuencias Radioeléctricas (DIFERA),⁴⁶ cuyo objetivo era regularizar el uso del espectro radioeléctrico, lo cual implicaba hacerse cargo de la administración de asignación de frecuencias, el planeamiento y la normalización de los servicios, la inspección de las radioestaciones y el control de las emisiones. DIFERA fue instituida como un órgano dentro de la estructura de la DGTN⁴⁷ y su dirección estaba integrada por tres miembros, nombrados respectivamente por el Director General de la DGTN (designado a su vez por el Presidente) y por los Ministros del Interior y Defensa. En 1990, esta disposición se modificó y la dirección pasó a estar a cargo de una comisión integrada por dos miembros nombrados, respectivamente, por el Comandante General del Ejército y por el Ministro de TELCOR. En otras palabras, las funciones regulatorias y de prestación de servicios siguieron imbrincándose (como en casi todo el mundo en aquel entonces) y las telecomunicaciones siguieron siendo -revolución mediante- una cuestión básicamente militar.

Casi dos años después del surgimiento de DIFERA, en junio de 1982, se creó el Instituto Nicaragüense de Telecomunicaciones y Correos (TELCOR),⁴⁸ en reemplazo de la anterior DGTN, de la que heredó el patrimonio. También se trataba de una entidad estatal descentralizada con personalidad jurídica y patrimonio propio y dependía directamente de los tres integrantes de la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional que nombraba a su Director General (con rango de Ministro) y sus tres Subdirectores (con rango de Viceministros). El Instituto tenía mayor ingerencia, de la que había tenido la DGTN, en las funciones de planificación y ejecución de proyectos y mayor poder de decisión en lo que

hace a cuestiones de organización y normas de funcionamiento interno. Los proyectos de reglamentos generales y de tarifas⁴⁹ podían ser elaborados por TELCOR, pero debían ser aprobados por la Junta de Gobierno.

El Estado siguió brindando servicios de forma monopólica, pero formalmente la legislación sectorial mantuvo la posibilidad de que TELCOR se asociase con capital privado -nacional o extranjero- para crear nuevas empresas de comunicaciones y permitió otorgar autorizaciones, cuya duración era de sólo un año, para la operación de empresas privadas.

En 1990, ya durante el gobierno encabezado por la Presidente Violeta Chamorro, DIFERA fue sustituida por la División de Administración Nicaragüense del Espectro Radioeléctrico (ANDER),⁵⁰ con prácticamente las mismas atribuciones pero con una mayor independencia formal respecto del Ejército⁵¹ y la empresa prestadora de servicios públicos fue, por primera vez en más de 40 años de historia, encabezada por un civil.

En septiembre de 1992, con el propósito de impulsar la inversión privada en el sector de telecomunicaciones, se modificó por decreto la Ley Orgánica de TELCOR⁵² permitiendo que se otorgasen autorizaciones para el desarrollo de actividades por 10 años,⁵³ con lo que se buscaba ofrecer un horizonte más atractivo a los potenciales inversionistas, en el marco de una política macroeconómica que promovía la privatización de prácticamente todas las actividades económicas. Ese mismo año, aunque se mantuvo el monopolio de TELCOR sobre la red domiciliaria de servicios telefónicos fijos, se permitió el ingreso de empresas privadas a la prestación de servicios de telefonía desde cabinas públicas y a la telefonía móvil celular, además de otorgarse concesiones en el área de radiodifusión.

En términos generales, puede afirmarse que el ordenamiento legal con el que el país ingresó a la década de los noventa -constituido por la Ley Orgánica de TELCOR y un conjunto de otras leyes y reglamentos por servicios- no sólo no da cuenta de desafíos específicos planteados por el reciente desarrollo económico- tecnológico del sector, sino que se omite respecto a cuestiones que siempre debieron ser importantes, como los criterios y la metodología para determinar las tarifas al público.

3. La propuesta de un nuevo marco regulatorio y la privatización de TELCOR

a) *Introducción*

En octubre de 1992, el Poder Ejecutivo creó el Sistema de Compensación por Medio de Bonos,⁵⁴ que implica el compromiso de privatizar TELCOR en menos de 4 años.⁵⁵ Dicho Sistema tiene por objetivo pagar compensaciones económicas -bonos a 15 años- a un grupo de propietarios cuyos bienes fueron confiscados durante la última fase del gobierno sandinista. El producto neto en efectivo que se obtenga de las privatizaciones ordenadas, o de su reinversión, así como la reducción de gastos corrientes resultantes, se destinarán a dar sustento al sistema. Por otra parte, el actual gobierno nicaragüense se comprometió frente al Banco Mundial, al BID y al Fondo Monetario Internacional, a respetar efectivamente los plazos estipulados en el decreto de creación del Sistema y estos

organismos, por su vez, supeditaron el flujo de recursos externos provistos por ellos al cumplimiento del cronograma para la venta de las acciones de TELCOR.⁵⁶

En defensa del Sistema de Compensaciones, se sostiene que tendría el efecto de acabar con la inseguridad jurídica respecto al régimen de propiedad, fenómeno al que el gobierno le atribuye considerable grado de responsabilidad por los niveles deprimidos de inversión. Es posible que el gesto tenga realmente un valor simbólico alto, sin embargo debe admitirse que -por lo menos a fines de febrero de 1995- la falta de inversiones probablemente estuviese relacionada de forma más directa a cuestiones para las cuales el Sistema no ofrece soluciones, tales como el clima de inestabilidad generado por la virtual guerra desatada entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo en torno a la reforma constitucional, o la imposibilidad de acceso al crédito de millares de pequeños propietarios rurales previamente favorecidos por la reforma agraria. Por otro lado, por lo menos hasta febrero de 1995, no estaba previsto ningún mecanismo específico que induciese u obligase a los beneficiarios del Sistema a reinvertir dentro del país las sumas recibidas.

De todas maneras, cualquiera sea el balance que se haga de la propuesta gubernamental, lo cierto es que la decisión de privatizar TELCOR colocó sobre el tapete la necesidad tanto de una transformación del marco legal existente, como de crear un organismo regulatorio independiente de la propia empresa prestadora de servicios. Y es a estas dos cuestiones a las que se refieren las próximas páginas.

b) *Los primeros pasos hacia la creación de un organismo regulatorio y hacia la privatización de TELCOR*

El mismo día en que se creó el Sistema de Compensación por Medio de Bonos, la Presidente de la Nación instruyó al Director General de TELCOR⁵⁷ para que presente un plan para proceder a la privatización. En lo referido a las telecomunicaciones, dicho Plan debía permitirle al Estado mantener el control de los servicios, pero separar las funciones de regulación de aquellas de operación y explotación.

El Plan, presentado por dicho Director General en febrero del año siguiente, recomendó separar los servicios de telefonía de los postales, establecer un nuevo marco regulatorio y privatizar parcialmente los servicios nacionales e internacionales de telefonía básica, seleccionando inversionistas estratégicos mediante un Concurso Público. También se aconsejaba que la responsabilidad por el proceso de privatización quedase en manos de un Comité especialmente constituido para este fin.

El 10 de marzo de 1993, un nuevo Decreto Presidencial creó el Comité para la Privatización de Servicios de TELCOR (COPRITEL), integrado por representantes de TELCOR, de CORNAP, del Ministerio de Finanzas y Economía y del Ministerio de Construcción y Transporte, comprometiéndolo al Comité a completar su misión a más tardar en junio de 1994.⁵⁸

Mientras tanto, la dirección de TELCOR, haciendo uso de atribuciones que le otorgaba su Ley Orgánica, avanzó hacia la separación de las funciones regulatorias de las de prestación de servicios y hacia la privatización por varias vías.

En primer lugar -en enero de 1993- creó una nueva dependencia de TELCOR, la Dirección General Transitoria de Regulación, Normación y Control de Telecomunicaciones y Servicios Postales de Nicaragua (DIGITEL), encargada de ejecutar todas las funciones regulatorias de dicho organismo, incluyendo la administración del uso del espectro. Esta última función sería ejecutada a través de la División de Administración Nicaragüense del Espectro Radioeléctrico (ANDER), que pasó a ser una de sus dependencias. La intención era la de esperar a la promulgación de una nueva Ley de Telecomunicaciones para constituir al la DIGITEL como un organismo regulatorio independiente y separado de la prestación de servicios. Mientras tanto, subsiste el enmarañamiento “regulador-regulados”, no contando el DIGITEL con recursos propios y estando a cargo del Secretario General de TELCOR, que actúa como su Director General. La dependencia se refuerza por el hecho que tanto él como el subdirector y el grupo técnico asesor que los asisten son nombrados por el Ministro Director de TELCOR.

En segundo lugar, se creó una nueva sociedad anónima estatal operadora de servicios y, el 12 de enero de 1994, se precalificó a los inversionistas interesados en la compra del control accionario. La nueva sociedad anónima, llamada por entonces provisoriamente NEWCO (su nombre definitivo resultó ser ENITEL), heredaría los activos y pasivos de TELCOR relacionados con la prestación de servicios de telecomunicaciones.⁵⁹ Las exigencias hechas a los interesados fueron: ser empresas mundialmente reconocidas y económicamente sólidas con por lo menos 5 años de experiencia, operar el servicio telefónico en uno o más países atendiendo como mínimo 500 mil usuarios, tener una facturación de por lo menos 500 millones de dólares y un patrimonio no menor a los mil millones de dólares. Resultaron precalificadas nueve de las once empresas interesadas: AT&T, Cable & Wireless, France Telecom, GTE, Korea Telecom, Singapore Telecom, Sprint, STET de Italia y Telefónica Internacional. Estas empresas tuvieron acceso a información adicional sobre TELCOR y, en febrero de 1995, seguían declarándose interesadas en participar de una posterior licitación pública las firmas France Telecom, GTE, Korea Telecom, Sprint y Telefónica Internacional.

c) *Nuevas condiciones para la privatización*

El 19 de enero de 1994, es decir cuando ya se había efectuado la precalificación de los interesados en la compra de acciones de la empresa de telecomunicaciones, la Asamblea Nacional aprobó la Ley No. 169, de Disposición de Bienes del Estado y Entes Reguladores de los Servicios Públicos.

Ésta tuvo el efecto inmediato de retrasar el proceso de transferencia al sector privado, dado que establecía, como condición previa, la aprobación por ley tanto de la creación de un Ente Regulador, como de la propia privatización y del instrumento legal específico que se utilizaría para efectivizarla. Como, además, al privatizarse debían respetarse las disposiciones contenidas en la ley de creación del Ente Regulador, no se podía actuar antes de que éste fuese creado.

La legislación aprobada por el parlamento también debía, entre otras cosas, identificar de forma precisa los bienes que se enajenaría y explicitar cuál sería la participación de los trabajadores, que facultades que se reservaría el Ejecutivo⁶⁰ y con que recursos administrativos contaría el usuario de los servicios. Además de establecer el

mecanismo por el cuál se escogería la mejor oferta, las formas y medios de pago admisibles, las obligaciones contraídas por los inversionistas y las cláusulas resolutorias para el caso de incumplimiento.

Dando cumplimiento a las nuevas exigencias, el 8 de junio de 1994, el Poder Ejecutivo elevó a la Asamblea Nacional un Proyecto de Ley de Telecomunicaciones y de Servicios Postales que, entre otras cosas, contempla la constitución del Ente Regulador. Poco después, el 2 de agosto de 1994, presentó el Proyecto de Ley para la aprobación del Instrumento Legal de Incorporación de Particulares en la Operación y en la Ampliación de los Servicios Telefónicos.

Las autoridades, entonces, se vieron obligadas a esperar la aprobación por el parlamento de estas dos leyes, que son las que permitirían la privatización inmediata de TELCOR. Pero su aprobación -o no- se convirtió en un arma de negociación en medio a una batalla ajena a las telecomunicaciones: la generada en torno a la negativa de la Presidente de la Nación a sancionar las reformas a la Constitución que habían sido votadas previamente por la Asamblea Nacional.⁶¹

Efectivamente, cuando el gobierno -en su mensaje a la Asamblea- explicitó su urgencia en relación a las leyes referidas al sector de telecomunicaciones y su vinculación con el flujo de los préstamos externos prometidos por distintos organismos internacionales, la respuesta no se hizo esperar: la mayoría parlamentaria condicionó su aprobación a la sanción de las reformas constitucionales. En otras palabras: la reforma estructural del sector se convirtió en rehén, en medio a una crisis política mayúscula y al enfrentamiento entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, tornando hasta cierto punto secundario el debate sobre las cuestiones específicas del sector.

En las próximas páginas se analizarán los dos Proyectos de Ley que fueron sometidos por el Poder Ejecutivo a la Asamblea legislativa y cuyo tratamiento se encontraba paralizado en marzo de 1995.

d) *El Proyecto de Ley de Telecomunicaciones*

El Proyecto de Ley elevado al parlamento hace referencia tanto a las telecomunicaciones como a los servicios postales. El presente trabajo sólo analiza los aspectos referidos a las telecomunicaciones. En este último terreno la propuesta se caracteriza por su sesgo hacia el tratamiento de los servicios de telefonía y afines, quedando relativamente desdibujados aquellos de radiodifusión, en particular los de televisión abierta. La Comisión de Comunicaciones de la Asamblea Nacional propone agregar una serie de artículos relativos a las empresas radiodifusoras y a los servicios de televisión por suscripción como forma de reparar esta situación.

i) El Ente Regulador

La ley le atribuye a TELCOR las funciones de Ente Regulador, siendo que su estructura y normas de funcionamiento serán determinadas por un decreto del Poder

Ejecutivo. Como Ente Regulador, administrará y regulará el espectro radioeléctrico, asignará frecuencias y otorgará concesiones y licencias, supervisará la prestación de servicio, especificará y homologará equipos y aplicará sanciones a los infractores a la ley. También podrá decidir, utilizando criterios propios no especificados en la ley, el grado de competencia que será permitido en cada uno de los mercados, así como modificar la categorización de los servicios propuesta (lo que implica poder modificar las condiciones para el ingreso y el nivel de compromiso exigible a los prestadores de servicios interesados). Además es quien debe aprobar toda transferencia del control o de la titularidad de las acciones de las empresas de los servicios que son ofrecidos al público, o la transferencia de los derechos y obligaciones de los titulares de concesiones o licencias.

