

Competencia y regulación en las telecomunicaciones: El caso de Panamá

Ricardo González



NACIONES UNIDAS



Unidad de Comercio
Internacional e Industria

México, D. F., febrero de 2007



Este documento fue preparado por Ricardo González, consultor de la Unidad de Comercio Internacional e Industria, en el marco del Proyecto IDRC/CEPAL “Reforzando la competencia en el Istmo Centroamericano: políticas e instituciones nacionales, coordinación regional y participación en negociaciones internacionales” (CAN/04/001).

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

Publicación de las Naciones Unidas

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

ISBN: 978-92-1-323038-1

LC/L.2681-P

LC/MEX/L.721/Rev. 1

N° de venta: S.07.II.G.31

Copyright © Naciones Unidas, febrero de 2007. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, México, D. F.

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

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. La privatización de las telecomunicaciones	9
A. Génesis de la privatización e implicaciones de economía política.....	10
B. La secuencia y las características del proceso de privatización	12
C. La institucionalidad del sector	16
II. Desarrollo de la telefonía básica con monopolio regulado	21
A. Barrera a la entrada.....	21
B. Regulación de las tarifas de la telecomunicación básica	23
C. Inversiones, evolución de la cobertura y calidad del servicio.....	24
III. Apertura del mercado de telefonía básica	29
A. Los entrantes.....	30
B. Cuellos de botella de la apertura.....	33
C. Desempeño en la apertura.....	44
IV. Competencia en telefonía móvil	47
A. Competencia limitada y desempeño	47
B. Aparición de un competidor inesperado: El caso Bellsouth-Tricom.....	50
C. El regreso de Telefónica de España.....	52
D. Evitando la competencia de precios en el sistema prepago	52
E. Servicio PCS, sustituto perfecto de la telefonía móvil celular	53

V. Competencia en internet	57
A. Los entantes.....	57
B. Conflictos con el incumbente.....	59
C. Nuevamente la desagregación del bucle local de abonado.....	62
D. Desempeño.....	62
VI. Desempeño de las telecomunicaciones y competitividad del país	65
VII. Conclusiones y recomendaciones	67
Bibliografía	69
Serie Estudios y perspectivas: números publicados	71
Índice de cuadros	
Cuadro 1 Panamá: Indicadores de la telefonía básica, 1991-2004.....	26
Cuadro 2 Panamá: Indicadores de calidad de la telefonía básica, 1998-2004.....	27
Cuadro 3 Panamá: Número de concesiones otorgadas por el ente regulador de los servicios públicos en la apertura, febrero de 2005.....	30
Cuadro 4 Panamá: Concesiones otorgadas por el ente regulador de los servicios públicos en la apertura, febrero de 2005.....	31
Cuadro 5 Panamá: Acuerdos de interconexión con la red fija de Cabe & Wireless, al 14 de septiembre de 2004.....	34
Cuadro 6 Panamá: Indicadores de telefonía móvil celular en Panamá, 1998-2005.....	49
Cuadro 7 Panamá: Precio y duraciones de las tarjetas del sistema prepago de telefonía móvil celular, al 18 de abril de 2005.....	54
Cuadro 8 Panamá: Abonados al servicio de Internet según empresa, 1998-2003.....	58
Cuadro 9 Panamá: Abonados y precios del servicio de Internet según modalidad de acceso, 1998-2004.....	59
Índice de figuras	
Figura 1 Panamá: Transiciones de la telefonía básica, 1969-2003.....	10
Figura 2 Panamá: Balance del poder político durante la transición de monopolio estatal a monopolio privado regulado en las telecomunicaciones, 1989-1997.....	13
Figura 3 Panamá: Secuencia del proceso de subasta pública de 49% de las acciones de las telecomunicaciones, 1997.....	15
Figura 4 Panamá: Modelos de subasta de infraestructura pública.....	16
Figura 5 Panamá: Comparación del costo mensual al consumidor de la telefonía básica local antes y después de la privatización.....	24
Figura 6 Panamá: Modalidades y tarifas de larga distancia nacional después de la apertura.....	46
Figura 7 Panamá: Esquema de acceso a Internet.....	60
Figura 8 Esquema de acceso a Internet con desagregación del bucle local de abonado.....	64
Índice de gráficos	
Gráfico 1 Panamá: Evolución del precio promedio de la larga distancia nacional, 1998-2006.....	45
Gráfico 2 Panamá: Evolución del precio promedio de la larga distancia internacional, 1998-2006.....	46
Gráfico 3 Comparación de la evolución de la telefonía según segmento del mercado, 1998-2005.....	49
Gráfico 4 Panamá: Estimación de los costos mensuales para el usuario de Internet <i>dial up</i>	63

Resumen

El objetivo del presente documento es contrastar el desarrollo de la competencia y regulación de las telecomunicaciones en Panamá, con las previsiones implícitas en el marco regulatorio del sector. Se demuestra aquí que el fundamento teórico de dicho marco regulatorio, en términos generales, se encuentra en la dirección correcta, como lo pone de manifiesto el beneficio que se está produciendo para la sociedad a ocho años de la privatización. No obstante, también se muestran algunas desviaciones originadas por vacíos en la norma, dada la incertidumbre inherente y comportamientos oportunistas. Las lecciones aquí aprendidas no sólo competen a los aspectos específicos de la promoción de la competencia y regulación del sector, sino más ampliamente a la economía política de las telecomunicaciones en un régimen de libre mercado. En este sentido, el documento muestra un flujo continuo de comparaciones, en la búsqueda permanente de esas lecciones que nos orienten hacia el desarrollo de instituciones eficientes.

Introducción

En la búsqueda de aquellas lecciones que nos orienten al desarrollo de instituciones eficientes en el sector, en el presente documento se pretende:

- 1) Analizar las condiciones de competencia y regulación del mercado de las telecomunicaciones.
- 2) Evaluar lo anterior en función de su impacto sobre el consumidor y la competitividad general del país.
- 3) Extraer de la experiencia en estas materias lecciones útiles para los otros países de la región.
- 4) Hacer propuestas para el desarrollo de una efectiva política de regulación y promoción de la competencia en el sector.

En términos generales, el documento está estructurado bajo la metodología de estudio de caso: los hechos, las teorías subyacentes y las lecciones aprendidas. En este sentido, está organizado bajo una secuencia histórica de los acontecimientos fundamentales que destacan en el desarrollo del sector; específicamente, la metodología consiste en exponer el desarrollo de tales acontecimientos a lo largo del tiempo, así como encontrar sus bondades y los conflictos que de alguna manera han inhibido su evolución.

Las telecomunicaciones en Panamá han transitado, de acuerdo con la estructura de la industria, por cuatro períodos: monopolio privado no regulado, monopolio estatal, monopolio privado regulado y, actualmente, competencia. Este documento presta mayor atención a

los dos últimos. Siguiendo el análisis de las transiciones de la estructura de la industria, en el capítulo I se expone la génesis de la privatización del sector, la secuencia de acontecimientos que giraron en torno a ésta y su institucionalidad bajo el esquema de monopolio privado regulado. En el segundo capítulo se trata la transición entre la privatización y la apertura de la telefonía básica, es decir, el lapso en que la industria fue un monopolio privado regulado. En el capítulo III se detalla el proceso de la apertura, concentrándose en el tema de la competencia y regulación de las relaciones entre los entrantes y el incumbente, así como en su desempeño; en términos generales, en este capítulo se presentan los cuellos de botella de dicha apertura y su posterior desarrollo, por considerarlos puntos críticos de la regulación; también se destacan, por supuesto, las bondades de la regulación. En el cuarto capítulo se aborda el tema de la competencia en telefonía móvil celular, los conflictos originados en este segmento, su desempeño y las perspectivas de competencia futura. En el capítulo V se analiza la competencia en Internet, con especial atención en los entrantes y sus características; se hace énfasis en algunas complicaciones inesperadas entre los entrantes y el incumbente, ante ciertos vacíos del marco regulatorio; además, se examina el complejo tema económico de la desagregación del bucle local de abonado, por considerársele uno de los obstáculos relevantes para la expansión de la cobertura de este tipo de servicios. Finalmente, en el sexto capítulo se refiere, de la manera más específica posible, la forma en que una vez privatizado el sector, el desarrollo de las telecomunicaciones está contribuyendo exitosamente a mejorar la eficiencia de la economía, en particular en los sectores de servicios vinculados con el transporte intermodal internacional, que representa el motor del crecimiento económico de Panamá.