En todos los casos de infracciones consideradas graves o muy graves, no sólo puede aplicar multas, sino que también está autorizado a decomisar los bienes y suspender o cancelar parcial o totalmente la concesión, licencia, permiso o autorización.⁶² La gama de infracciones que pueden llevar hasta a la cancelación de una concesión es muy amplia, incluyendo entre otros hechos: negar información requerida por el Ente Regulador, reincidir en la producción -intencional o no- de interferencias perjudiciales, negarse reiteradamente o resistirse a la interconexión con otras redes y utilizar el espectro de frecuencia sin la debida asignación o para un uso distinto al autorizado. No se explicita la posibilidad de cancelación de una concesión en caso de no cumplimiento de las obligaciones de universalización, pero se prevé que los contratos de concesión pueden calificar algunos incumplimientos de obligaciones como faltas graves.

En síntesis, la ley constituiría una especie de cheque en blanco dado a TELCOR, que será quién decidirá todas las cuestiones relevantes referidas a la futura estructura del mercado, siguiendo sus propios criterios y sin que se haya definido explícitamente ningún mecanismo (como la consulta o audiencia pública antes de la aprobación de un reglamento, o la publicidad de sus actos y de su justificativa) que permita acotar la posibilidad de que cometa actos arbitrarios en detrimento de proveedores o usuarios. Obviamente, al otorgar un poder casi absoluto a TELCOR se genera un alto grado de imprevisibilidad de sus acciones, se induce a las empresas a dar una importancia desmedida a estrategias del lobby, se abre un espacio importante para la discrecionalidad y el tráfico de influencias y, en definitiva, se coloca al organismo regulador en el centro de conflictos que podrían ser evitados. El otro lado de la moneda de los poderes extraordinarios de TELCOR es que no está claro cuál será su grado de independencia respecto al poder ejecutivo y, en particular respecto al Presidente de la República.

ii) La clasificación de los servicios y las obligaciones de las prestadoras de servicios

El Proyecto de Ley clasifica a los servicios de telecomunicaciones en 5 categorías (públicos, de interés general, de interés especial, de interés particular y no regulados - véase el cuadro 1). La categorización propuesta es usada a los fines de definir el carácter de la relación que los prestadores de servicios mantendrán con el organismo regulador y, en términos generales, sus derechos y obligaciones.

Para la prestación de servicios a terceros puede requerirse de una concesión o de una licencia otorgada por el Ente Regulador,⁶³ siendo que cada una de estas opciones -concesión *versus* licencia- implica un nivel de compromiso diferente respecto a las

condiciones de prestación del servicio y un grado diferente de intervención del Estado en la evolución del sector.

Sólo los prestadores de servicios públicos están obligados a firmar un contrato de concesión que incorpore: un plan mínimo de expansión del servicio, el método que se usará para establecer los precios, la obligación de aceptar interconexiones en los términos que establezca el Ente Regulador, las condiciones de calidad del servicio, los montos de las tasas y derechos a ser pagados, las garantías de fiel cumplimiento, el derecho del estado de rescatar la concesión⁶⁴ cuando el servicio no sea prestado adecuadamente, las restricciones a la emisión y venta de acciones, la fórmula para la determinación del valor de los bienes, redes y equipos a los efectos de la terminación de la concesión y una cláusula que establezca que los derechos y obligaciones sólo pueden ser modificados por acuerdo de las partes. Las concesiones serán otorgadas mediante licitación -después de pasar por un proceso de licitación.⁶⁵

Para el resto de los servicios prestados a terceros -de interés general y de interés especial- se otorgarían licencias a todos los que las solicitan, a condición que cumplan con la legislación aplicable, a menos que el Ente Regulador decida que el servicio se prestará en régimen de exclusividad temporal o de competencia limitada, en cuyo caso llamará a licitación.⁶⁶ Para los servicios de interés general las únicas obligaciones específicas que plantea la ley son la de continuidad e igualdad en la prestación y precios justos, razonables y no discriminatorios, que en algunos casos -no se determina cuales- podrían ser fijados por el Ente Regulador. Los prestadores de servicios de interés especial no están sometidos a ninguna condición particular.

En la Exposición de Motivos que acompaña al Proyecto de Ley, se justificó la clasificación de los servicios propuesta diciendo que: *"... viene dada por la gradación decreciente de la importancia que tiene cada categoría de servicio para la comunidad, y las consecuentes facultades del ente público, las cuales van disminuyendo en la medida en que disminuye la importancia del servicio, hasta llegar a los servicios no regulados, en los cuales la intervención del ente competente se reduce a verificar que determinado servicio pertenece a dicha categoría, en cuyo caso no le aplica mayor regulación"*. TELCOR podrá decidir a cuál categoría pertenecen aquellos servicios que la ley no encuadre explícitamente o cambiar de categoría a cualquiera de los servicios ya clasificados por ella, pero no se definió ningún parámetro objetivo que deba respetar para poder decidir un nuevo encuadramiento de los servicios. Este aspecto del Proyecto ha sido cuestionado por la Comisión de Comunicaciones de la Asamblea Nacional que propone como alternativa que cualquier nuevo encuadramiento deba ser decidido por la Asamblea a propuesta del Poder Ejecutivo. La opción, por su vez, tendría la desventaja de tornar enormemente pesado el sistema de decisiones, dado que no sólo habrá servicios que no fueron específicamente contemplados por la ley, sino que también porqué, como se verá en los próximos párrafos, la clasificación propuesta podrá requerir varios ajustes posteriores.

En cuanto a la clasificación propuesta, ésta en sí misma es sumamente confusa, abriendo un espacio enorme para interpretaciones arbitrarias o aparejando la necesidad de recategorizar algunos servicios.⁶⁷

Cuadro 1
CLASIFICACIÓN DE LOS SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES
EN NICARAGUA

Definición servicio	Requiere de:	Precios	Observaciones	Ejemplos dados
PÚBLICOS Esenciales, de utilidad e importancia para la generalidad de los habitantes.	CONCESIÓN	Contrato de concesión establece método para fijarlos. Permiten la competencia y recuperar inversiones y costos	Se exige continuidad, condiciones de igualdad y el cumplimiento de condiciones específicas.	Servicio telefónico básico
DE INTERÉS GENERAL No son esenciales, pero son ofrecidos al público.	LICENCIA CUYAS CONDICIONES VARÍAN POR SERVICIO	Justos, razonables y no discriminatorios, respetando recomendaciones de organizaciones internacionales. A veces pueden ser fijados por el Ente Regulador.	Se exige continuidad en su prestación y condiciones de igualdad	Telefonía celular, transmisión de datos por redes especializadas, televisión por suscripción.
DE INTERÉS ESPECIAL Pueden ser ofrecidos a un número determinado de usuarios.	LICENCIA CUYAS CONDICIONES VARÍAN POR SERVICIO	Establecidos por vía contractual, sin perjuicio de las regulaciones que establezca el Ente Regulador.	Condiciones de prestación discutidas en cada caso. Pueden conectarse a la red telefónica pública, previo acuerdo con el operador. Puede haber regulación adicional	Radiolocalización móvil de personas, Enlaces troncalizados, radiodeterminación, estaciones terrenas y telepuertos para comunicaciones por satélites.
DE INTERÉS PARTICULAR Establecidos por una persona natural o jurídica para satisfacer sus propias necesidades de comunicación. No son prestados a terceros, salvo para cumplir el objeto social.	REGISTRO SÓLO EN EL CASO INTERCONEXIÓN DE REDES (para facilitar control de las condiciones de interconexión)	No se aplica	Necesitan autorización para conectarse a la red pública.	No se dan ejemplos.
NO REGULADOS Ente Regulador autoriza a operar sin mayor regulación porque se pueden prestar en competencia abierta, no requiere asignación de frecuencias o "razones similares".	REGISTRO	Establecidos por vía contractual, sin perjuicio de las regulaciones que establezca el Ente Regulador	El registro no puede ser negado por el Ente Regulador, a menos que el servicio no pertenezca a la categoría.	Servicios de telecomunicaciones de valor agregado (por ej. correo electrónico, correo de voz, servicios de información, acceso a base de datos), almacenamiento y envío de facsímil.

Fuente: Elaboración propia.

Nota: Para el establecimiento de instalaciones que requieran la asignación de frecuencias siempre debe solicitarse un permiso.

Puede observarse, por ejemplo, que los servicios públicos se diferencian del resto por su "esencialidad e importancia para la generalidad de los habitantes" y se considera como un ejemplo de servicio público al servicio telefónico básico pero, simultáneamente, se explicita que la telefonía celular no se incluye en esta categoría, sino que en la de servicios de interés general (véase el cuadro de la página anterior). Esto implica que, en

un área local, el proveedor “tradicional” de servicios telefónicos fijos estará sujeto a una serie de obligaciones estipuladas en el contrato de concesión (plan mínimo de expansión, criterios de fijación de precio, etc.) y en cambio su competidor, si usa tecnología celular para prestar el mismo servicio (telefónico fijo), podrá solicitar una simple licencia, librándose de las obligaciones que tendría como concesionaria.

Ahora bien, desde el punto de vista del usuario -que es el punto de vista que asume la ley al proponer la categorización de los servicios- es completamente indiferente si para comunicarlo con otro usuario la empresa utiliza satélites, cables coaxiales, torres de radio o cualquier combinación de estos medios. Más aún, puede ser que permanezca absolutamente ignorante de la cuestión. Para él no tiene sentido, por ejemplo, diferenciar entre prestadores de servicios de telefonía fija según la tecnología que empleen. Probablemente encontraría razonable, en cambio, que la telefonía fija fuese tratada de una forma diferente a la móvil, en la medida en que no las percibe como perfectos sustitutos una de otra. En otras palabras, se daría a los prestadores de telefonía fija que usan tecnología “tradicional” (red cableada) un tratamiento diferente del que se daría a los prestadores que usan tecnologías inalámbricas, colocando injustificadamente a los primeros en una situación muy desventajosa en su competencia con los segundos.

Otra punto poco claro de la categorización propuesta es la diferenciación entre los servicios de interés general y aquellos de interés especial. Se dice que mientras los primeros son ofrecidos “al público”, los segundos lo son a un número “determinado” de usuarios, sin especificar que significa lo de un número “determinado”. Y aquí, nuevamente, los ejemplos brindados (véase el cuadro de la página anterior) confunden: ¿por qué se considera que la transmisión de datos por redes especializadas se ofrece “al público”, mientras que la radiolocalización móvil de personas sólo se ofrece a un número “determinado” de usuarios?.

Por último se señala que, contradiciendo a lo expresado en la exposición de motivos que acompaña al Proyecto, al definir los llamados Servicios No Regulados no se ha considerado el grado de importancia que dichos servicios tienen para la comunidad. De hecho están definidos de una forma tautológica (*servicios no regulados son .. “los que pueden operar sin mayor regulación”*), y haciendo referencia a sus características técnicas o económicas (*serían los que no requieren asignación de frecuencias o los que operan en mercados donde hay competencia*) y no a su importancia. La lista de servicios que la ley despliega a modo de ejemplo, permite concluir que se trataría de los servicios de valor agregado, que estrictamente hablando no debería ser considerados servicios de telecomunicaciones.

iii) Salvaguardias de la competencia

En relación a cuál será el nivel de competencia permitido, la ley no permite sacar conclusiones. Efectivamente, si bien en sus disposiciones generales establece que debe promoverse la libre competencia, otorga al Ente Regulador un poder ilimitado para restringirla en cualquiera de los mercados, sin definir ningún criterio orientador de las circunstancias en las que se consideraría conveniente tal restricción.

Igualmente ambiguo es el Proyecto en relación a las condiciones regulatorias que enfrentarán las empresas en aquellos casos en que efectivamente se haya decidido permitir la competencia. Efectivamente, si por un lado plantea que los requisitos y condiciones que establezca el Ente Regulador para el otorgamiento de concesiones y licencias serán iguales para todos los solicitantes que ofrezcan el mismo servicio; por el otro, le otorga al Ente el poder de imponer términos y condiciones particulares adicionales sobre determinadas concesiones y licencias “ de acuerdo a las condiciones del mercado”. Como anteriormente, se establece un principio para, a seguir, permitirle al Ente Regulador establecer excepciones a su libre arbitrio.

En el marco general de indefiniciones que caracteriza a la ley cuando se trata de establecer normas que aseguren oportunidades de competencia equánimes para todos los prestadores de servicios, no es sorprendente que no proponga explícitamente medidas relativas a la igualdad de acceso, a la portabilidad de números, al diseño del plan básico de numeración, etc., aunque todas ellas permitirían disminuir el nivel de barreras al ingreso resultante, por ejemplo, de las ventajas de precedencia de las que gozarían las primeras ingresantes al mercado.

La ley prohíbe en términos muy genéricos la adopción de estrategias predatorias de la competencia y, en particular, plantea que los operadores de servicios en régimen de competencia que hayan obtenido más de una concesión o licencia para prestar diferentes servicios, deberán operar cada uno de ellos como negocios separados y llevando contabilidades separadas⁶⁸ siendo que TELCOR podrá colocar resguardos adicionales para garantizar la protección del mercado.

Respecto a las condiciones de interconexión entre redes, otro elemento esencial para viabilizar la existencia de competencia efectiva entre operadores de servicios, se plantea que la interconexión se hará en condiciones establecidas de mutuo acuerdo (incluyendo los aspectos técnicos, operativos y tarifarios). El organismo regulador intervendrá, decidiendo las condiciones del contrato de interconexión, sólo si en 90 días las firmas involucradas no se llega a un acuerdo.⁶⁹ No se obliga a las empresas ni a suministrar copia de los acuerdos al Ente Regulador, ni a posibilitar la consulta de los acuerdos por terceros interesados. La obligación de hacer homologar por el Organismo Regulador los acuerdos de interconexión, o por lo menos la de darle a conocer sus contenidos, es una regla que facilita en mucho las funciones del ente estatal en lo que se refiere a poder velar por el establecimiento de justa competencia entre prestadores de servicios. Al respecto no debe olvidarse que condiciones o precios de interconexión favorables pueden significar una diferencia vital a la hora de ganar mercados. Por su lado, el conocimiento público de los acuerdos de interconexión firmados es una práctica que contribuye a dar transparencia al mercado y que reduce las posibilidades de acuerdos discriminatorios en detrimento de la competencia. Por último es importante señalar que, coherentemente con lo anterior, no se trata explícitamente la obligatoriedad de que las firmas poseedoras de las redes locales permitan la interconexión a sus redes en las mismas condiciones a terceros que a sus empresas vinculadas.

iv) Restricciones al capital extranjero

En relación al origen del capital, el Proyecto de ley establece que no se puede admitir a un gobierno extranjero en calidad de socio de una empresa titular de concesiones o licencias.⁷⁰ La ley no explicita razones, pero la cláusula constituye un obstáculo a la participación, en el proceso de privatización, de la mayoría de las operadoras europeas en las que el Estado es el accionista principal, entre ellas las subsidiarias de France Telecom y Telefónica de España, ya precalificadas para participar de la privatización de la empresa estatal. En la propuesta de la Comisión de Comunicaciones de la Asamblea, las concesiones y licencias sólo pueden otorgarse a nicaragüenses o a empresas cuyo capital pertenezca en por lo menos un 51% a nicaragüenses (si se trata de sociedades anónimas, las acciones deben ser nominativas). Esta cláusula, vista la generalizada escasez nacional de recursos para invertir y la casi no existencia de empresas nacionales con experiencia en el área, puede restringir el potencial de crecimiento del sector y/o generar una proliferación de testaferros nacionales de empresas transnacionales.

v) Precios

En el caso de los servicios públicos, los propios contratos de concesión establecerán los criterios para fijar los precios, que deben permitir la competencia y recuperar costos e inversiones. Respecto a los servicios de interés general, sólo en ciertos casos -no se especifica en cuáles- podrán ser fijados por TELCOR, pero siempre deben ser justos, razonables y no discriminatorios, respetando las recomendaciones de las organizaciones internacionales de las que Nicaragua forma parte. Los prestadores de servicios de interés especial fijarán libremente los precios, respetando eventuales regulaciones que puede establecer el organismo regulador.

En la medida que se prohíbe que cualquier operador de servicios aproveche su situación ventajosa frente a otros para introducir prácticas que impidan la libre competencia o den lugar a actos de competencia desleal, se supone que está prohibida la práctica tarifaria que viabiliza los subsidios cruzados predatorios.

vi) Los objetivos de universalización y sus mecanismos de financiamiento

Aunque el Proyecto dice que la aplicación de la ley debe orientarse a “promover la disponibilidad de una amplia gama de servicios de telecomunicaciones eficientes, al menor costo posible y de alta calidad, a todos los habitantes del país”, se omite absolutamente respecto a cuál sería el mecanismo que permitiría financiar los proyectos que son deficitarios, pero cuya ejecución es necesaria para lograr la universalización de los servicios públicos, dada la prohibición de los subsidios cruzados. En este sentido, el único espacio abierto es el establecimiento de obligaciones específicas en los contratos de concesión. Pero, como vimos en la primera parte de este trabajo, si no existe ninguna transferencia de recursos destinados a subsidiar los servicios deficitarios: i) en ambiente de monopolio, contrato de concesión mediante, como máximo se logrará atender toda la demanda que se expresa a un precio no inferior al costo medio; y, ii) en ambiente de competencia, la imposibilidad de establecer obligaciones de servicio universal equivalentes

para todas las prestadoras, socava las bases de la competencia y de la propia financiación de la expansión de la red, si esta última está apoyada en el subsidio cruzado entre usuarios de un mismo servicio. Difícilmente se encuentre salida a esta situación, a menos que el propio precio de venta de la empresa estatal constituya en sí mismo un subsidio a la inversión y que las metas obligatorias de expansión estén definidas de forma tal que no sea posible desviar a otros fines la utilización de este subsidio.

e) *La ley que viabilizaría la privatización de la empresa pública de telecomunicaciones*

El 26 de agosto de 1994, la Presidente de la Nación elevó a la Asamblea Nacional el “Proyecto de Ley de Ratificación del Instrumento Legal de Incorporación de Particulares en la Operación y Ampliación de los Servicios Telefónicos”, cuya aprobación -con posterioridad a la de la Ley de Telecomunicaciones-, daría cumplimiento a los requisitos establecidos por la Ley N° 169⁷¹ para poder privatizar la empresa pública de telecomunicaciones. En la exposición de motivos adjunta al Proyecto de Ley, recordó que el Decreto que creó el Sistema de Compensación por medio de bonos dio cuatro años de plazo para proceder a la privatización de TELCOR y que, a corto plazo, el objetivo de esta privatización es, justamente, obtener fondos para respaldar tal sistema. También planteó que a largo plazo, en cambio, el objetivo fundamental es conseguir los recursos financieros de los que carece el Estado para lograr el desarrollo total e integral del sistema público de telecomunicaciones, en el menor tiempo posible.

i) Venta del paquete accionario de la empresa prestadora de servicios. Derechos de los trabajadores de la empresa y del Estado

El primer paso propuesto, coherentemente con el proyecto de Ley de Telecomunicaciones presentado, sería la transferencia -a una nueva compañía telefónica, organizada como una sociedad por acciones de propiedad totalmente estatal-, de los activos y pasivos del TELCOR que están vinculados a la operación telefónica. Con esto quedarían separadas las funciones regulatorias de las propias de la prestación de servicios. El proyecto especifica qué activos se transferirían,⁷² pero no qué pasivos.

A continuación se pondría a la venta el 40% de las acciones y el control administrativo de la nueva empresa, a través de un llamado a licitación pública internacional. La adjudicación la ganaría el ofertante que, habiendo aceptado previamente las condiciones impuestas por TELCOR, ofreciese el mayor precio.⁷³ El pago propuesto se haría en efectivo, en el momento en que se transfieran las acciones. Otro 11% de las acciones sería ofrecido a los empleados de la empresa (10% como opción de compra con facilidades de pagos a plazos y 1% gratuitamente). El restante 49% de las acciones quedaría en manos del Estado, que también retendría una acción de control (golden share). Se trataría de controlar decisiones especiales tales como la modificación o terminación del contrato de asistencia técnica gerencial del inversionista estratégico, la declaración de dividendos, el aumento de capital u otras medidas que implique un cambio significativo de la composición accionaria o la liquidación de la empresa.

Las acciones cedidas gratuitamente a los empleados de TELCOR, según afirmaron -en distintas presentaciones públicas- sus actuales autoridades, serán intransferibles (excepto por herencia) y el 10% restante sólo podrá comenzar a venderse dos años después de la privatización. En ese caso, las acciones primero deberán ser ofrecidas dentro del colectivo de trabajo, si no existe allí interés podrán ofrecerse a los empleados de la institución, en tercer lugar al resto de los accionistas de la empresa y sólo en última instancia se permitiría su venta al público en general. Se trataría, en definitiva, de que estas acciones no salgan del ámbito de los originales accionistas de la empresa.⁷⁴

Más adelante, el 49% de las acciones en manos del Estado podrá colocarse total o parcialmente en una especie de suscripción pública abierta a personas naturales nicaragüenses con posible participación de extranjeros. La postergación de esta colocación de acciones al público tiene por objetivo esperar que ocurra la valorización de la empresa, luego de su reorganización, para obtener un mejor precio.

El proyecto de ley no establece en que condiciones particulares los representantes del Estado dentro del directorio de la nueva empresa podrán autorizar cambios significativos de la composición accionaria, modificación de contrato, etc., ni define explícitamente cuál será el grado de autonomía de estos representantes respecto al Ente Regulador, el Congreso de la Nación, etc.

En relación a los trabajadores, se sostiene que los inversionistas estratégicos garantizarán su estabilidad laboral, su capacitación y su participación en la gestión empresarial.⁷⁵ La ley no explicita de que forma participarían los trabajadores en la gestión empresarial, pero los directivos de la actual TELCOR en varias presentaciones oficiales (por ejemplo, frente al Comité de Inversiones Extranjeras) afirmaron que la Junta Directiva de la nueva firma estará compuesta por siete miembros, a saber: cuatro por el llamado inversionista estratégico, dos en nombre del gobierno y uno por los trabajadores,⁷⁶ es decir, de forma proporcional a las acciones con derecho a voto mantenidas por cada sector. Aparentemente, entonces, el derecho a participar en la gestión de la empresa estaría condicionado a que los trabajadores decidiesen comprar acciones y se negasen posteriormente a venderlas, lo que les permitiría mantener un representante dentro del directorio, aunque no está definido cómo éste sería elegido. A su vez, la definición acerca de la forma en que se elegiría al representante de los trabajadores dentro del directorio de la empresa, podría ser un elemento tendiente al debilitamiento de la organización sindical, cuyos integrantes se verían ante el problema de tener que conciliar los intereses divergentes nacidos de su doble posición de accionistas -eventualmente directores- y trabajadores.

ii) Alcance de la concesión y derechos temporarios de exclusividad

La concesión que se otorgaría a la nueva empresa -constituida a partir de TELCOR, la obligaría a la prestación de servicios de telefonía fija a nivel nacional (incluye servicios locales, de larga distancia, de telefonía rural y de telefonía pública) y le aseguraría el derecho a proveer aquellos de telefonía móvil celular a nivel nacional,⁷⁷ transmisión de datos y servicios de valor agregado. El plazo de validez de la concesión sería de 25 años, prorrogables a discreción del organismo regulatorio.⁷⁸ La nueva operadora tendrá poderes

monopólicos por el término de 7 años en “**los servicios telefónicos nacionales e internacionales y en las líneas privadas nacionales**”. Los servicios de valor agregado y la transmisión de datos, en cambio, se prestarán en régimen de competencia.⁷⁹

El otorgamiento temporario de derechos monopólicos ha sido presentado, por el gobierno nicaragüense, como una medida necesaria para viabilizar la recuperación de las inversiones requeridas para la expansión y modernización de la red. En otras palabras, se espera que durante una primera etapa, la inversión se financie por medio de la prestación de servicios en precios y condiciones que serían insostenibles en un ambiente competitivo.

Al finalizar el período de exclusividad, la evolución de la estructura de mercado de telecomunicaciones dependerá de las decisiones que el Ente regulador tome respecto, por ejemplo, a cuál será la política para el otorgamiento de nuevas concesiones (número, condiciones, cronograma de entrada de nuevos competidores, etc.). Ahora bien, como por un lado la ley no establece los criterios que deberá respetar el Ente al tomar sus decisiones y, por el otro, el conjunto de la legislación propuesta es débil en lo que se refiere a la imposición de normas que garanticen condiciones efectivas para el surgimiento de la competencia, es muy difícil hacer predicciones acerca de cuál será el impacto que la nueva legislación tendrá sobre la estructura del sector más allá del período de vigencia de las cláusulas de exclusividad. Pero parece muy probable que, en este contexto, los privilegios iniciales otorgados a una empresa de cobertura nacional tan diversificada, resulten en una perpetuación de hecho de su poder de mercado, más allá de los siete años previstos por la ley.

iii) Obligaciones relativas a la calidad y universalización de los servicios

De acuerdo al Proyecto de Ley, en el contrato de concesión de la nueva empresa se plantearán como obligatorias las siguientes metas de ampliación y modernización de la red:

- Seis teléfonos cada cien habitantes para 1997 y atender las solicitudes en plazos cortos en los años siguientes.
- Atender las comunidades rurales respetando programas de expansión aprobados por TELCOR.
- Expansión acelerada de teléfonos públicos.
- Sustitución de todos los equipos analógicos obsoletos por tecnología electrónica.

El primer objetivo puede parecer ambicioso si se tiene en cuenta la actual teledensidad (menos de 2 líneas cada 100 habitantes), pero no lo suficiente si se considera que el plan de expansión aprobado por la empresa estatal permitiría tener en 1996 alrededor de 220 000 líneas, alcanzando una teledensidad nacional de 4.8%. Por otra parte, es imposible evaluar los tres últimos objetivos, en la medida que no han sido cuantificados ni se ha fijado un plazo o cronograma para su cumplimiento. En términos de calidad, se exigiría llegar, en 1997, a estándares internacionales tanto en lo referido a tiempos de respuesta de la red (como tono de marcar y llamadas completadas), como a los tiempos de

respuesta de la gestión de la red (como contestación de operadoras, reparación de fallas, etc.).⁸⁰

En todo caso, es innegable que si la empresa operadora se limitase a cumplir con las metas consideradas obligatorias, se estaría muy lejos de alcanzar una situación de universalización del acceso a la red de telefonía básica. De hecho, la legislación propuesta no sólo no fija objetivos posteriores a 1997 -cuando todavía se estaría muy por debajo del pobre promedio latinoamericano- sino que, además, no define cuantitativamente y temporalmente las metas referidas a la colocación de teléfonos públicos y a la expansión en las zonas rurales. Está planteada, entonces, la necesidad de fijar metas objetivamente fiscalizables, que proponiéndose la universalización del servicios, vayan más allá del año 1997. Estas deben referirse explícitamente a la telefonía rural y a la instalación de teléfonos públicos y a ellas tiene que asociarse un cronograma preciso de cumplimiento. La alternativa a esta opción es dejar establecido en los contratos de concesión la obligación de la empresa de aceptar -post 1997- la imposición de nuevos objetivos de expansión y calidad.