I. La privatización de las telecomunicaciones

En este capítulo se estudia el desarrollo de las telecomunicaciones, con primordial atención en la naturaleza de su privatización, la secuencia de acontecimientos que giraron en torno a ésta y su institucionalidad bajo el nuevo esquema de monopolio privado regulado.

Con este propósito en mente, se comienza por describir y analizar “la génesis de la privatización”, la cual se remonta al origen o aparición de una industria de telecomunicaciones, y se describe brevemente su crecimiento, inversiones y desempeño. Luego se trata de determinar el período histórico en que apareció la idea de la privatización y sus causas. Más adelante se examina el panorama político, o balance del poder, dentro del cual se desarrolló esta idea y los intentos de privatización fallidos.

En seguida, la sección B titulada “La secuencia y las características del proceso de privatización” explica cómo se fueron creando las condiciones políticas que conllevaron a la privatización. Después se describe el proceso de licitación pública mediante el cual el gobierno concluyó la labor de privatización, con énfasis en las reglas y el desarrollo de dicho proceso, de forma tal que es posible emitir un juicio u opinión sobre la eficiencia de éste y sus consecuencias.

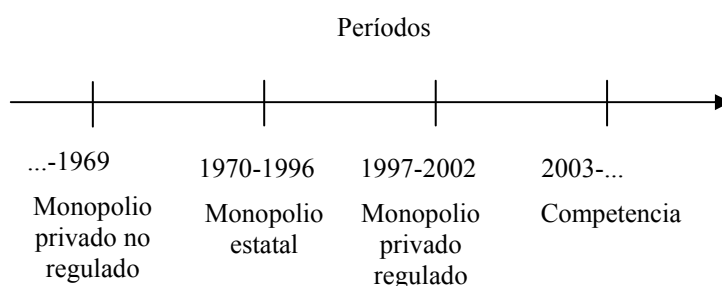
Finalmente, se puntualiza un tema muy importante: la institucionalidad del sector. Éste se centra en los mecanismos de designación de las autoridades reguladoras; autonomía de la institución reguladora; los conflictos de intereses entre el regulador (agente) y los consumidores (principal), el cual ocurre como consecuencia de la importante participación estatal en el capital accionario de la empresa privatizada, y la capacidad del regulador de acumular la norma. Culmina este análisis de la institucionalidad con una reflexión sobre los límites y las conexiones entre la autoridad reguladora y la agencia de competencia, que en el caso de Panamá funcionan de manera separada y autónoma.

A. Génesis de la privatización e implicaciones de economía política

Las telecomunicaciones en Panamá han transitado, de acuerdo con la estructura de la industria, por los cuatro períodos que se presentan en la figura 1.

Antes de 1970 el servicio lo prestaba una empresa trasnacional norteamericana que operaba como monopolio no regulado; luego pasó al Estado durante el gobierno militar, después del derrocamiento del gobierno democrático de Arnulfo Arias Madrid. En la década de los setenta, bajo la estructura de monopolio estatal, la red creció de manera considerable con respecto al período anterior. Este desarrollo fue posible debido al endeudamiento externo, dada la afluencia de los llamados petrodólares; se creó el Instituto Nacional de Telecomunicaciones (Intel). En contraposición, la primera mitad de la década de los ochenta fue de pocas inversiones en las telecomunicaciones debido a la crisis de la deuda externa. Por si fuera poco, sobrevino en 1987 el colapso político que terminó en la ruina económica al final de diciembre de 1989, tras la invasión de Panamá por parte de Estados Unidos. Con el retorno a la democracia en 1990, luego de más de 20 años de dictadura militar, comenzó a vislumbrarse la posibilidad de reformar algunos servicios de utilidad pública, específicamente electricidad y telecomunicaciones, caso este último que desembocó en 1997 en la constitución de un monopolio privado regulado. A partir de 2003, la industria opera bajo condiciones de competencia.

Figura 1
PANAMÁ: TRANSICIONES DE LA TELEFONÍA BÁSICA, 1969-2003



Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, las transiciones de la estructura de la industria hacia el monopolio privado regulado y luego hacia la competencia no fueron nada fáciles; por el contrario, encierran grandes complejidades desde el punto de vista de la economía política. El análisis siguiente se concentrará en este último punto.

En 1990, la alianza de los partidos políticos triunfadores de las elecciones presidenciales de mayo de 1989¹ también tenía el control de la Asamblea Legislativa.² Después de dos años, los miembros del Partido Demócrata Cristiano (PDC) renunciaron a los cargos ocupados en el Ejecutivo y sus legisladores se convirtieron en oposición en la Asamblea Legislativa; dado que los legisladores del PDC aseguraban la mayoría, o sea la mitad más uno, los partidos de gobierno perdieron el control de la Asamblea Legislativa. De ese modo, una vez rota la alianza, las reformas para la privatización de los servicios públicos no pasaron de ser una posibilidad.

Un hecho notable al respecto fue que el 14 de julio de 1992, la Asamblea Legislativa, dominada por el PDC, aprobó la Ley N° 16, “por la cual se establece y regula el proceso de privatización de empresas, bienes y servicios estatales”. Sin embargo, el PDC y los restantes partidos de la oposición política, entre ellos el Partido Revolucionario Democrático (PRD),³ introdujeron un artículo en dicha ley que hizo muy difícil la privatización del Intel. El artículo establece lo siguiente:

Artículo 24. Esta ley no será aplicable para la privatización de las empresas de utilidad pública, Instituto Nacional de Telecomunicaciones (Intel), Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación (IRHE) e Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN), ni de los servicios que ellas prestan. En caso de que se proponga la privatización de algunas o de todas estas empresas, se requerirá de una ley especial para cada una de ellas...

A pesar de tal restricción, el gobierno arnulfista hizo un esfuerzo y el 30 de septiembre de 1992 el ministro de Gobierno y Justicia⁴ presentó a la Asamblea Legislativa el Proyecto de Ley N° 72 que se conoció como “Ley General de Telecomunicaciones”. El proyecto no llegó a ser aprobado y, de ese modo, pasaron varios años más después de este primer intento de privatización.

En mayo de 1994 un nuevo presidente, del partido de oposición, fue electo.⁵ La diferencia entre el nuevo gobierno y el anterior fue que éste sí contó con el control de la Asamblea Legislativa para la privatización.⁶ El monopolio o posición de dominio del PRD sobre los poderes del Estado estaba asegurado, porque además del control legislativo, el presidente electo era el secretario general del partido; aunado a eso, en el gabinete había tres miembros de la junta directiva del partido.⁷ Adicionalmente, el presidente del partido era legislador y el primer vicepresidente también.⁸ Así, se dieron todas las precondiciones políticas para la privatización de las telecomunicaciones, con lo que se superaban los obstáculos que encontró el gobierno anterior.

¹ La alianza estaba encabezada por el arnulfista Guillermo Endara. El período de gobierno abarcó de enero de 1990 a septiembre de 1994.

² Esta alianza estaba compuesta por los cuatro partidos siguientes: Partido Arnulfista (PA), Partido Demócrata Cristiano (PDC), Movimiento Liberal Revolucionario Nacionalista (Molirena) y Partido Liberal Auténtico (PLA).

³ Se trata del partido político sucesor de las ideas políticas del general Omar Torrijos Herrera.

⁴ En ese momento el ministro era Juan B. Chevalier.