La pregunta que no tiene respuesta es como, una vez finalizado el período de exclusividad, se piensan preservar los objetivos de universalización, considerando el conjunto de cuestiones específicas que plantea la prestación de servicios en régimen de competencia, en particular inviabilizando la persistencia del subsidio cruzado entre usuarios que seguramente ocurrirá bajo el monopolio.

iv) Precios y universalización de los servicios

Según este proyecto de Ley, los precios de los servicios ofrecidos por la empresa privatizada serán establecidos por el Ente Regulador, a menos que determine que existe una competencia efectiva en el mercado, en cuyo caso los fijará la propia firma a niveles razonables y no discriminatorios, permitiendo una recuperación de costos apropiados.

En el caso de los “servicios telefónicos básicos” TELCOR fijará precios tope para una canasta de servicios⁸¹ que, en términos reales, deben caer periódicamente para el usuario promedio (no se define con que periodicidad). Se espera que esta política tarifaria, si el deflator de precios es el adecuado y la empresa amplía suficientemente la oferta de servicios, contribuya a avanzar significativamente en el sentido de la universalización de los servicios básicos.

Sin embargo, no puede olvidarse que la estrategia básica escogida (el *mix* monopolio-price cap) tiene un límite: en el mejor de los casos -si se imponen obligaciones post 1997, etc.- utilizando el subsidio cruzado entre usuarios de un mismo servicio,⁸² se logrará atender toda la demanda de los sectores que, en promedio, están en condiciones de pagar los costos de expansión y operación de la red de servicios básicos. Pero el tema de la universalización en Nicaragua no puede abordarse ignorando el hecho que el subdesarrollo y la marginación le impiden a una parte importante de la población nicaragüense pagar dichos costos. No se trata de una particularidad nacional, sino que de la exacerbación de un aspecto de la realidad que es común a casi todos los países del mundo. De hecho, ni siquiera los países desarrollados que lograron un grado razonable de

universalización de los servicios, consiguieron su propósito sin establecer algún tipo de subsidio a los sectores de menores recursos y, particularmente, a los localizados en las zonas rurales, donde por razones técnicas resulta más caro el acceso.

En otras palabras, dado el contexto regulatorio propuesto, a menos que se piense en un precio de venta de TELCOR que, en si mismo, implique un subsidio a la inversión, no queda claro cómo se pretende financiar los objetivos de universalización de largo plazo, sin acudir al subsidio cruzado entre servicios (utilizando la posibilidad abierta por la definición de los precios topes por canasta de servicios o a través del precio fijado por la interconexión), alternativa que -por ahora- el gobierno dice que no utilizará. En todo caso, si en el futuro se acudiese a este tipo de opción -de ejecución viable en los términos de la ley propuesta- quedan en pie las cuestiones anteriormente levantadas relativas tanto a la dificultad de conciliar este tipo de medidas con un ambiente de efectiva competencia post-97, como a su no neutralidad en términos de la búsqueda de eficiencia no sólo del sector, sino que del conjunto del sistema económico.

IV. BOLIVIA Y NICARAGUA: SÍNTESIS PARCIAL COMPARATIVA

1. Panorama del sector en Bolivia y Nicaragua, al inicio de la década del noventa

A lo largo de los años setenta y ochenta, las tasas de expansión de las redes de telecomunicaciones de Bolivia y Nicaragua quedaron muy por detrás del pobre promedio latinoamericano, siendo que la tibia reversión de esta situación en la primera mitad de los noventa no fue ni remotamente suficiente para modificar el cuadro de atraso relativo y absoluto. El resultado desastroso de tal trayectoria se expresa, entre otras cosas, como una bajísima teledensidad promedio (4% y 1.6% respectivamente), que disfraza la gravedad aún mayor del subdesarrollo en las regiones rurales donde la teledensidad es inferior al 1%, en ambos casos. La incapacidad de satisfacer la demanda llega a perjudicar inclusive a sectores de ingresos medios o altos, panorama al que se agregan una escasa diversificación de la oferta de servicios y problemas de calidad en su prestación, a pesar de la reciente modernización tecnológica de una parte importante de ambas redes. Si, además, se considera que los precios de los servicios están distorsionados por el uso no transparente de subsidios cruzados (que no favorecen exclusivamente a los sectores de menores recursos), se entiende con facilidad cuán lejos se está -en ambos países- de los objetivos de equidad o eficiencia.

A pesar del resultado común del subdesarrollo de las telecomunicaciones, vale la pena señalar la diversidad de los caminos transitados por cada país. En términos sectoriales, las diferencias más notorias se expresan en el papel jugado, de hecho, por la inversión privada y la estatal en el desarrollo de la red de telefonía local y en cuál es el tipo de subsidio cruzado que estaba embutido en la estructura de precios vigente al iniciarse la presente década.

Si Nicaragua se mantuvo dentro de los patrones "clásicos", con una única empresa estatal -TELCOR- ofreciendo a nivel nacional todos los servicios; Bolivia, en cambio, constituye un caso completamente original, debido al papel relevante jugado por las cooperativas, entidades de derecho privado sin fines de lucro que disfrutan, por ley, de exenciones impositivas y de tratamiento preferencial en la contratación de servicios por parte del Estado y de las cuales son socios-propietarios todos los abonados a la red pública de telecomunicaciones. En efecto, en este país, los servicios locales urbanos son ofrecidos por 17 cooperativas independientes, que ejercen un virtual monopolio sobre sus respectivas áreas de concesión mientras que ENTEL -la empresa estatal de telecomunicaciones- está facultada para brindar en forma monopólica servicios de larga distancia, pero sólo marginalmente ofrece servicios locales. Las poblaciones rurales, por su parte, son atendidas (precariamente) por DITER, una dirección gubernamental. Una de las consecuencias de

esta estructura fue la atomización de las decisiones lo cual, en ausencia de un organismo regulador poderoso e independiente, generó la falta de coordinación entre los planes de expansión de las cooperativas y los de DITER y ENTEL y tuvo importantes efectos negativos sobre la disponibilidad y calidad de los servicios de larga distancia nacional e internacional.

En relación al tema capital privado *versus* estatal y a la instauración de situaciones de monopolio, vale la pena destacar que, paradójicamente: i) aunque en Nicaragua de hecho no hubo, hasta los años noventa, participación del capital privado en la prestación de servicios de telecomunicaciones, la legislación vigente hubiese permitido que TELCOR constituyese en asociación con capitales privados nacionales o extranjeros nuevas empresas para ofrecer estos servicios y, ii) aunque en Bolivia, de acuerdo a la Constitución, la prestación de servicios públicos es una facultad privativa del Estado y la participación del capital privado sólo puede admitirse como una excepción, sin poder reconocérsele derechos monopólicos, la completa insuficiencia de la iniciativa estatal en la materia generó un vacío que fue ocupado por el capital privado (actuando sólo o en asociación con las municipalidades), cuya participación se vio consolidada cuando, en 1985, se obligó -por ley- a todas las operadoras locales a transformarse en cooperativas.

Respecto a los precios por la prestación de los servicios locales, vale la pena destacar que, tanto en Nicaragua como en Bolivia, eran muy bajos y claramente insuficientes a los efectos de cubrir los gastos de instalación, operación y mantenimiento de la infraestructura local. En el caso de Nicaragua tal situación fue sostenida por el acostumbrado subsidio cruzado en detrimento de los servicios de larga distancia, pero recientemente el gobierno ha iniciado un proceso de reestructuración tarifaria que implica la caída del precio de los servicios internacionales y del precio de instalación (con un impacto significativo sobre la demanda por nuevas líneas) y el aumento del precio de los servicios nacionales. En el caso de Bolivia el subsidio larga distancia-local parece no haber tenido lugar. En lugar de esto, el valor creciente de los certificados de aportación, cuyo pago era obligatorio para tener acceso al servicio, permitió un subsidio a favor de los socios más antiguos de las cooperativas, en detrimento de los recién llegados. Al respecto interesa destacar dos cuestiones: en primer lugar, que el valor creciente de los certificados de aportación (que convierten a su comprador en socio-propietario de la cooperativa) se convirtió en si mismo en una barrera que impide a los sectores de menores recursos convertirse en abonados al servicio. En segundo lugar, que en su carácter de propietarios de una institución sin fines de lucro, los abonados a la red telefónica boliviana, alcanzado determinado punto de expansión de la red, no tienen ningún incentivo particular para apoyar una política de universalización de los servicios que traiga aparejada la desvalorización de los certificados de aportación, en los cuales algunos de ellos han invertido una parte no marginal de sus ahorros.

En cuanto a la forma en que los niveles y estructuras tarifarias eran tratados por la legislación preexistente, vale la pena señalar que, en el caso nicaragüense, esta última se omitía casi completamente cuando se trataba de establecer criterios para su determinación (los precios eran propuestos por Telcor y aprobados por el Poder Ejecutivo). En el caso boliviano, de acuerdo con la Ley de Telecomunicaciones, el Ministerio debía fijar las tarifas

respetando ciertos criterios explicitados en la ley. Sin embargo, como también las Municipalidades (de acuerdo a su propia ley orgánica) tenían atribuciones en relación a la fijación de las tarifas de los servicios públicos, estas últimas terminaron siendo el resultado de negociaciones directas entre las cooperativas y los gobiernos municipales, sin que se respetasen los criterios definidos en la ley sectorial. Un ejemplo claro en ese sentido es la adopción -por parte de casi todas las cooperativas- de tarifas planas, a pesar de que la ley de telecomunicaciones instituía la obligatoriedad de que éstas se compongan de una cuota fija de abono y de una parte variable en proporción al uso de los servicios.

El diagnóstico hecho por los respectivos gobiernos sobre los males que aquejan al país tiene un punto en común: en ambos casos se pronosticó la insuficiencia de inversiones como el elemento clave y se propuso un mismo remedio: la privatización de la prestación de los servicios, previa aprobación de una nueva ley de telecomunicaciones y la separación de las funciones regulatorias de las de operación.

Cada una de las propuestas fue descrita con cierto nivel de detalle en las páginas intermedias del respectivo documento y no se pretende sintetizarlas en los párrafos que siguen. Estos últimos se limitan a abordar exclusivamente los siguientes aspectos: i) monopolio *versus* competencia en el contexto emergente del nuevo marco regulatorio; ii) algunas características del nuevo organismo regulador; iii) el mecanismo de financiamiento de la expansión propuesto.

2. Monopolio versus competencia

En ambos países, las leyes propuestas declaran el principio general de la promoción de la libre competencia, pero a seguir restringen el alcance de esta declaración de principios por dos vías. En primer lugar, otorgando derechos de exclusividad temporarios (por seis años en Bolivia y por siete en Nicaragua) a las empresas prestadoras de servicios telefónicos. En segundo lugar, estableciendo la posibilidad de que, aún pasado el período de exclusividad definido por la ley, el Poder Ejecutivo, limite el número de ingresantes al mercado, sin que la ley haya definido claramente cuáles son los criterios objetivos a los que las autoridades deberán ajustar sus decisiones al respecto o, alternativamente, la obligación de someter a consulta pública o audiencia previa las normas o reglamentos que podrían restringir el ingreso de competidores.

Respecto al mecanismo de consulta pública previa a los actos normativos, cabe hacer un paréntesis para señalar que, además de constituir un saludable ejercicio de prácticas democráticas, puede ser también un instrumento eficiente para acotar la posibilidad de cometer errores y para reducir los costos de acceso a la información, aprendizaje y capacitación del equipo técnico que integra el novel cuerpo regulatorio. Efectivamente, en un contexto sectorial internacional de acelerada transformación tecnológica, económica e institucional, un mecanismo que le permita a todos los interesados (empresas u organismos de defensa de los consumidores, entre otros) expresar sus opiniones sobre las disposiciones que se proyecta aprobar, le permitiría al organismo regulador tener acceso a bajo costo a información adicional importante o corregir errores de interpretación respecto a información con la que ya se contaba y, si corresponde, reformular sus propios proyectos a la luz de las novedades llegadas a través de este canal de consulta.

Por otro lado, aún suponiendo que -una vez pasado el período de exclusividades- no se limitase formalmente el número de ingresantes al mercado, resta el hecho que ambas legislaciones son relativamente pobres en lo que se refiere a la necesidad de garantizar futuras condiciones de efectiva y leal competencia. Así, por ejemplo, estas leyes no incluyen algunas de las disposiciones básicas que facilitarían la libre migración de usuarios entre operadoras, viabilizando técnica y económicamente la futura portabilidad de números o el equal access a todos los proveedores de servicios, siendo perfectamente claro que, sin condiciones razonables para la migración de usuarios entre operadoras, la efectiva competencia no existe. Igualmente ausentes están otros temas esenciales para asegurar la “justa” competencia, como las obligaciones no sólo de permitir la reventa de servicios y/o de medios (facilities), sino que la de ofrecer los servicios a revendedores a precios mayoristas; el deber para las empresas diversificadas de ofrecer a los competidores condiciones de interconexión equivalentes a las que se brindan a sí misma o a empresas vinculadas a ellas;⁸³ etc. Por otro lado, en ninguno de los dos países, se garantiza a los inversores que sus obligaciones en relación al cumplimiento de metas de expansión y calidad de los servicios serán establecidas de forma que no constituyan una desventaja competitiva en relación a sus rivales.

Dado el contexto descrito, es difícil predecir de que manera evolucionará la estructura del mercado en cada país y en que medida la futura transformación repercutirá sobre la eficiencia sectorial. Pero ciertamente no deben subestimarse las dificultades de avanzar hacia un régimen de efectiva competencia luego de haber otorgado derechos de exclusividad, especialmente si no se cuenta con la legislación apropiada para derribar las barreras a la entrada que los primeros ingresantes pueden construir apoyándose en las ventajas que les otorga la precedencia.

En Nicaragua la empresa privatizada contará con la prerrogativa de haber estado prestando, desde el comienzo, servicios telefónicos nacionales e internacionales, de valor agregado, de transmisión de datos, etc. No es el caso boliviano donde son las cooperativas -y no ENTEL, la empresa privatizada- quienes detentan por seis años los derechos de exclusividad sobre la prestación de los servicios locales. Debe tenerse en cuenta sin embargo que: i) los derechos de exclusividad de las cooperativas están condicionados al cumplimiento de las metas de expansión que definirá el organismo regulador, y que; ii) durante los próximos seis años, las operadoras de servicios básicos (ENTEL y las cooperativas) podrán fusionarse entre sí. Dados, por un lado las dificultades financieras por las que atraviesan algunas cooperativas y, por el otro, el interés de ENTEL en asegurarse condiciones favorables de acceso a los usuarios finales, es muy probable que realmente ocurra un proceso de fusiones, acompañado de la transformación de algunas cooperativas en sociedades anónimas, resultado en la constitución de una empresa con presencia en los principales mercados locales del país, integrando en su seno la prestación de casi todos los servicios.

En síntesis, aún suponiendo que al finalizar el período de exclusividad los respectivos gobiernos decidan efectivamente no colocar ninguna barrera institucional al ingreso de nuevos proveedores de servicios, es probable que igualmente la competencia continúe siendo restringida por la capacidad de las empresas dominantes de levantar barreras a la entrada aprovechando las ventajas de su posición inicial y la debilidad de la legislación en el terreno de la creación de salvaguardias de la libre competencia.

Muchas de las limitaciones de las leyes de telecomunicaciones recientemente aprobadas -como instrumentos de promoción de condiciones de justa competencia para la estructuración de un sistema eficiente de telecomunicaciones- probablemente serán sorteadas por su reglamentación. Es cierto sin embargo, que la reglamentación de una ley -que puede cambiar cada vez que cambia un ministro- no da el marco de estabilidad y transparencia de las reglas del juego que ayudaría a optimizar decisiones de inversión y consumo.

3. El organismo regulatorio

Las propuestas referidas a la estructura y atribuciones del organismo regulador sectorial en Nicaragua y Bolivia son muy diferentes entre sí. En Nicaragua, TELCOR tendría una amplísima gama de atribuciones entre las que se incluirían no sólo la administración y regulación del espectro radioeléctrico, la fiscalización de las condiciones en las que se prestan los servicios, el poder de veto sobre cualquier transferencia accionaria significativa en las empresas de servicios, el otorgamiento o cancelación de concesiones y licencias, sino que también el propio dictado de las normas relativas, entre otras cosas, al grado de competencia que será permitido en cada servicio y las condiciones específicas de su prestación. En contrapartida su independencia del ciclo político sería relativamente restringida, dado que se trataría de una entidad descentralizada dependiente de la presidencia. Otro aspecto clave: el de su independencia presupuestaria, no estaba definido. La propuesta de ley de telecomunicaciones enviada por el Poder Ejecutivo proponía que ingresasen al patrimonio de TELCOR lo recaudado en concepto de multas y los derechos por el otorgamiento de licencias y concesiones, a lo que se agregaría la obligación de algunos operadores de servicios de cancelar los gastos de fiscalización y control. Pero justamente éste era uno de los aspectos de la propuesta del Ejecutivo cuestionados por la Comisión de Comunicaciones de la Asamblea Nacional.

En Bolivia, en cambio, se ha estructurado un sistema regulatorio -el SIRESE- que, aunque bajo la órbita del Ministerio de Hacienda y Desarrollo, contará con mayor independencia del ciclo político, dados que sus máximas autoridades serán elegidas por el Presidente de la República de una terna propuesta por la Cámara de Senadores, son renovadas rotativamente y sólo pueden ser removidas por comisión de delitos en el ejercicio de sus funciones.

El SIRESE está compuesto de dos niveles, el primero de los cuales, entre otras cosas, coordina y fiscaliza el funcionamiento de una serie de organismos regulatorios específicos por sector, llamados Superintendencias Sectoriales. En el caso específico de la Superintendencia de Telecomunicaciones, sus atribuciones son limitadas (especialmente si comparadas con las de TELCOR en Nicaragua), ya que no tendrá competencia para dictar los reglamentos o normas sectoriales, proceder al reordenamiento del uso de frecuencias radioeléctricas o elaborar la política general de concesiones. Estas funciones quedarían en manos de otras instancias del Poder Ejecutivo, cuya disposiciones deberá hacer cumplir el SIRESE.

En relación a las fuentes presupuestarias, cabe destacar que las actividades de la Superintendencia de Telecomunicaciones, serán sustentadas por una tasa específica cobrada para este fin a todas las empresas prestadoras de servicios de telecomunicaciones, lo que también le garantiza cierta independencia financiera respecto a los vaivenes del tratamiento dado al presupuesto nacional por el Congreso.

4. La universalización de los servicios

Las reformas propuestas en ambos países probablemente generarán una notable expansión de las respectivas redes de telecomunicaciones, multiplicando en relativamente poco tiempo la teledensidad nacional y, al mismo tiempo, brindando los beneficios de una mayor calidad en la prestación de los servicios y de una diversificación en su oferta, cubriendo probablemente mayor parte de la demanda expresada a los niveles de precios futuramente imperantes.

No debe perderse de vista, sin embargo que multiplicar por cuatro, cinco, siete o incluso nueve la actual infraestructura, constituiría en estos países un paso importantísimo y necesario, pero apenas les permitiría alcanzar el actual pobre promedio de teledensidad latinoamericano y podría seguir dejando fuera del acceso a los servicios básicos a una parte importante de los sectores de menores recursos y sin servicios avanzados de telecomunicaciones a la mayor parte de los centros de enseñanza y salud. En relación a la manera en que es encarada la cuestión del acceso a servicios básicos por los sectores de menores recursos, la propuesta de ambos países difiere significativamente.

La legislación nicaragüense, como se señaló anteriormente, plantea la necesidad de promover la disponibilidad de una amplia gama de servicios de telecomunicaciones eficientes, al menor costo posible y de alta calidad, a todos los habitantes del país, pero es incompleta en lo que hace a prever mecanismos que permitan financiar los proyectos deficitarios pero de ejecución necesaria para cubrir las necesidades de los sectores de baja renta o que viven en zonas de alto costo. La apuesta del gobierno se concentra en las condiciones impuestas a través de la firma de contratos de concesión: se le exigirá a los nuevos propietarios de TELCOR (ENITEL), a cambio de sus derechos de exclusividad, el cumplimiento de metas de expansión específicas.

Para evaluar los alcances y limitaciones de tal estrategia, debe tenerse en cuenta que se propone un sistema de precios uniformes para todo el país, donde los topes iniciales y sus fórmulas de ajuste serán establecidos por el gobierno, no se permitirán los subsidios cruzados entre servicios, ni está previsto ningún mecanismo alternativo de transferencia de recursos entre empresas. Esto significa que, dado el precio pagado por la adquisición del control de la empresa, la universalización podrá llegar -como máximo- todo lo lejos que lo permita el subsidio cruzado entre usuarios que está implícito en un sistema de precios uniformes (debido a diferencias en los costos de instalación por áreas y a la baja sensibilidad de los costos al volumen de tráfico cursado).

Lo que constituye una incógnita es como, una vez terminado el período de exclusividad, será posible conciliar la preservación de los niveles de atención a sectores de menores recursos o a áreas de alto costo, con un entorno competitivo en el que las obligaciones de las empresas no son equivalentes, sin que se prevea ningún mecanismo de transferencia de recursos que permita equilibrar la situación y evitar estrategias de descreme del mercado que minen la base de los avances obtenidos durante el período de exclusividad.

Finalmente, debe considerarse que lo recaudado en concepto de venta del control accionario de ENITEL será utilizado para dar sustento al Sistema de Compensación por Medio de Bonos y no al crecimiento del sector. Esto significa que el interés del gobierno en obtener el precio más alto posible por la licitación de ENITEL, es conflictante con el objetivo de universalización de la telefonía fija. De hecho, cuando más alto sea el precio que en la licitación alcance ENITEL, menor será el margen que tendrá la empresa para reducir los precios a los que ofrecerá los servicios o, visto de otro modo, un precio demasiado alto será, de una u otra forma pagado por los usuarios de ENITEL, que así contribuirán a subsidiar el Sistema de Compensaciones por medio de Bonos, en detrimento de un mayor grado de expansión de la red de servicios básicos.

La manera en la que el gobierno boliviano aborda la cuestión del financiamiento de la universalización es completamente diferente y su comprensión requiere analizar por separado la expansión de los servicios rurales y urbanos. Respecto a los primeros, la nueva ley de telecomunicaciones boliviana prevé la constitución de un Fondo Nacional de Desarrollo Regional, cuyos recursos serán utilizados para financiar proyectos deficitarios. Estos recursos serán entre otros, las multas, los derechos pagados por el uso de frecuencias y los montos obtenidos mediante la licitación de nuevas concesiones. Esto evita la contradicción, a la que se hizo referencia en el caso nicaragüense, entre el objetivo de universalización de los servicios y el deseo del gobierno de obtener un precio alto en la licitación de las concesiones.

Respecto a los servicios urbanos, las cooperativas podrán mantener derechos de exclusividad por seis años sobre la telefonía local, pero a condición de que cumplan con las metas de expansión y calidad que les serán exigidas a través de la firma de nuevos contratos de concesión (en principio para alcanzar una teledensidad de aproximadamente 12% en el año 2000). El incumplimiento de sus obligaciones supone una pérdida gradual pero realmente significativa de los derechos de exclusividad, a favor de ENTEL o de cualquiera de las otras operadoras. A diferencia de lo que suele ocurrir con la amenaza de anulación de una concesión hecha a un monopolista a escala nacional (como es el caso de ENITEL en Nicaragua), la posibilidad de perder gradual pero significativamente los derechos de exclusividad a favor de otras empresas que ya están operando en territorio nacional, constituye una amenaza creíble y, por lo tanto, representa un verdadero estímulo para que las cooperativas cumplan efectivamente con sus compromisos contractuales. El problema reside en que al haber abandonado la tarifa "plana" (lo que supone incorporar cierto grado de subsidio cruzado entre usuarios), cuando la cooperativa no cumple parcialmente con sus compromisos, la empresa que ingresa a prestar servicios en la misma área de concesión sin haber asumido compromisos de universalización equivalentes puede dedicarse a captar los "mejores" clientes, ofreciéndoles menores precios, socavando las bases de la expansión

conseguida y haciendo improbable el cumplimiento de las obligaciones de su rival durante el siguiente período (en el caso particular de ENTEL, la empresa contaría con ventajas derivadas de las condiciones de su privatización y de la diversificación de sus actividades hacia mercados aún monopólicos).

Planteada la cuestión exclusivamente en estos términos, en Bolivia seguramente se lograría dar un salto importante en lo que hace a la penetración de la telefonía urbana, pero insuficiente -dados los niveles y la estructura de distribución de renta de la que se parte- para alcanzar una verdadera universalización de la telefonía. La posibilidad que la actual legislación deja abierta es la de instituir un subsidio cruzado a favor de las operadoras locales, autorizándolas a cobrar un adicional a su favor sobre los costos de interconexión que les pagan los prestadores de servicios que requieren de interconexión para llegar a los usuarios finales. La ley de telecomunicaciones aprobada permite el cobro de este adicional y nada impediría que el organismo regulador lo condicionase, por ejemplo, a que la transferencia extra de recursos se destinase específica y exclusivamente a financiar proyectos deficitarios que se considera relevante implementar. Este es un camino posible de financiamiento, que requiere que se determine una metodología para establecer criterios y prioridades en lo que hace a la designación de los proyectos a ser financiados. Respecto a esta opción, caben los comentarios hechos en la parte II de este trabajo, en el sentido de que se trataría de una alternativa que dificulta la transferencia interregional de recursos (que puede ser necesaria dada la disparidad de la demanda enfrentada por las distintas cooperativas) y que puede incentivar a las empresas a realizar las inversiones destinadas exclusivamente a minimizar la necesidad de interconexiones para eludir el pago del adicional cobrado, con todo lo que esto implica de estímulo a la aparición de ineficiencias. De todas formas, debe destacarse que las actuales autoridades de la Superintendencia de Telecomunicaciones han dejado claramente establecido que no pretenden usar esta posibilidad de financiamiento de proyectos deficitarios que la nueva legislación viabilizaría.

Por último, se señala que es esencial que los países subdesarrollados, que son los que enfrentan los problemas más graves en las áreas de salud y educación, propongan y ejecuten políticas de informática y telecomunicaciones destinadas a “sacarle el jugo” a las nuevas tecnologías, efectivizando su capacidad potencial de contribuir a expandir, transformar y abaratar el acceso de la población a aquellos servicios médicos y educacionales que son esenciales a la consecución de una sociedad más equitativa.