⁵ Ernesto Pérez Balladares, de la Alianza Pueblo Unido, encabezada por el PRD, obtuvo 355.307 votos de un total de 1.066.844 votos válidos. A éste le siguió Mireya Moscoso, por la Alianza Democrática, encabezada por el PA, con 310.372 votos. El resto de los votos se distribuyeron del modo siguiente: Rubén Blades, Movimiento Papa Egoró, 182.405; Rubén Carles, Cambio 94, 171.192; Eduardo Vallarino, PDC, 25.476; Samuel Lewis Galindo, Concertación Nacional, 18.424; José Salvador Muñoz, Panameñista Doctrinario, 3.668. Todas las alianzas totalizaban 13 partidos, desde muy grandes hasta muy pequeños, pero siempre con el dominio de dos partidos, el PRD y el PA. La pluralidad de partidos fue una de las características fundamentales del modelo de democracia adoptado; no obstante, la tendencia es a disminuir, como lo demuestran las elecciones de 1999 y 2004.

⁶ El control de la Asamblea se logró luego de negociaciones con algunos partidos no adheridos al arnulfismo. Específicamente aconteció que el total de curules de la Asamblea Legislativa era de 72, pero la Alianza Pueblo Unido tenía 33: 30 del PRD y tres de los otros partidos de la Alianza, de modo que no alcanzaba la mitad más uno requerida para la mayoría en la Asamblea. El problema se resolvió negociando y formando así una coalición con el Partido Solidaridad (PS), el cual había corrido independiente en esas elecciones, con cuatro legisladores. Estos cuatro legisladores, añadidos a los 33 de partidos de la Alianza Pueblo Unido, totalizaban 37, lo que le daba la mayoría requerida en la Asamblea.

⁷ Mitchel Doens, Ministro de Trabajo; Francisco Sánchez Cárdenas, Ministro de Salud; Luis Blanco, Ministro de Obras Públicas.

⁸ Gerardo González y Tomás Altamirano Duque, respectivamente.

Retrocediendo un poco en el tiempo con el fin de resaltar las condiciones de la red antes de la privatización, puede aseverarse que el estancamiento de las inversiones de la telefonía era un problema mayúsculo; la demanda había superado con creces a la oferta. Por ejemplo, había casos de solicitudes de conexión del servicio de hasta cinco años de antigüedad, cuando el promedio era de dos años para tener disponibilidad del servicio, luego de haber tramitado la solicitud. Más allá de ello, este hecho incluso había degenerado en corrupción, pues una persona podía obtener una conexión en uno o dos meses mediante un pago a un funcionario del Intel. Comparado con la región latinoamericana, Panamá era el único país que no contaba con telefonía móvil celular. En cuanto a Internet, tan sólo tres proveedores ocupaban la escena: una compañía privada llamada Sinfonet, la Universidad Tecnológica de Panamá y la Universidad de Panamá, éstas dos últimas de carácter público. En resumen, las telecomunicaciones se habían convertido en uno de los cuellos de botella del crecimiento económico, sobre todo teniendo en cuenta que aproximadamente 80% de la economía panameña lo constituyen los servicios y que la misma transitaba cada día más hacia la prestación de servicios de transporte internacional multimodal.

A pesar de ello, desde principios de la década de los noventa la población panameña tenía sus aprehensiones en torno a la privatización, prejuiciada por la experiencia internacional y por los monopolios y oligopolios de las industrias manufactureras y comercio en el país. De ahí que la encuesta del 25 de octubre de 1992, realizada por la empresa consultora Dichter & Neira y publicada en un suplemento “El Pulso de la Nación” del diario *La Prensa*, mostrara que 69% de los entrevistados estaba en contra de la privatización.

No obstante, en términos del excedente de los ingresos sobre los gastos de operación, el Intel era la empresa más rentable del Estado. El *Informe general* del contralor de la república, publicado a principios de 1997, mostraba que los ingresos y gastos ejecutados en 1996 habían sido de 215,4 millones de dólares y 84 millones de dólares, respectivamente, con una utilidad de 131,4 millones de dólares. Pero este excedente en lugar de utilizarse para la ampliación y modernización de la red se transfería al gobierno central, el cual necesitaba de recursos para hacer frente al gasto corriente y al servicio de la deuda que consumía casi una quinta parte del presupuesto del sector público no financiero.

Así, durante largo tiempo las telecomunicaciones en Panamá estuvieron en manos del Estado, específicamente en manos de la empresa estatal Intel. El predominio absoluto de la red de cobre se mantuvo hasta el año 1996, mientras el cambio tecnológico en el mundo había creado un nuevo segmento del mercado, considerado disputable, basado en la tecnología móvil celular de microondas. Se argumentaba que el Estado no tenía ni los recursos ni los incentivos para invertir en la expansión de la red y en las nuevas tecnologías, a pesar de que el Intel era la empresa pública más rentable. Un proceso de reformas en el sector incluyó la privatización de la red fija y la introducción de la tecnología móvil celular, y al mismo tiempo cierto grado de competencia en ese segmento, al otorgárseles a los concesionarios, bajo el “régimen de competencia”, la libertad para fijar los precios.

B. La secuencia y las características del proceso de privatización

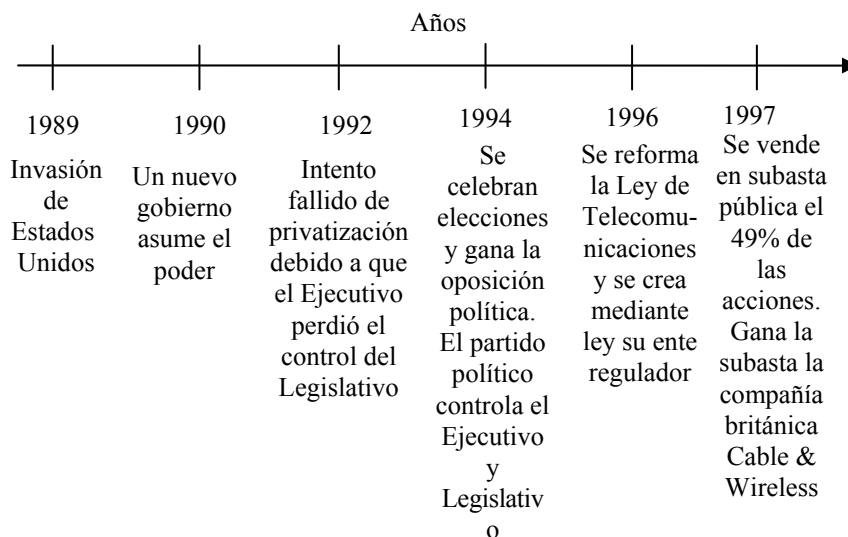
El primer paso del nuevo gobierno para la privatización del Intel, ante el obstáculo introducido en la Ley N° 16 de 1992, se dio en 1995, mediante la aprobación de la Ley N° 5, cuando éste se convirtió en una sociedad anónima⁹ y adoptó como razón social Intel, S. A. En dicha ley, 49% de las acciones de esta sociedad se puso en venta, mientras que otro 49% quedó en manos del Estado y el 2%

⁹ Ley N° 5 del 9 de febrero de 1995, “por la cual se reestructura el Instituto Nacional de Telecomunicaciones”.

restante fue asignado a los trabajadores. Resulta importante aclarar que el 2% asignado a los trabajadores fue la manera en que el nuevo gobierno negoció el asunto con el Sindicato de Trabajadores del Intel (Sitintel), que de lo contrario hubiera dificultado la iniciativa debido al considerable poder de los sindicatos en el país.

Figura 2

PANAMÁ: BALANCE DEL PODER POLÍTICO DURANTE LA TRANSICIÓN DE MONOPOLIO ESTATAL A MONOPOLIO PRIVADO REGULADO EN LAS TELECOMUNICACIONES, 1989-1997



Fuente: Elaboración propia.

1. Licitación pública de la telefonía básica

Las reglas más importantes para la venta en subasta pública de 49% de las acciones se establecieron en siete pasos que se sintetizan a continuación: elaboración del pliego de cargos y especificaciones según expertos en telecomunicaciones, financistas, economistas, juristas y cualquier otro técnico que se requiriese; precalificación; negociación de los documentos de la licitación y fianza propuesta; firma de los contratos de concesión y de compraventa de las acciones por los proponentes; presentación de las propuestas; pago de las acciones; adjudicación de las acciones y firma de los contratos de concesión y de compraventa de las acciones por parte del Estado.