Es notorio, sin embargo, que en los países latinoamericanos se continúan limitando los objetivos explícitos de la política de universalización a sus “viejos” objetivos: una mayor cobertura geográfica y teledensidad referidas a los servicios de transmisión de voz y la disponibilidad de servicios avanzados para las empresas o personas que los soliciten y puedan pagar por ellos los precios de mercado⁸⁴. Sin duda se trata de objetivos válidos, ahora y hace 10 años, pero insuficientes para impedir la perpetuación del atraso relativo latinoamericano. No puede olvidarse que está emergiendo un mundo nuevo donde los servicios de información y de transmisión de datos, ocuparán un lugar privilegiado en la trama del conjunto de las relaciones económicas y sociales, pudiendo ofrecer nuevas y más baratas soluciones a los antiguos problemas o, por el contrario, pudiendo constituirse en instrumentos de una nueva espiral de dualismo y exclusión.

Notas

¹ Sobre los efectos globales del proceso de capitalización ver otro trabajo realizado en el marco de este mismo Proyecto (Requena 1996); respecto al Sistema de Compensación por Medio de Bonos, ver De Franco (1996), en el marco del mismo Proyecto.

² La concepción del servicio universal presentada en este trabajo coincide en parte con aquella de la legislación vigente o en discusión en varios países del mundo. Por ejemplo, en el proyecto de ley que en este momento discute el Senado de los Estados Unidos se define el Servicio Universal como “un nivel en evolución de servicios de telecomunicaciones inter e intraestatal que la Federal Communication Commission (FCC), basándose en recomendaciones del público, el Congreso y el Federal State Joint Board on Universal Service (FSJB) periódicamente conviene y que tomando en cuenta los avances en las tecnologías de las industrias informáticas y de telecomunicaciones determina que: i) deben ser provistos a precios justos, razonables y accesibles a todos los americanos, incluyendo los de las áreas rurales y las de altos costos y a aquellos con discapacidades; ii) son esenciales para que los americanos participen efectivamente en los procesos económicos, académicos, médicos y democráticos de la Nación; y, iii) fueron, a través de la operación de los mecanismos de mercado, suscritos por la mayoría sustancial de los clientes residenciales de la red pública. El mismo proyecto de ley establece que las escuelas primarias y secundarias deben tener acceso a servicios de telecomunicaciones avanzados y que la FCC y el FSJB deben basar sus políticas sobre el principio de que en áreas rurales y de alto costo los servicios y sus precios deben ser razonablemente comparables a los provistos en las áreas urbanas.

³ Véase, Ministerio de Correos Telecomunicaciones de Francia (1995).

⁴ Por ejemplo: en el año x la empresa deberá atender a todos los usuarios que soliciten el servicio dentro de su área en no más de y meses, en tal fecha la densidad telefónica deberá ser de x líneas cada 100 habitantes en tales regiones y/o en tal año deben estar atendidas todas las poblaciones con más de x habitantes, etc.

⁵ En general los precios de la telefonía local fija se descomponen en dos partes: el precio de instalación y el abono fijo mensual. En muchos casos, pero no siempre, al abono fijo mensual se suma una tarifa que es proporcional al tiempo durante el cuál se hace uso del servicio, siendo que los minutos de uso pueden tener precios diferentes a diferentes horas del día.

⁶ En relación a la tarifa cobrada por tiempo de uso del servicio: el costo de operar una dada red telefónica es prácticamente insensible a variaciones en la cantidad de minutos diarios en que los usuarios efectivamente la utilicen, motivo por el cual a veces se opta por la “tarifa plana”. Sin embargo, para prestar adecuadamente el servicio, la red debe cumplir con requisitos técnicos diferentes si se espera una demanda en el horario pico que utilice simultáneamente el 40% de las líneas, que si se espera utilizar sólo el 15% en ese horario.

⁷ Al respecto son ilustrativos los casos de México y la Argentina. En el primer caso la empresa TELMEX, a quien se le otorgó una concesión monopólica temporaria, no implementó la reforma tarifaria acordada -que debía permitir terminar con el subsidio cruzado entre servicios- y se resistió a la introducción de la competencia cuyo cronograma había sido previamente establecido. El organismo regulatorio, por su parte, se vio en grandes dificultades debido a que carecía de la independencia y los recursos necesarios para imponerse fácilmente sobre el enorme poder de lobby de la empresa operadora. En el caso argentino, donde el organismo regulatorio -la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CNT)- está subordinada al Ministerio de Economía, el primer semestre de 1995 ocurrió su intervención, siendo destituidos los directores previamente elegidos por concurso público, como resultado de un conflicto que enfrentaba a capitales europeos y norteamericanos en torno a la regulación referida a la utilización por terceros de la infraestructura de las actuales concesionarias. La decisión de la CNT al respecto, sumada a la posición de algunos de sus directores en relación a la cuestión de la reestructuración tarifaria -en ambos casos contrariando los intereses de las empresas monopolistas establecidas- contribuyeron a decidir la intervención del organismo.

⁸ El supuesto sobre la adherencia de los precios a los costos generada por la competencia “forzada” por el marco regulatorio, debe ser relativizado por la capacidad de alguna de las operadoras de apropiarse de forma exclusiva de innovaciones tecnológicas reductoras de los costos, o por la estrategia de la empresa inicialmente dominante (cuyos precios son los que normalmente se regula para permitir el ingreso de competidores) de negociar “agua” en las tarifas, resignándose a perder una parte del mercado si esto es compensado por la posibilidad de una tasa de lucros mayor, en cuyo caso puede suceder que el precio tienda a adherirse al costo de un prestador más ineficiente.

⁹ Una idea de la dimensión de la transferencia la da el hecho que las empresas de larga distancia de los Estados Unidos sostienen que, por cada dólar que reciben, 45 centavos van a parar en concepto de tasa de acceso a las Baby Bells (operadoras locales), pero que el costo real de la interconexión para estas últimas es de sólo 9 centavos de dólar. Las Baby Bells, a su vez, se defienden argumentando que por cada dólar que cobran de tasa de acceso, 70 centavos se usan para subsidiar tarifas locales en áreas rurales o para sectores de muy bajos recursos. Nynex Corp. en New York sostiene, por su lado, que el costo mensual por línea es de 22 dólares, pero ellos sólo cobran 11 dólares por mes de servicio básico. La US West Inc. en Denver dice tener el mismo costo y cobrar una tarifa básica de sólo 14 dólares y que cada 10 dólares que recibe por tarifas de acceso usa 8 para subsidiar servicios locales y otros 2 para cubrir costos (**The Wall Street Journal Reports**, Telecommunications, 20 de marzo de 1995).

¹⁰ “Preparation for addressing universal service issues: a review of current interstate support mechanisms”, Common Carrier Bureau, Federal Communications Commission, Federal Communications Commission, 23 de febrero de 1996.

¹¹ Se trata de los programas Lifeline Assistance, Link Up America y Telecommunications Relay Services for Hearing-Impaired Telecommunications Users.

¹² Universal Service Fund, Dial Equipment Minutes Weighing, Long Term Support y Rural Utilities Service Loan Subsidies for Telephone Service.

¹³ En el razonamiento se hace abstracción del hecho que, en los países subdesarrollados, las empresas prestadoras de servicios enfrentan una curva de demanda tal que *-ceteris paribus-* se ve potenciada la necesidad de subsidios para alcanzar la universalización de los servicios.

¹⁴ Esta última posibilidad convierte a los prestadores de este último servicio en poderosos potenciales competidores de las operadoras locales, aunque generalmente aún estén maniatados por la persistencia de barreras “artificiales” al ingreso impuestas por la regulación sectorial. Además debe tenerse en cuenta que, en los países que desarrollaron insuficientemente la red fija, que la telefonía móvil celular -quizás el más exitoso de los “nuevos” servicios- es percibida por muchos usuarios, como un sustituto razonablemente próximo de la servicio telefónico tradicional.

¹⁵ Un ejemplo de ello es lo ocurrido en telefonía celular donde ya es posible multiplicar el número de competidores que, utilizando frecuencias más altas que las utilizadas por la telefonía móvil celular tradicional (banda A y B), podrían ofrecer servicios que, desde el punto de vista del consumidor, serían sustitutos muy próximos.

¹⁶ Se dice que existe portabilidad de los números cuando un usuario de telecomunicaciones puede cambiar de proveedor de servicios sin necesidad de cambiar el número de su teléfono. La portabilidad es posible técnicamente pero requiere cambios importantes en la infraestructura -debe haber redes inteligentes- por lo que, por ejemplo en los proyectos de reforma a la ley de telecomunicaciones en discusión en el Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica, está siendo colocada como condición a ser implementada gradualmente. Mientras tanto, la no portabilidad constituye una barrera a la migración entre proveedores, dado que cambiar de número telefónico tiene costos para el usuario, tanto en el caso de los individuos, como en el de las empresas (que suelen incluir el número telefónico en su publicidad).

¹⁷ Generalmente han accedido a concesiones y licencias que les permiten una amplia diversificación.

¹⁸ Fue debido al reconocimiento explícito de algunos de estos hecho que, por ejemplo, el gobierno de Inglaterra creó condiciones “artificiales” para posibilitar la entrada de un nuevo operador en larga distancia (Mercury) obligando a la firma precedente (British Telecom) a dar condiciones particularmente favorables de interconexión a su rival y

atribuyéndole obligaciones de servicio universal a un precio regulado uniforme, mientras le permitía a la Mercury “descremar” el mercado con una política de precios más flexible (Secretario de Estado de Industria y Comercio, 1991).

¹⁹ El acceso igualitario se refiere a la condición de que para acceder a los servicios de dos operadoras diferentes el usuario tenga que marcar el mismo número de dígitos. A lo que debe agregarse una forma no discriminatoria de asignar los números, de forma que ninguna operadora acapare indebidamente los números de acceso que, por ejemplo, sean particularmente fáciles de memorizar por parte de los usuarios.

²⁰ La capacidad predatoria de la universalización del servicio de una estrategia de “descreme” es mayor en el caso que el precio de los servicios sea proporcional al tiempo de uso de las líneas telefónicas. En este caso, la empresa que no tiene obligaciones de universalización tratará de concentrarse -dentro de las áreas de menor costo de instalación- en la atención exclusiva de los usuarios que generan el mayor volumen de tráfico. Si, en cambio, se adopta el sistema de tarifa plana, al interior de un área de determinado costo de instalación, es indiferente para la empresa cuál es el volumen de tráfico del usuario, no existiendo la tendencia a marginar a los de menor volumen de tráfico. Por el contrario, dado que, por ejemplo, es más cara la infraestructura necesaria para cursar sin problema un alto volumen de tráfico en horas pico, a igualdad de condiciones será preferible disputar por conquistar los usuarios menos intensivos en el uso de la red.

²¹ En estos últimos, los objetivos intermedios de universalización suelen expresarse como compromisos contractuales del tipo “en el año 2005 la empresa debe mantener por lo menos un teléfono público en cada aldea de menos de 500 habitantes y en el 2010 dos, etc.” hasta alcanzar el número que se considere satisfactorio. Esto hace que inclusive en el caso más simple, que es aquél donde las áreas geográficas de concesión están exactamente superpuestas, no tenga sentido -ni sea posible- definir obligaciones equivalentes. ¿Cómo hacerlo, por ejemplo, si cuando ingresa una segunda empresa la primera ya está atendiendo satisfactoriamente el 65% de las poblaciones con menos de 500 habitantes?

²² Es el caso del Fondo para el Servicio Universal de los Estados Unidos.

²³ El mecanismo de licitación está previsto en Chile para el uso del Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones, constituido con aportes consignados anualmente en la Ley de Presupuestos de la Nación y destinado al servicio público telefónico en áreas rurales y urbanas de bajos ingresos, con baja densidad telefónica. Los proyectos se asignan a los postulantes cuyas propuestas, ajustándose cabalmente a las bases del concurso, requieren el mínimo subsidio de una sola vez (Ley General de Telecomunicaciones, Artículo 28.A a Artículo 28.I). Debe aclararse, sin embargo, que el Fondo fue instituido por un corto período de tiempo, decisión que en si misma es suficiente para inviabilizar como instrumento adecuado en relación al objetivo de efectiva universalización de los servicios. En el caso del proyecto de ley de telecomunicaciones en discusión en Alemania, también se propone la constitución de un Fondo para el Servicio Universal, pero a partir del aporte de todas las concesionarias que tengan más de determinada proporción del mercado, la transferencia no se efectuaría necesariamente hacia la empresa concesionaria que tiene la obligación de

prestar servicios universales. Cuando la autoridad regulatoria lo considerase conveniente podría licitar la realización de proyectos específicos que sirviesen a la universalización de los servicios, a los que se destinarían recursos del Fondo.

²⁴ Esta proporción, casi una constante histórica de la red nicaragüense es producto de una serie de circunstancias entre las que tienen particular importancia la necesidad de mantener cierto nivel de redundancia en el sistema, el lapso que naturalmente transcurre entre la adquisición de los equipos y su puesta en funcionamiento y las dificultades de coordinar los planes de adquisición de centrales y líneas con los referidos a la ejecución de las obras de plantel exterior (es decir las de conexión entre centrales y las de éstas con los abonados).

²⁵ Lo que no impidió que la teledensidad de Nicaragua, aunque bajísima, colocase al país entre los de mayor densidad telefónica (octavo lugar) entre los 54 países con un PIB de menos de 635 dólares al año. Datos para 1992. Fuente: Unión Internacional de Telecomunicaciones, World Telecommunication Development Report, 1994.

²⁶ Medida por la evolución del número de líneas instaladas.

²⁷ El producto interno bruto se mantuvo, en términos reales, virtualmente estancado por más de 20 años y su PIB per cápita en 1995 apenas rondaba los 415 dólares anuales (Banco Mundial, 1991; BID, 1988; y Castellón, 1994).

²⁸ Elaboración propia sobre datos de anuarios de la UIT, distintos años, datos del World Telecommunication Development Report, Unión Internacional de Telecomunicaciones, 1994 y Anuario Estadístico 1993, TELCOR.

²⁹ De acuerdo a la información suministrada por funcionarios de TELCOR entrevistados. No se obtuvo acceso a ninguna publicación oficial al respecto.

³⁰ Por medio de una licitación pública se otorgó una licencia, que incluye 5 años de exclusividad, a un consorcio del que participan capitales nacionales y la empresa estadounidense Motorola.

³¹ De acuerdo a lo manifestado por las autoridades del sector entrevistadas. Al respecto, no se tuvo acceso a datos oficialmente publicados.

³² Las centrales digitales se localizaban exclusivamente en la tercera y cuarta región. Subsistían aún alrededor de 2 100 líneas en centrales no automáticas, de las cuáles casi 700 no estaban en funcionamiento (TELCOR, 1993). De las 58 022 líneas correspondientes a las centrales digitales registradas en las estadísticas a las que se hace referencia, 1 247 se instalaron en el área metropolitana en 1991 y el resto en 1992.

³³ Implica, por ejemplo, que la conmutación en Nicaragua tiene un índice de digitalización más elevado que el promedio de los 24 países de la OCDE (52.5%), aunque países como Uganda o Mozambique, cuya red es muy reciente, presenten sistemas más

modernos aún (100% y 73% de digitalización de la conmutación, respectivamente). UIT, 1994, op.cit.

³⁴ La introducción de tecnología digital fue acompañada de una política de diversificación de los proveedores de equipos de telecomunicaciones, que implicó el avance relativo de las empresas Samsung y Alcatel, en detrimento de firma Siemens que, hasta 1992, había mantenido el mercado nicaragüense virtualmente cautivo. Durante el período del gobierno sandinista, en virtud del bloqueo económico, cuando se compraron todas las centrales de la Segunda Región, se optó por la tecnología analógica (cross bar) de la RFT.

³⁵ Desde una cabina pública de TELCOR una llamada local es más cara: cuesta 13.2 centavos de dólar por los tres primeros minutos y otro tanto por cada minuto adicional. La tarifa es de 4.37 centavos de dólar por minuto en el caso larga distancia intra-regional, y de 8.75 centavos para llamadas inter-regionales. En todos los cálculos se utilizó la paridad cambiaria de febrero de 1995, de aproximadamente 7.55 córdobas por dólar.

³⁶ Este precio se refiere a los teléfonos automáticos. En el caso de teléfonos a magneto el derecho de instalación cuesta 26.4 dólares.

³⁷ El cálculo de COMTELCA se basaba en un previsión optimista (y equivocada) de crecimiento del PNB de Nicaragua del 5% anual para los años 1991 a 1993, de 7.5% para 1994 y 1995 y de 10% para 1996.

³⁸ Dicho Plan prevé una teledensidad del 9% en 36 ciudades que agrupan el 50% de la población, del 1.5% en 47 ciudades con el 17% de la población y el 0.2% en 200 ciudades con el 33% de la población (Instituto Nicaragüense de Telecomunicaciones y Correos, 1994).

³⁹ La decisión de convertir a la que era una empresa estatal autónoma en una Dirección del Ministerio de Defensa, fue la respuesta del gobierno de A. Somoza a la huelga por aumentos de salarios que organizaron los operadores telegráficos en 1944.

⁴⁰ Para evitar confusiones preferimos usar la abreviatura DGTN, sin embargo en Nicaragua el nombre abreviado de esta Dirección General fue TELCOR, como también se llamaría al Instituto Nicaragüense de Telecomunicaciones y Correos creado en 1981 y al Ente Regulador al que se refiere el Proyecto de Ley de Telecomunicaciones de 1995.

⁴¹ Decreto No.1862.

⁴² La prestación de servicios de telecomunicaciones y correos por una única empresa estatal está en el origen de las instituciones operadoras de servicios en casi todos los países de América Latina y Europa.

⁴³ Por delegación mediante decreto presidencial. El Presidente de la Nación, además, nombraba al Director General y al Subdirector General de la institución, quienes le respondían directamente y no tenían más atribuciones que las de un apoderado administrativo, dependiendo en todas las otras decisiones de la Presidencia de la República.

⁴⁴ Estas últimas las aprobaba reunido en Consejo de Ministros y la ley no establecía criterios para fijarlas.

⁴⁵ Para lo que debía, a su vez, contar con un decreto de autorización del Poder Ejecutivo refrendado por el Secretario de la Presidencia.

⁴⁶ Por el Decreto No. 499, llamado “Ley de Regularización del Uso del Espectro Radioeléctrico”.

⁴⁷ En mayo de 1983, TELCOR aprobó el Reglamento General de Radio Comunicaciones (Reglamento No. 2219) que fue sustituido, en 1990, por el llamado Reglamento al Decreto No.499. Ambos establecieron la Dirección de Frecuencias Radioeléctricas, creada en 1980, como un órgano del Instituto Nicaragüense de Telecomunicaciones y Correos, reafirmando la fusión existente, en el seno de una misma institución, de las funciones regulatorias y de prestación de servicios. DIFERA también estaba encargada de imponer las sanciones establecidas a los infractores de la legislación sectorial. En 1984, se aprobó el Reglamento del Servicio Telefónico y de Télex, que no introdujo ningún cambio importante a los efectos de lo que interesa en este análisis.

⁴⁸ Por medio del Decreto No.1053, llamado “Ley Orgánica del Instituto Nicaragüense de Telecomunicaciones y Correos”.

⁴⁹ La única otra indicación respecto a la cuestión tarifaria en las legislación marco de la actividad es indirecta, constituye una especie de determinación del “piso” y figura en el decreto de creación de TELCOR, donde se plantea que el producto bruto de sus ingresos deberá cubrir todos sus gastos corrientes, inversión y pago del servicio de la deuda.

⁵⁰ Decreto presidencial 55-90, de octubre de 1990 -**Uso del Espacio Radio Eléctrico**- y el Decreto No.9-91 que, tres meses más tarde, lo reforma parcialmente.

⁵¹ De hecho, su Director es nombrado por el Ministro Director de TELCOR, quién además nombra a todos los otros integrantes de ANDER y aprueba el presupuesto anual de la institución y la asignación de frecuencias. En febrero de 1990 se derogó el artículo, que venía de los reglamentos anteriores, que permitía que ANDER suspenda o restrinja las transmisiones en caso de alteración del orden público, guerra o desastres. También se derogó la disposición que permitía que la policía, en forma preventiva, ocupase las estaciones en caso de conflicto internacional, asonada, motín o equivalente.

⁵² En 1990 el nuevo gobierno, mediante dos decretos, afirmó el carácter de ente estatal autónomo y descentralizado de TELCOR y establecido que el Presidente de la República sería quién nombraría a su máxima autoridad. Decretos Ley No.4-90 y 38-90.

⁵³ Decreto Presidencial 49-92, modifica la Ley Orgánica de TELCOR, el 11 de septiembre de 1992.

⁵⁴ Decreto Presidencial N° 56-92, del 15 de octubre de 1992, modificado por la Ley especial de valorización de bonos de pago por indemnización, del 20 de julio de 1994.

⁵⁵ También se privatizaría la participación estatal en las plantas térmicas del INE, el complejo Turístico Montelimar, la Empresa Agroindustrial del Valle de Sébaco, la Compañía Nacional Productora de Cemento, el edificio del antiguo Banco de América, los edificios de la Zona Franca, la Cartonera Nicaragüense, el 75% de la participación del Estado en los ingenios Victoria de Julio e Ingeniero Julio Buitagro Urroz y el 50% de la participación del estado en el Ingenio Benjamín Zeledón.

⁵⁶ Estos hechos fueron reconocidos explícitamente por el Ministro de Finanzas, Emilio Pereira, frente a la Asamblea Legislativa en ocasión de la discusión del proyecto de Ley de Telecomunicaciones. Fuente: Latin American Weekly Report, pág.503, 3 de noviembre de 1994.

⁵⁷ Acuerdo Presidencial N° 291 del 15 de octubre de 1992.

⁵⁸ Este Comité, a su vez, contrató a la consultora norteamericana Price Waterhouse para realizar los estudios que permitirían darle forma concreta al proceso de privatización.

⁵⁹ La nueva empresa se constituyó con 80 millones de acciones a un valor unitario de 5 córdobas.

⁶⁰ Especialmente las relacionadas con tarifas o precios y con la planificación y eficiencia del servicio.

⁶¹ Dichas reformas impedirían presentar su candidatura a la presidencia al yerno de la actual Presidente, la cual además interpretó que las reformas transferirían indebidamente al Poder Legislativo atribuciones que hasta ahora eran exclusivas de los otros poderes.

⁶² La Comisión de Comunicaciones de la Asamblea Nacional propone retirar el poder de cancelar la licencia y reducir el monto de las multas.

⁶³ El Ente Regulador también puede otorgar autorizaciones temporales, de emergencia o experimentales para operaciones que a su juicio no califican para una concesión, licencia o permiso permanente. La Comisión de Comunicaciones de la Asamblea Nacional propuso que la concesión de servicios públicos deba ser ratificada por la Asamblea Nacional.

⁶⁴ La comunicación de Comunicaciones de la Asamblea Nacional propuso eliminar la posibilidad de decomiso de los bienes o de cancelación total o parcial de la concesión, contemplada por el Proyecto de Ley para el caso de infracciones graves o muy graves.

⁶⁵ Se puede hacer excepciones a la obligatoriedad de la licitación cuando del proceso de precalificación surja que sólo una o ninguna empresa cumple con los requisitos establecidos. Si el contrato se cancela cuando transcurrió más de la mitad del término de concesión, TELCOR puede celebrar nuevo contrato de concesión sin licitación previa. No se aclara cuál sería, en este caso, el criterio para definir al nuevo socio, aunque sería conveniente explicitarlo.

⁶⁶ La licencia se adjudicaría a quién ofreciese las mejores condiciones técnicas y de financiamiento del proyecto. Cuando las proposiciones fuesen similares las licencias se adjudicarían por sorteo. La Comisión de Comunicaciones de la Asamblea propone que para operar los servicios de Telefonía Celular la licencia sea otorgada a través de Licitación Pública. También propone que se otorguen licencias a todos los que las soliciten, sin prever ningún mecanismo de selección ni siquiera para el caso en que limitaciones técnicas impidan la entrada de un número ilimitado de proveedores, excepto para el caso de telefonía celular.

⁶⁷ Una gran fuente de confusión es que los servicios encuadrados en las distintas categorías no están definidos por la ley, o lo están de forma inapropiada. Por ejemplo, no se define “telefonía celular” y la definición de servicio telefónico básico está circularmente enredada con la de la red telefónica pública.

⁶⁸ La Comisión de Comunicaciones proponía no incluir la exigencia de contabilidades separadas.

⁶⁹ Cuando del acuerdo de interconexión participe algún gobierno extranjero los trámites serán realizados por conducto del Ente Regulador. Si se trata de una empresa extranjera, el organismo regulador debe ser notificado de las condiciones del contrato de interconexión y podrá exigir modificaciones.

⁷⁰ El artículo 34 del Proyecto dice textualmente: “En ningún caso se podrán ceder, hipotecar o, en manera alguna, gravar o transferir la concesión o licencia, los derechos a ellos conferidos, los bienes afectos a los mismos o sus dependencias y accesorios, a ningún gobierno extranjero, ni admitir a éste en calidad de socio de la empresa titular de dichas concesiones o licencias”.

⁷¹ Ley de Disposición de Bienes del Estado y Entes Reguladores de los Servicios Públicos.

⁷² Equipos de conmutación, equipos de transmisión, planta externa, edificios, terrenos, equipos de transporte, equipos de energía, muebles de oficina y computadoras.

⁷³ El proceso tiene una etapa previa que es el proceso de precalificación que, como ya se dijo anteriormente, fue completado antes de la propia aprobación de la Ley N° 169.

⁷⁴ La posibilidad de cada trabajador de optar por un número determinado de acciones dependería tanto de la antigüedad en la empresa, como del salario que recibe. Se piensa realizar segundas y terceras rondas de oferta entre los trabajadores para la venta de las acciones sobrantes de la primera ronda. Un fondo de fideicomiso administraría las acciones de los trabajadores por medio de una entidad bancaria (Habla TELCOR, Boletín Informativo de TELCOR, edición especial, agosto de 1994).

⁷⁵ Los sindicalistas -que se oponen a la privatización de TELCOR- sostienen que la aprobación de este Proyecto de Ley no los protegerá contra despidos porque las cláusulas

pertinentes incluidas en los contratos de concesión no serían reconocidas como válidas por los tribunales de trabajo.

⁷⁶ Las acciones del gobierno darían derecho al 35% de los votos (además del voto de control, reservado para asuntos especiales), la de los trabajadores al 8% y el inversionista estratégico se quedaría con el 57%.

⁷⁷ En el caso de la telefonía móvil celular, la empresa debe respetar los derechos temporarios de exclusividad que adquirieron anteriormente otras firmas en los departamentos de Chinandega, León, Managua, Masaya, Granada, Carazo y Rivas, lo que implica la continuidad por algún tiempo más del monopolio ahora existente en esas regiones.

⁷⁸ Siempre y cuando la concesionaria haya cumplido con la Ley y condiciones acordadas para la transferencia.

⁷⁹ Esta forma de plantear el alcance del monopolio puede traer, en el futuro, algunos conflictos en torno a la interpretación de la ley, debido a que en ésta no se definen algunos de los términos empleados. En primer lugar, no se define que son “servicios telefónicos”. Si con esta expresión se está haciendo referencia a lo que la legislación define como “servicios telefónicos básicos” habría que explicitarlo. En caso contrario, habría que aclarar con mayor exactitud cuál es el alcance de la exclusividad temporaria que se concede. En segundo lugar, también habría que definir taxativamente a que se refieren las expresiones “líneas privadas nacionales” y “servicios de valor agregado”, que no están definidos ni en esta ley, ni en el Proyecto de Ley de Telecomunicaciones y Servicios Postales elevada a la Asamblea.