Así, 49% de las acciones comunes de esta compañía se pusieron a la venta. Las propuestas para la compra de dichas acciones se presentaron mediante subasta pública en sobre cerrado. El proponente debía indicar, en los documentos a presentar en el sobre, la suma que ofrecía por las acciones y la aceptación de los montos mínimos de inversión para la expansión, modernización de la red y mejora de la calidad del servicio.

Después de la primera vuelta de precalificación, solamente la empresa estadounidense GTE sobrevivió. Un competidor importante, Telefónica de España, fue descalificado por la considerable participación del Estado español en las acciones de la empresa.¹⁰ El proceso tuvo que ser reabierto para fomentar la competencia. En esta segunda vuelta dos compañías sobrevivieron a la precalificación: la empresa británica Cable & Wireless y GTE.

¹⁰ Específicamente la descalificación se sustentó en el literal 5 del artículo 18 de la Ley N° 5 del 9 de febrero de 1995, cuyo texto dice lo siguiente: "No se permitirá la participación de empresas cuya mayoría de acciones sea de propiedad de Estados extranjeros". No obstante, como se verá en el capítulo IV de este estudio, en el año 2004 Telefónica regresó adquiriendo la compañía BellSouth.

El acto final, o sea la apertura de sobres con las ofertas de las empresas, ocurrió el 20 de mayo de 1997. La empresa Cable & Wireless ofreció 652 millones de dólares y GTE, 451 millones de dólares, de modo que la ganadora fue la primera. El precio base se había fijado en 500 millones de dólares, así que se lograron 152 millones de dólares por encima de éste.

En ese momento el proceso fue considerado satisfactorio dada su transparencia. Así lo manifestó públicamente el representante de GTE y también así se puede interpretar de las declaraciones de la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, Capítulo Nacional de Panamá de Transparencia Internacional. No obstante, algunos días después se supo que el gerente saliente del Intel, S. A.¹¹ se benefició con una compensación, en su condición de empleado, de 300.000 dólares, lo cual empañó el proceso al no haberse difundido esa información antes del cierre de la operación. Lo más relevante de este hecho es la duda respecto de la forma en que se negociaron los documentos con los participantes precalificados, pues la función del gerente general del Intel, S. A. relucía de manera notable en el artículo 19 de la citada Ley N° 5, que decía así:

Artículo 19. Una vez realizada la precalificación, el gerente general del Intel, S. A. iniciará, con los participantes precalificados, la etapa de negociación de los documentos preliminares de la licitación, para lo cual éstos se pondrán a disposición de los participantes junto con un documento descriptivo de la situación técnica, económica y financiera de Intel, S. A.

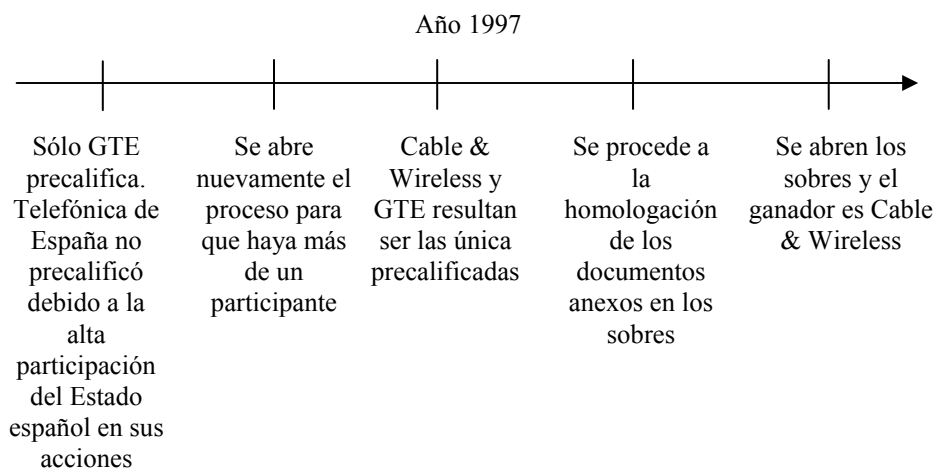
Cabe destacar que los precios por el servicio jamás fueron subastados, sino negociados. Una práctica sana en este sentido hubiese sido que la subasta, una vez fijado el precio base por el 49% de las acciones, incluyera el precio de los servicios. De ese modo, el ganador habría sido el que ofreciera el precio más bajo, dado como fijo el precio base de 49% de las acciones, así como su compromiso de cumplir con los pliegos de cargos que contenían las inversiones mínimas y calidad deseada. Obviamente, en vista de las razones expuestas con anterioridad, en cuanto al estrangulamiento fiscal del sector público no financiero, el valor de las acciones sujeto a las restricciones de calidad e inversiones fue la variable a maximizar. Como se verá más adelante, la consecuencia lógica de este tipo de subasta fue la fijación de precios de monopolio, que ha sido señalada en la literatura económica y que se ilustra sin necesidad de mayores explicaciones en el párrafo siguiente de Williamson (1985):

Debe distinguirse entre las subastas de franquicias que comprenden pagos de sumas fijas y aquellas donde se otorga la franquicia al licitante que se comprometa a proveer el servicio al precio unitario más bajo. Cuando se otorga una franquicia exclusiva al licitante no colusorio que pague la suma fija más alta para obtener el negocio, se capitalizan efectivamente los beneficios monopólicos que derivan de ahí. Pero el producto o servicio para el que se otorgue tal franquicia tendrá precios fijados en términos monopólicos.

Al respecto, la figura 3 ilustra de forma sencilla la conjetura *a priori* sobre el caso de Panamá, lo cual se buscará demostrar.

¹¹ El gerente en ese momento era Juan Ramón Porras.

Figura 3
PANAMÁ: SECUENCIA DEL PROCESO DE SUBASTA PÚBLICA DE 49% DE LAS ACCIONES DE LAS TELECOMUNICACIONES, 1997



Fuente: Elaboración propia.

Si bien esta conjetura *a priori* no implica una conexión necesaria con un resultado de precio de monopolio, el número de casos en que empíricamente ha sido así conlleva a la creencia de que cuando el modelo de subasta pública tiene como objetivo maximizar la recaudación, el precio será de monopolio, en términos de la probabilidad de ocurrencia del fenómeno. Por otra parte, el hecho de que con la apertura, a partir del año 2003, los precios para larga distancia nacional sean un tercio de lo que fueron durante el período de monopolio privado regulado conduce también a la creencia de que la conjetura *a priori* es cierta. No obstante, dado que no se puede guiar por la creencia de una conexión necesaria, la prueba más contundente de la conjetura *a priori* es la que se deriva del análisis de la tasa de retorno de la inversión. En torno a este último punto, se observa que en la literatura nacional el tema fue exhaustivamente analizado por Argote (1999), quien calculó que al pagar Cable & Wireless 652 millones de dólares, sujeto a los requisitos inversiones y calidad, la tasa interna de retorno esperada debería ser de 34,7%,¹² casi tres veces superior a la obtenida en una industria de este tipo en el mercado norteamericano.¹³

2. Licitación de las bandas de telefonía móvil celular

La primera banda en licitarse para la prestación del servicio de telefonía móvil celular, en todo el territorio de la República de Panamá, fue la Banda A en 1996. El vencedor de la licitación fue BellSouth, en alianza con Multiholding,¹⁴ el cual pagó por el derecho 72,6 millones de dólares. Motorola fue el segundo mejor postor, al ofrecer 42 millones de dólares, de modo que no pudo entrar en este mercado. La Banda B se concedió a Cable & Wireless, que tenía derecho automático

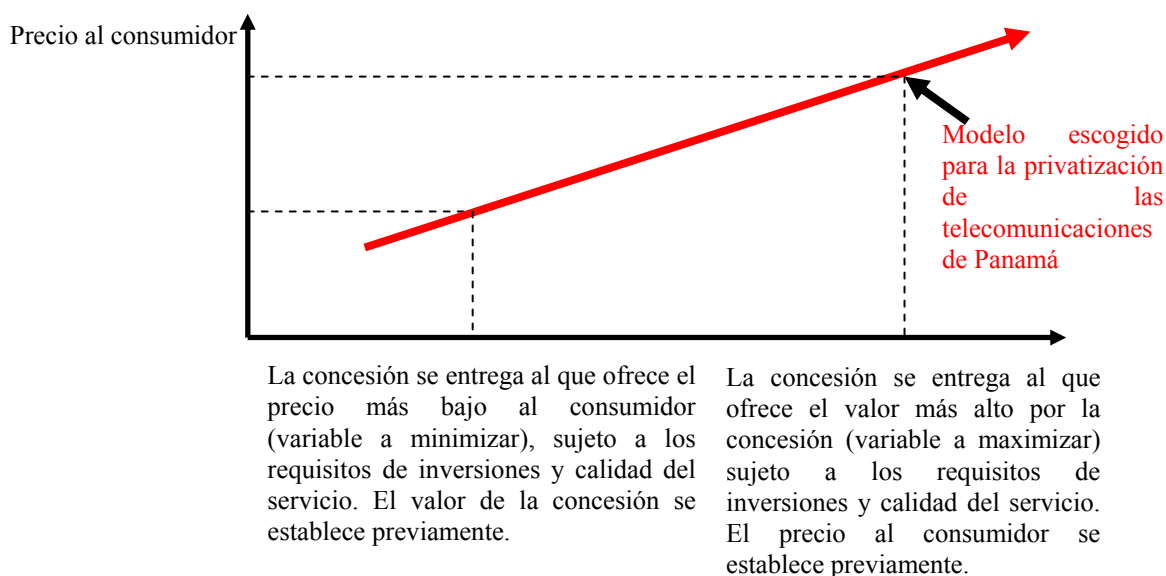
¹² Este cálculo se realizó con base en los estados financieros de Intel, los documentos de Intel sobre montos de inversiones en infraestructuras necesarias para expandir y modernizar la red y en sus propias proyecciones sobre el crecimiento de ingresos futuros probables.

¹³ Mediante el método CAPM, Damodaran (2002) ha calculado que el costo de capital de la industria norteamericana de servicios de telecomunicaciones es de 11,25%. Dicha estimación utiliza una beta de 1,59, un costo de capital de los accionistas de 13,74%, un costo de deuda de 8,5% y una relación de capital de los accionistas sobre capital total de 60,94%. Este costo de capital puede interpretarse como la tasa de retorno que GTE puede obtener en el mercado norteamericano de los servicios de telecomunicaciones, teniendo en cuenta que esta empresa compitió en el proceso de subasta de 49% de las acciones de Intel, S. A. y por tanto la comparación resulta útil como punto de referencia.

¹⁴ Las participaciones en las acciones eran: BellSouth USA (43,7%) y Multiholding Corp. (56,3%).

de acuerdo con la norma y debía pagar la misma suma que el vencedor de la licitación de la Banda A.

Figura 4
PANAMÁ: MODELOS DE SUBASTA DE INFRAESTRUCTURA PÚBLICA



Fuente: Elaboración propia.

El contrato de concesión fue del tipo construcción-operación-mantenimiento y transferencia conocido como BOMT (*Build-Operate-Maintain-Transfer*), durante un plazo de 20 años y con derecho de preferencia para solicitar una nueva concesión por igual período una vez expirado, y condicionado por supuesto a haber cumplido las obligaciones impuestas por la concesión vigente. Otro aspecto relevante de este contrato fue que, a diferencia de la telefonía básica, otorgó al concesionario libertad para fijar los precios.

El contrato garantizó al concesionario el derecho de uso exclusivo de las frecuencias comprendidas en la Banda A y la prestación de los servicios de telefonía móvil celular, incluidos los servicios suplementarios y los demás inherentes a éste, entre ellos, sin ser limitativos, los siguientes: llamada en espera, transferencia de llamadas, cobertura sólo en ciertas áreas del sistema, conferencia, transmisión a llamadas, restricción de datos, transmisión de datos y video, *roaming* internacional y nacional, correo de voz, marcación abreviada y servicios de valor agregado.

El contrato de concesión incluyó, además de los requisitos establecidos en las normas para concesiones Tipo A, los siguientes: metas para el suministro de los servicios de telecomunicaciones, metas de calidad en la prestación de los servicios, responsabilidades inherentes a los servicios que prestará el concesionario, medidas para la protección de los clientes, disposiciones que garanticen la competencia leal con los restantes concesionarios y los derechos a cargo de los concesionarios.

C. La institucionalidad del sector

Cinco cuestiones básicas determinan la inclinación de la balanza que mide la institucionalidad de las telecomunicaciones en Panamá: el mecanismo por medio del cual se designa a las autoridades regulatorias; los conflictos de intereses de la regulación, dada la participación del Estado como accionista de la empresa regulada; la forma de financiación de la labor de regulación; los límites de acumulación y modificación de la norma, y las conexiones entre la agencia reguladora y la encargada de la defensa de la competencia. Los incentivos adversos de las dos primeras, puestos

sobre la balanza, parecen tener un peso importante, mientras que las tres últimas parecen poseer las propiedades deseables de mecanismo eficiente. A continuación se analizan cada una de ellas.

1. El mecanismo de designación de las autoridades reguladoras

La autoridad reguladora del sector de las telecomunicaciones se creó en 1996 mediante una ley aprobada por la Asamblea Legislativa.¹⁵ Dado el mecanismo de selección de dicha ley, la designación de las primeras autoridades del Ente Regulador de los Servicios Públicos (ERSP) involucró de forma explícita al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo, e implícitamente a los partidos políticos, por las razones expuestas con anterioridad, cuando se explicó que el PRD tenía posición de dominio sobre estos poderes del Estado. De manera clara, la regla dice que el órgano ejecutivo propone a los directores del ERSP y la Asamblea Legislativa los ratifica. Así que, de forma implícita, en 1996 el PRD designó a las primeras autoridades del ERSP.

En un principio los períodos de los directores eran escalonados,¹⁶ de modo que uno de ellos culminó su período antes de que Ernesto Pérez Balladares entregara la administración del órgano ejecutivo a la nueva presidenta electa en mayo de 1999, Mireya Moscoso.¹⁷ En reemplazo, la Asamblea Legislativa ratificó a un nuevo director del ERSP.¹⁸ No obstante, en el primer año de la administración de Mireya Moscoso los tres directores del ERSP renunciaron antes de concluida su encomienda.¹⁹ Este hecho despertó mucha curiosidad acerca de la eficiencia institucional del ERSP. Los motivos de las renunciaciones no eran muy claros. Suponiendo que uno de ellos hubiese dejado el cargo por motivos ajenos a las decisiones políticas, tendría que haberse preguntado cuál sería la probabilidad de que ello ocurriera. Tal vez la respuesta sería que dicha probabilidad era baja, si se toma en cuenta el beneficio económico y la estabilidad que el puesto representaba para un profesional. Más allá, si la pregunta fuera cuál es la probabilidad de que dos o más directores renunciaran con simultaneidad por motivos no políticos, naturalmente dicha probabilidad sería menor. Una respuesta coherente es que sería improbable.

En este sentido, la principal discusión de la regla de designación debe centrarse en la forma en que ésta afecta el desempeño o eficiencia de la institución. Y los acontecimientos conducen a pensar que la eficiencia podría verse afectada de las maneras siguientes:

a) Dada la regla, existe el incentivo para que el ERSP sea una especie de botín político, ya que el partido con posición de dominio de los poderes Ejecutivo y Legislativo puede otorgar los cargos del ERSP como premio por su contribución al partido, con independencia del conocimiento y experiencia de las personas.

b) El cargo se puede utilizar para extender el beneficio político hasta después de culminada la administración del gobierno, ya que antes de que concluya, el presidente puede designar como director del ERSP a los miembros de su gabinete, por ejemplo a un ministro o a cualquier otro, independientemente de su conocimiento y experiencia en la materia.

c) Es posible que lo anterior lleve a que la nueva administración ejerza presiones políticas para que el nuevo director del ERSP renuncie, o lo desplace argumentando algunas de las razones

¹⁵ Ley N° 26 del 29 de enero de 1996, “por la cual se crea el Ente Regulador de los Servicios Públicos”.