⁸⁰ Las presentaciones públicas oficiales hechas por TELCOR, plantean algunos objetivos adicionales para el año 2000, que no fueron incluidos en este Proyecto, entre los que se cuenta llegar a una densidad telefónica de doce líneas cada cien habitantes, al menos un teléfono público en cada población mayor de 500 habitantes y la digitalización total de la red.

⁸¹ En la medida que la canasta de servicios no está definida, esto podría dejar abierta la puerta al establecimiento de subsidios cruzados entre servicios, aunque las autoridades de TELCOR entrevistadas afirman que esta alternativa sería contraria al espíritu de la Ley de Telecomunicaciones.

⁸² El precio uniforme para el servicio implica un subsidio cruzado entre usuarios que tiene diferente elasticidad precio y que solicitan cursar diferente volumen de tráfico, considerando que los costos de instalación pueden diferir significativamente entre usuarios y que, en cambio, el costo de operación es relativamente insensible al volumen de tráfico cursado. Por otro lado, las autoridades se dicen contrarias a permitir el subsidio cruzado entre servicios.

⁸³ En Nicaragua sólo en el caso de tratarse de empresas extranjeras es obligatorio notificar al organismo regulador las condiciones de los contratos de interconexión.

⁸⁴ Contrastando con esto, en los países desarrollados, el acceso de escuelas y centros de salud a los “nuevos” servicios es un tema central de la reforma en curso. Así, por ejemplo, la nueva ley de telecomunicaciones norteamericana propone explícitamente promover el acceso a los servicios avanzados de telecomunicaciones por parte de todas las escuelas a precios inferiores a los del mercado y a los centros de salud en áreas rurales a precios equivalentes a los de las áreas urbanas.

BIBLIOGRAFIA

- Banco Mundial (1991), Informe sobre el desarrollo mundial 1991, la tarea acuciante del desarrollo.
- (1994), Bolivia, structural reforms, fiscal impacts and economic growth, Report No. 1307-BO, octubre.
- Baumol, William J. y Gregory J. Sidk (1994), Toward competition in local telephony, AEI Studies in Telecommunications Deregulation, The MIT Press, Cambridge and London; and The American Enterprise Institute for Policy Research, Washington, D.C.
- Bilbao, Jaime (1993), "The telecommunications market in Bolivia", La Paz.
- Banco Interamericano de Desarrollo (1988), Progreso económico y social en América Latina, Washington, D.C.
- Castellón, Avendaó (1994), La economía de Nicaragua, NITLAPAN, CRIES.
- CEPAL (1990), Transformación productiva con equidad, LC/G.1601 (SES.23&4), Santiago.
- (1991), Estudio Económico de América Latina y el Caribe, LC/G. 1676-P, Santiago.
- COTEL (1993), Memoria anual.
- De Franco, Mario A. (1996), "La economía política de la privatización en Nicaragua", CEPAL, no publicado.
- Devlin, Robert y Rosella Cominetti (1994), "La crisis de la empresa pública, las privatizaciones y la equidad social", Serie Reformas de Política Pública N° 26, C/L.0832, CEPAL, Santiago.
- Economic Development Institute of the World Bank (1991), Ravi Ramamurti y Raymon Vernon (eds.), Privatization and control of state-owned enterprises, Washington, D.C.
- ENTEL (1994a), Boletín Informativo ENTEL-Bolivia, La Paz, diciembre.
- (1994b), Telecomunicaciones en Bolivia.

- Federal Communications Commission (1996), "Notice of proposed rulemaking and order establishing joint board", 96-63 in the matter of Federal-State Joint Board on Universal Service, CC Docket N° 96-45, 8 de marzo.
- Federación de Cooperativas Telefónicas (FECOTEL) (1994), documento presentado al Foro Debate Nacional sobre el Anteproyecto de Ley de Telecomunicaciones, organizado por la Comisión de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones de Bolivia, 9 de febrero.
- Herrera, Alejandra (1992), "La integración latinoamericana de la industria de equipos de telecomunicaciones", Revista Integración Latinoamericana, N° 178, INTAL, mayo.
- Instituto Nicaragüense de Telecomunicaciones y Correos (1994), Panorama de la privatización. Estrategia y situación actual del Plan de Privatización.
- Miller, N. P. (1994), "Regulation: reconciling policy objectives", en Bjorn Wellenius, Peter A. Stern y Michael Tyler (eds.), Implementing reforms in the telecommunications sector, World Bank Regional and Sectoral Studies, Washington, D.C.
- Ministerio de Correos y Telecomunicaciones de Francia (1995), "De nouvelles regles de jeu pour les telecommunications en France", documento sometido a consulta pública entre el 17 de octubre y el 15 de diciembre.
- Noam, Eli (1994a), "Beyond liberalization III: reforming universal service", Telecommunications Policy, julio.
- (1994b), "The three stages of network evolution", en Eli Noam, Seisuke Komatsuski y Douglas A. Conn (eds.), Telecommunications in the Pacific Basin, Oxford University Press.
- OFTEL (1996), "Delivering universal telecommunications service", documento puesto a consulta pública en febrero.
- Pereira, Emilio (1994), declaraciones hechas frente a la Asamblea Legislativa en ocasión de la discusión del proyecto de Ley de Telecomunicaciones, Latin American Weekly Report, pág. 503, 3 de noviembre.
- Requena, Mario (1996), "La experiencia de privatización y capitalización en Bolivia", CEPAL, no publicado.
- Sanchez de Lozada, Gonzalo y Victor Hugo Cárdenas (1993), El plan de todos, Bolivia.
- Secretario de Estado de Industria y Comercio (1991), Competition and choice: telecommunications policy for the 1990s, presentación hecha al Parlamento, marzo.

Subsecretaría de Comunicaciones del Ministerio de Transporte y Comunicaciones (1991), Plan Maestro Nacional de Telecomunicaciones.

TELCOR (1993), Anuario Estadístico.

----- (1994), Habla TELCOR, Boletín Informativo de TELCOR, edición especial.

The Deloitte and Touche (1992), Plan estratégico para el sector de telecomunicaciones. Fase I. Diagnóstico, Banco Mundial.

The Wall Street Journal Reports (1995), "Telecommunications", 20 de marzo.

Toranzo Roca, Carlos F. (1994), "Buen gobierno para el desarrollo humano", ILDIS, Vicepresidencia de la República, La Paz.

Tyler, Michael (1994), "La nueva función del estado en una era de liberalización de las telecomunicaciones", Documento Informativo N° 2 del Segundo Coloquio de la UIT sobre Reglamentación.

Unión Internacional de Telecomunicaciones, Anuarios.

----- (1994a), World Telecommunications Development Report.

----- (1994b), "La nueva función del Estado en una era de liberalización", Documento Informativo N° 2, Servicio Universal e Innovación, febrero.

Vickers, John y George Yarrow (1988), Privatization, an economic analysis, The MIT Press, Cambridge and London.

SERIE REFORMAS DE POLITICA PUBLICA*

Título

N°

- 1 Economía y economía política de la reforma comercial colombiana. Autor: José Antonio Ocampo. Abril de 1993, (LC/L.726).
- 2 Inestabilidad macroeconómica y flujos de comercio en Argentina, 1978-1991. Autor: Adolfo Canitrot. Abril de 1993, (LC/L.732).
- 3 A political economy analysis of import tariff policy in Brazil: 1980-1988. Author: Renato Baumann. May 1993, (LC/L.733).
- 4 La reforma del régimen comercial en México durante los años ochenta: sus efectos económicos y dimensiones políticas. Autor: Jaime Ros. Abril de 1993, (LC/L.743).
- 5 Economía política de la apertura comercial chilena. Autor: Patricio Meller. Abril de 1993, (LC/L.744).
- 6 The political economy of trade and industrial policy reform in Brazil in the 1990s. Authors: Winston Fritsch and Gustavo H.B. Franco. June 1993, (LC/L.762).
- 7 Reformas tributarias en Argentina. Autores: Ricardo Carciofi, Oscar Cetrángolo y Guillermo Barris. Junio de 1993, (LC/L.763).
- 8 Reformas tributarias en Bolivia. Autores: Ricardo Carciofi, Oscar Cetrángolo y Guillermo Barris. Junio de 1993, (LC/L.764).
- 9 Reformas tributarias en Chile. Autores: Ricardo Carciofi, Oscar Cetrángolo y Guillermo Barris. Junio de 1993, (LC/L.765).
- 10 Reformas tributarias en Colombia. Autores: Ricardo Carciofi, Oscar Cetrángolo y Guillermo Barris. Agosto de 1993, (LC/L.769).
- 11 Reformas tributarias en Costa Rica. Autores: Ricardo Carciofi, Oscar Cetrángolo y Guillermo Barris. Agosto de 1993, (LC/L.770).

* Para obtener ejemplares de los documentos de esta Serie, se puede escribir directamente a la División de Documentos y Publicaciones de la CEPAL, Casilla 179-D, Santiago.

- 12 Reformas tributarias en México. Autores: Ricardo Carciofi, Oscar Cetrángolo y Guillermo Barris. Agosto de 1993, (LC/L.771).
- 13 Reformas tributárias na América Latina durante os anos 80: o caso do Brasil. Autores: Sulamis Dain y Patricia Fesch Menandro. Agosto de 1993, (LC/L.772).
- 14 Brasil: o sistema de proteção social e suas transformações recentes. Autora: Sônia Miriam Draibe. Septiembre de 1993, (LC/L.774).
- 15 Bolívia: desafios e possibilidades em termos de política social. Autoras: Ana Luiza D'Avila Viana y Marta T.S. Arretche. Septiembre de 1993, (LC/L.775).
- 16 Brasil: a reforma do sistema de saúde. Autoras: Ana Luiza D'Avila Viana y María Helena G. de Castro. Noviembre de 1993, (LC/L.783).
- 17 La política social en Costa Rica: panorama de sus reformas recientes. Autora: Ana Sojo. Noviembre de 1993, (LC/L.784).
- 18 Reformas recientes en el sector salud de Costa Rica. Autores: Ludwig Güendel G. y Juan Diego Trejos S. Enero de 1994, (LC/L.813).
- 19 La política social en Chile: panorama de sus reformas. Autores: Dagmar Raczynski y Rossella Cominetti. Enero de 1994, (LC/L.814).
- 20 Gasto social y ajuste fiscal en América Latina. Autora: Rossella Cominetti. Abril de 1994, (LC/L.819).
- 21 Las privatizaciones en la Argentina: impactos micro y macroeconómicos. Autores: Pablo Gerchunoff y Guillermo Cánovas. Abril de 1994, (LC/L.820).
- 22 Las privatizaciones de las telecomunicaciones en Argentina. Autores: G. Coloma, P. Gerchunoff y M.R. Schiappacasse. Abril de 1994, (LC/L.821).
- 23 La privatización de Aerolíneas Argentinas. Autores: G. Coloma, P. Gerchunoff y M. Olmos. Abril de 1994, (LC/L.822).
- 24 Privatización y desregulación del sector petrolero en Argentina. Autor: Pablo Gerchunoff. Mayo de 1994, (LC/L.845).
- 25 Privatización, apertura y concentración: el caso del sector siderúrgico argentino. Autores: Pablo Gerchunoff, Carlos Bozzalla y Juan Sanguinetti. Julio de 1994, (LC/L.847).
- 26 La crisis de la empresa pública, las privatizaciones y la equidad social. Autores: Robert Devlin y Rossella Cominetti. Abril de 1994, (LC/L.832).

- 27 Reseña de las reformas de políticas sociales en Colombia. Autor: Hernán Jaramillo. Julio de 1994, (LC/L.848).
- 28 La reforma de la seguridad social y las pensiones en América Latina: importancia y evaluación de las alternativas de privatización. Autor: Carmelo Mesa-Lago. Julio de 1994, (LC/L.849).
- 29 The divestiture of Telmex. Author: Inder Ruprah. November 1994, (LC/L.871).
- 30 La macroeconomía de América Latina: de la crisis de la deuda a las reformas estructurales. Autores: Mario Damill y José María Fanelli. Diciembre de 1994, (LC/L.874).
- 31 Divestiture and deregulation of public enterprises: the Mexican case. Author: Inder Ruprah. December 1994, (LC/L.875).
- 32 Privatization in Latin America: from myth to reality. Author: Graciana del Castillo. January 1995, (LC/L.880).
- 33 The privatization of Mexicana (CMA). Author: Inder Ruprah. March 1995, (LC/L.883).
- 34 Las dimensiones políticas de la reforma económica en México. Autora: Blanca Heredia. Marzo de 1995, (LC/L.885).
- 35 Las etapas de la liberalización de la economía colombiana. Autor: Andrés López Restrepo. Marzo de 1995, (LC/L.886).
- 36 Democracia, reformas económicas y gobernabilidad en Bolivia. Autor: Eduardo A. Gamarra. Mayo de 1995, (LC/L.894).
- 37 Reforma econômica, democratização e ordem legal no Brasil. Autora: Lourdes Sola. Octubre de 1995, (LC/L.910).
- 38 La experiencia de privatización y capitalización en Bolivia. Autor: Mario Requena. Agosto de 1996, (LC/L.962).
- 39 Análisis de las reformas a la industria eléctrica en Bolivia y Nicaragua. Autor: Fernando Cuevas. Agosto de 1996, (LC/L.961).
- 40 Bolivia: nuevo marco regulatorio y privatización de las telecomunicaciones. Autora: Alejandra Herrera. Agosto de 1996, (LC/L.963).
- 41 Nuevo marco regulatorio y privatización de las telecomunicaciones en Nicaragua. Autora: Alejandra Herrera. Agosto de 1996, (LC/L.960).