¹⁶ Las fechas de vencimiento de los períodos explícitas en la Ley N° 26 eran las siguientes: 31 de diciembre de 1998, 31 de diciembre del año 2000 y 31 de diciembre de 2001.

¹⁷ El período de la presidenta Mireya Moscoso comenzó el 1 de septiembre de 1999.

¹⁸ Nilson Espino fue designado director. Espino tenía una trayectoria profesional en la administración de Pérez Balladares, había sido titular de la Dirección Metropolitana de Aseo (Dima) y luego director del Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN).

¹⁹ José Guanti renunció el 15 de febrero de 2000 y su período terminaba el 31 de diciembre de ese mismo año.

explícitas en la normativa.²⁰ Simplemente, la nueva administración percibe que hubo una situación de oportunismo en dicha designación.

d) Suponiendo que los directores designados por medio de cualquiera de las dos formas descritas arriba no fuese el más capacitado, el *staff* que escoge podría tampoco serlo; incluso, el *staff* anterior podría ser despedido, reduciéndose así la acumulación de capital humano.²¹

2. Conflicto de intereses en la regulación

Se parte de la idea de que la regulación se creó para el bienestar de la sociedad, analizado el asunto desde el punto de vista de que su objetivo es maximizar el excedente del consumidor. Por ende, el regulador (agente) se debe a los consumidores (principal). No obstante, la sociedad entre el incumbente y el Estado ha planteado algunas disyuntivas al respecto. Por una parte, dado que el Estado es accionista, uno de sus objetivos es maximizar el valor de sus acciones, lo que se traduce finalmente en mayores dividendos y, por la otra, su objetivo como regulador es maximizar el excedente del consumidor. ¿Cómo termina el regulador (agente) ante tal conflicto de intereses? En múltiples ocasiones, desde la privatización, el Estado ha participado de la repartición de los dividendos correspondientes a su 49% de las acciones. Desde luego, el pago del dividendo se maximiza cuando Cable & Wireless explota su posición monopólica. Éste siempre ha sido el punto cuestionado.

La reiterada insistencia del Estado por conseguir algunos ahorros en los costos de las telecomunicaciones mediante una negociación directa con Cable & Wireless revela también este conflicto de intereses. En un contexto en el que los subsidios y las ventas por debajo de costo son ilegales, estas figuras de participación mixta son caldo de cultivo para la captura regulatoria. El gobierno debería recibir un precio de mercado como todos los clientes, pero con ese tipo de negociaciones Cable & Wireless cobraría tarifas discriminatorias. Además, éstas podrían estar por debajo del costo, por lo que el resto de los clientes las subsidiarían. No obstante, eso es sólo una regla y si Cable Wireless no la cumple, el ERSP lo sanciona. Todo agente económico hace su análisis de cuándo le es beneficioso violar una regla. Obviamente, el ERSP no sancionará a Cable & Wireless porque beneficia al Estado. Más allá, el asunto sería cómo afecta a la competencia.

Si las tarifas estuviesen reguladas, como antes de la apertura, entonces Cable & Wireless podría pasar el subsidio al otro grupo de consumidores, fijando una tarifa más alta, la cual sería aprobada por el ERSP capturado. Pero eso no puede darse hoy en día debido a la apertura. Entonces, la pregunta es: ¿cómo captura Cable & Wireless al ERSP bajo este contexto de apertura? Evidentemente por medio de otras regulaciones y no mediante la tarifa al consumidor. En este sentido, la competencia se vería perjudicada si Cable & Wireless diera un trato discriminatorio a los entrantes en la interconexión, así como sobre las partes de la red que son consideradas *essential facilities*, y también estaría en posibilidad de establecer precios predatorios. La sanción del ERSP tendría que ser suave porque la coalición política tiene el monopolio del Poder Ejecutivo, posición de dominio sobre la Asamblea Legislativa y sus designaciones en el ERSP. Una sanción menor se complementaría con un proceso más lento del número de inspecciones, verificaciones y seguimientos sobre las querellas del entrante, lo cual haría beneficiosa toda práctica monopólica.

El asunto es que con este hecho, y dadas las reglas, los incentivos de Cable & Wireless para deshacerse de los entrantes están ahí. Si las leyes o las reglas propician un resultado negativo para la sociedad, entonces el resultado será negativo; en consecuencia, bajo esa premisa, si los incentivos para que Cable & Wireless se deshaga de la competencia están ahí, entonces se deshará de la

²⁰ Las “causales de remoción” están explícitas en el artículo 18 de la Ley N° 26.

²¹ Entiéndase aquí la acumulación de capital humano como el acervo de conocimientos acumulado de maneras formales, informales y de la experiencia.

competencia, y si el incentivo para que Cable & Wireless capture al ERSP está ahí, entonces lo capturará.

3. Autonomía mediante el presupuesto de regulación

La normativa estableció que los ingresos para la regulación deberían provenir de las empresas reguladas, por medio del cobro de una “tasa de regulación”, entre otras fuentes.²² La norma no justifica de forma explícita la razón de esta singularidad, pero es de suponerse que simplemente se trata de conceder cierto grado de autonomía al ERSP.²³ Una mayor autonomía implica una menor sujeción del regulador a los poderes del Estado, sobre todo al gobierno central y a la Asamblea Legislativa, ya que el primero coordina, analiza y aprueba previamente el presupuesto, mientras que la última lo autoriza de manera definitiva.

De este modo, la autonomía del ERSP vía el presupuesto debe ponerse en un lado de la balanza, en tanto que el mecanismo de designación y el conflicto de intereses, explicados en las secciones anteriores, habrán de estar del otro lado. Por otra parte, el ERSP parece funcionar adecuadamente con su presupuesto; los profesionales están bien remunerados y jamás los regulados han argumentado por una tasa de regulación en exceso.

4. Regulación por acumulación y evolución de la norma

La norma máxima de regulación de las telecomunicaciones es la ley,²⁴ la cual fue aprobada por la Asamblea Legislativa y ratificada por el presidente de la república. Sólo estos actores tienen la capacidad para reformarla o derogarla. En la ley se establecen los principios por medio de los cuales se regula el sector, mientras que en la práctica su reglamentación se lleva a cabo de dos maneras: generalidades, mediante el Reglamento,²⁵ y especificidades, mediante Resoluciones. La reglamentación de la ley fue aprobada por Decreto Ejecutivo, lo cual significa que, al igual que la ley, su modificación requiere de la aprobación del Órgano Ejecutivo, en tanto que las Resoluciones son hechas y aprobadas por el ERSP.

Este último aspecto, referente a las resoluciones del ERSP, resulta muy importante debido a que proporciona a la norma la capacidad de acumulación y evolución, además de que incrementa el grado de autonomía del ERSP. Como la ley y el Reglamento contienen los principios generales, el ERSP tiene la capacidad de desarrollar de manera infinita esos principios, sin la aprobación de los órganos Legislativo y Ejecutivo, lo cual conllevaría a implicaciones políticas. El límite a las actuaciones del ERSP mediante resoluciones está dado por la posibilidad de apelación ante la Corte Suprema de Justicia.²⁶

Bajo un estado ideal, en el cual todos los principios estuviesen correctamente establecidos en la ley y el Reglamento, la regulación en la práctica sería un problema de acumulación de resoluciones, y reforma y derogación de las mismas en el futuro. En este sentido, la teoría y práctica o experiencia y lecciones de la regulación desempeña un papel fundamental para fijar esos principios correctos desde el comienzo. No obstante, obviamente tal estado de cosas no existe, y así se podrá observar en la medida en que avance este documento, en el cual muchas veces la realidad

²² Los “recursos de funcionamiento” del ERSP están explícitos en los artículos 4 y 5 de la Ley N° 26.

²³ Al respecto, el artículo 1 de la Ley N° 26 expresa: “Crease el Ente Regulador de los Servicios Públicos como organismo autónomo del Estado, con personería jurídica y patrimonio propio, con derecho a administrarlo y con fondos separados e independientes del gobierno central”.

²⁴ Ley N° 31 de 8 de febrero de 1996, “por la cual se dictan las normas para la regulación de las telecomunicaciones en la República de Panamá”, *Gaceta Oficial*, N° 22971, 9 de febrero de 1996.

²⁵ Decreto Ejecutivo N° 73 del 9 de abril de 1997, “por el cual se reglamenta la Ley N° 31 del 8 de febrero de 1996”, *Gaceta Oficial*, N° 23263, 10 de abril de 1997.

²⁶ Específicamente ante la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo, según lo especifica el artículo 22 de la Ley N° 26.

superó la imaginación del consultor, quien basado en tales teorías y experiencias desarrolló la ley y el Reglamento.

5. Las fronteras entre las agencias de regulación y de competencia

Desde que se presentaron los conflictos entre el incumbente y el entrante en el sonado caso de Nueva Zelanda, la pregunta acerca de quién deberá hacerse cargo de los temas de competencia en telecomunicaciones no tiene aún respuesta. En el caso de Panamá, la Ley de Competencia y su agencia se crearon el mismo año en que vio la luz el Ente Regulador, tan sólo con algunos días de diferencia.²⁷ Los temas de competencia en la industria de servicios de telecomunicaciones se atribuyeron al Ente Regulador y no a la agencia de competencia. Estos temas incluyeron la colusión horizontal explícita y el abuso de posición de dominio; no obstante, un aspecto importante fue olvidado en el reglamento del sector: el de las concentraciones horizontales. Este vacío de la norma de regulación ha tenido que ser llenado en la práctica con la aplicación de la norma de competencia.

A pesar de que los temas de la colusión horizontal explícita y de abuso de la posición de dominio fueron incorporados en la norma como atribuciones del Ente Regulador, en ningún artículo de la Ley de Competencia se aclara que éstos no deban ser tratados por la agencia de competencia. Hasta el momento, los temas son tratados por el regulador, pero podrían ser abordados por la agencia de competencia, lo que dependería en gran medida de los acontecimientos políticos del momento y de las relaciones de cooperación o de disputa entre sus miembros. En caso de presentarse esta última posibilidad, habría dos instancias de competencia y la decisión final estaría en manos de la Corte Suprema de Justicia. Si el problema de fondo es de tipo político, entonces la agencia predominante será aquella que, por su asociación con un partido político y el mecanismo de designación de sus autoridades, tenga vinculación indirecta con el Poder Judicial. Por suerte, durante estos años ha reinado el espíritu de cooperación entre ambos, y cada quien ha reconocido su compromiso.

Existen diferencias sustanciales entre las formas en que operan estas agencias; la agencia reguladora investiga, falla y sanciona, mientras que a la agencia de competencia estas dos últimas atribuciones no le competen, pues están en manos de los tribunales de justicia. No obstante, para los casos de concentraciones, la agencia de competencia aprueba u objeta sin necesidad de recurrir a los tribunales. Los conceptos de mercado pertinente y poder sustancial de mercado están en la norma de la agencia de competencia, en tanto que en el caso de la agencia reguladora se supone que ésta debe desarrollarlos mediante resolución emitida por sí misma. Este último punto resulta importante porque, como se verá en la tercera sección, constituye uno de los pilares para investigar, fallar y sancionar el abuso de posición de dominio; sin embargo, nunca ha sido trabajado por la agencia reguladora.

²⁷ El Ente Regulador de los Servicios Públicos se creó mediante la Ley N° 26 del 29 de enero de 1996, y días después se creó la Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor mediante la Ley N° 29 del 1 de febrero de 1996.

II. Desarrollo de la telefonía básica con monopolio regulado

En este capítulo se analiza el período transcurrido entre la privatización y la apertura de la telefonía básica. Durante este lapso la telefonía básica fue un monopolio privado regulado. Esta sección inicia escudriñando las causas por las cuales se erigió la barrera a la entrada de competidores; luego se examina la regulación de las tarifas, prestando especial atención a la forma en que se determinaron los precios tope en un principio, y sobre todo si éstos quedaron por encima o por debajo de los anteriores a la privatización; seguidamente se analiza la calidad, que —junto con el precio— suele ser el aspecto que siempre llama la atención en las privatizaciones; por último, se destaca la tendencia de la cobertura, el otro tema relevante.

A. Barrera a la entrada

De acuerdo con la normativa, los servicios de telecomunicaciones fueron otorgados en concesión en dos tipos distintos, denominados Tipo A y Tipo B. El rasgo distintivo entre éstos es que uno establece un régimen de exclusividad temporal en el mercado y el otro no. El término “exclusividad temporal” simplemente significa que la concesión se otorga a una sola empresa o a un número limitado de ellas, determinando así de forma intencional una estructura de mercado monopólica u oligopólica. Se definen estos tipos en el artículo 7 de la Ley N° 31, del 8 de febrero de 1996, "por la cual se dictan normas para la regulación de las telecomunicaciones en la República de Panamá":

1. Servicios Tipo A: Constituyen los servicios que, por razones técnicas o económicas, se otorguen en régimen de exclusividad temporal, o a un número limitado de concesionarios que operarán en régimen de competencia;

2. Servicio Tipo B: Los demás servicios de telecomunicaciones que se otorguen libremente en régimen de competencia.²⁸

Al principio las concesiones otorgadas fueron Tipo A. Las de la red de telefonía móvil se adjudicaron a Cable & Wireless Panamá, S. A. y a BellSouth Panamá, S. A. La red de telefonía fija y todos los servicios no pertenecientes a la red móvil²⁹ —o régimen de exclusividad temporal—, se concedieron a la primera,³⁰ específicamente los servicios de telecomunicación básica local, nacional, internacional, de terminales públicos y semipúblicos y el servicio de alquiler de circuitos dedicados de voz. Se creó así, de acuerdo con la constitución de estas barreras legales a la entrada, un duopolio en el segmento de telefonía móvil, que compite en precios y diferenciación del producto, y un monopolio en el segmento de telefonía fija. Las concesiones Tipo B quedaron para ser otorgadas a empresas entrantes, una vez terminada la exclusividad temporal, en un período que se ha conocido como la “Apertura de las Telecomunicaciones”, que se estudiará de manera exhaustiva en el tercer capítulo.

La pregunta que surge aquí es por qué se otorgó la exclusividad temporal, si la justificación en la normativa no aparece en forma explícita. Ante tal carencia, se deduce que la razón económica (eficiencia productiva o producir al mínimo costo) sería que la producción de estos servicios tiene, por cuestiones tecnológicas, rendimientos crecientes a escala en el rango relevante de demanda, o sea, posee características de monopolio natural. En ese caso, la temporalidad de la exclusividad sería un criterio subjetivo, al ser una estimación de la vigencia de las condiciones de monopolio natural. Pero de acuerdo con el estado actual de la tecnología, no hay motivo para la exclusividad temporal, y es de suponerse que tampoco lo había en 1997.

En cuanto a servicios de telecomunicaciones otorgados a un número limitado de concesionarios que operarán en régimen de competencia, en concreto la telefonía móvil celular, dado el desarrollo tecnológico actual, no parece haber razones económicas que justifiquen prestar el servicio sólo a un número limitado de concesionarios que operen en régimen de competencia. Ante

²⁸ La Ley de Telecomunicaciones clasificó los servicios en Tipo A y Tipo B. Los de Tipo A requieren concesiones otorgadas por el Consejo de Gabinete, mediante licitación pública, previo concepto favorable del Ente Regulador. La ley faculta al Ente Regulador para determinar el tipo de concesión aplicable y para que establezca los casos en que las concesiones deban otorgarse en régimen de exclusividad temporal o a un número limitado de concesionarios. El Ente Regulador, por medio de la Resolución JD-025 del 12 de diciembre de 1996, clasificó los servicios de telecomunicaciones y determinó que el servicio de telefonía móvil celular para las bandas A y B es un servicio Tipo A. Antes de eso, estas frecuencias para el servicio de telefonía móvil celular fueron asignadas mediante la Ley N° 17, del 9 de julio de 1991. Tanto las concesiones Tipo A y Tipo B son durante 20 años y sus renovaciones no pueden exceder igual término. Las concesiones para la explotación de los servicios Tipo A deben cumplir con los requisitos señalados en la Sección Primera, Capítulo II, Título II, de la Ley de Telecomunicaciones. Ésta precisa que mientras se encuentre vigente algún contrato de concesión para brindar servicios de telecomunicaciones en régimen de exclusividad temporal (período que venció el 1 de enero de 2003) dentro de la República de Panamá, ningún otro concesionario podrá prestar dichos servicios, salvo aquellos autorizados en sus respectivos contratos de concesión, para los servicios de telefonía móvil celular en las bandas A y B. Por otra parte, las disposiciones que en materia de telecomunicaciones dicte la República de Panamá respetarán las condiciones marcadas en los contratos de concesión para las bandas A y B del servicio de telefonía móvil celular. Los contratos de concesión de servicios de telefonía móvil celular de las bandas A y B se rigen por las normas vigentes al momento de la celebración del contrato de concesión de la Banda A y demás disposiciones en materia de telecomunicaciones que les sean aplicables.

²⁹ La Resolución JD-025 del 12 de diciembre de 1996, “por medio de la cual se adopta la clasificación de servicios de telecomunicaciones”, especifica como servicios de telecomunicaciones Tipo A, o en régimen de exclusividad temporal, los siguientes: servicio de telecomunicación básica local, clasificado con los dígitos 101; servicio de telecomunicación básica nacional, 102; servicio de telecomunicación básica internacional, 103; servicio de terminales públicos y semipúblicos, 104; servicio de alquiler de circuitos dedicados de voz, 105; servicio de comunicaciones personales, 106, y servicio de telecomunicación móvil celular, bandas A y B, 107.

³⁰ El Contrato de Concesión N° 134, del 29 de mayo de 1997, otorgó a Intel, S. A., ahora Cable & Wireless Panamá, S. A., el derecho de operar, administrar, instalar, prestar y explotar, por su cuenta y riesgo, dentro de todo el territorio nacional, los servicios de telecomunicación básica local, nacional, internacional, de terminales públicos y semipúblicos y el servicio de alquiler de circuitos dedicados de voz. Este derecho se otorgó en régimen de exclusividad temporal, que finalizó el 1 de enero del año 2003.

esta carencia en la normativa, se deduce que tal justificación se aproximaría mejor desde el punto de vista técnico, pues los servicios de telefonía móvil utilizan como medio de transmisión el espectro radioeléctrico, por lo que debido a su escasez se asigna un intervalo de frecuencias en que se puede prestar un servicio. No obstante, el desarrollo tecnológico de gestión del espectro está superando el problema de la escasez de frecuencia y de interferencias.

Otra explicación sería que, a causa de las altas inversiones de los primeros años —incluidos los 652 millones de dólares de la concesión de la telefonía básica y 72 millones de dólares de la concesión por la telefonía celular—, los flujos de efectivo eran negativos. Naturalmente, el valor presente de los flujos de efectivo son mayores en régimen de exclusividad temporal que de competencia, por lo que las empresas *ex ante* piden la exclusividad temporal en los contratos. Finalmente, no debe pasar inadvertido el objetivo del gobierno expresado en la primera sección: maximizar el valor de las acciones sujeto a las restricciones de calidad e inversiones; de modo que este valor se maximizaba si las empresas que ganaban la concesión tenían un régimen de exclusividad temporal. Esta explicación final parece más plausible, pero desde luego no se sabe con exactitud por qué la norma estableció esta barrera a la entrada.

B. Regulación de las tarifas de la telecomunicación básica

La política del Estado en el sector telecomunicaciones está consagrada en el artículo 5, literal 7, de la Ley N° 31, que respecto de las tarifas establece lo siguiente:

Propiciar que los precios de los servicios de telecomunicaciones sean justos y razonables, y que las tarifas aplicables tiendan a reflejar los costos de proveer los servicios respectivos.

Por supuesto, los términos “justos” y “razonables” son subjetivos, siempre y cuando no estén definidos en el marco regulatorio, y de hecho no lo están. En cuanto al argumento de que las tarifas “tiendan a reflejar los costos de proveer los servicios”, podría pensarse que éste tiene que ver algo con la eficiencia asignativa, pero no es así, porque como se comentó en la primera sección, el precio no se subastó sino que se negoció con las empresas precalificadas.

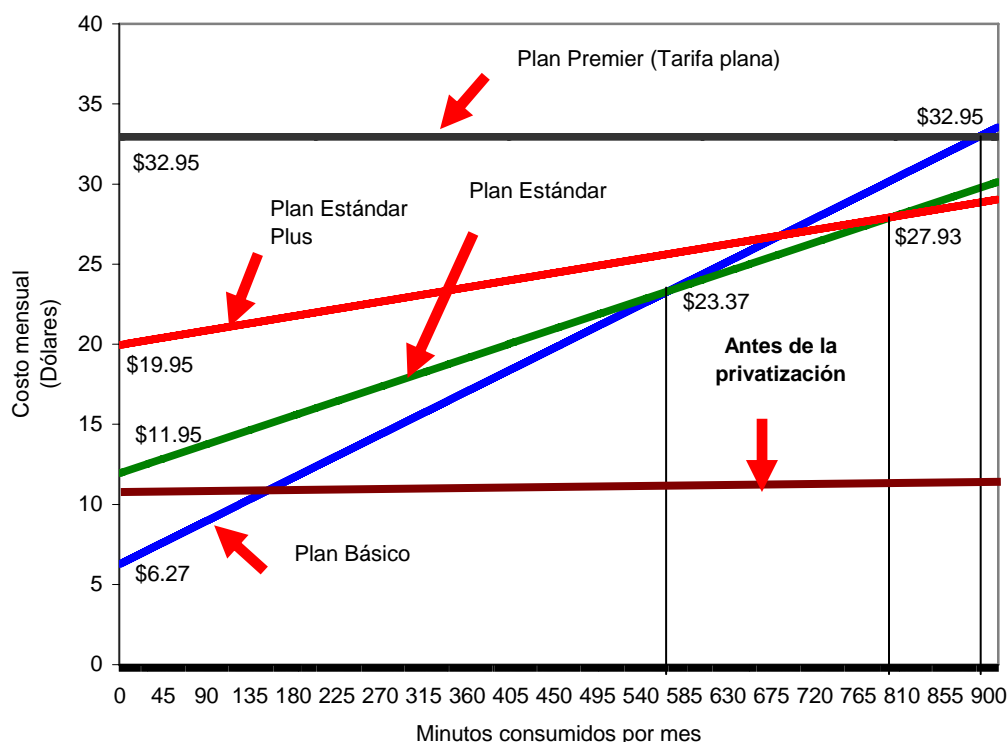
Probar que las tarifas negociadas se fijaron en términos monopólicos no es muy difícil, pues incluso resulta evidente, ya que cuando se terminó el período de la exclusividad temporal de la telecomunicación básica, hubo oferentes que promocionaron el servicio de larga distancia nacional 50% por debajo del precio de Cable & Wireless. En consecuencia, se podrá argumentar que durante el período de exclusividad la tarifa se fijó en niveles monopólicos, dado que éstas deberían reflejar los costos, incluidos los 652 millones de dólares de la concesión.

Antes de la privatización, el costo de la telefonía básica local era de 10,50 dólares de cargo fijo, sin cargo adicional por minuto. Con la privatización, el precio para el Plan Básico se estableció en 6,27 dólares de cargo fijo más tres centésimos el minuto. Como se observa en el gráfico 5, por ese costo se pueden usar 140 minutos, o sea, dos horas con 20 minutos al mes.

Durante el período de exclusividad, la empresa literalmente explotó su posición monopólica. Dicha explotación no se basó sólo en las tarifas relativamente altas que se aseguró desde el principio, sino además en aquellas sobre el cobro de las llamadas por minuto, y no por segundo, para los casos que terminan en menos de un minuto: toda llamada terminada en fracción de minuto era redondeada a un minuto para su cobro. Por ejemplo, si usted terminaba una llamada en un segundo, se le cobraba un minuto. Esto puede parecer a simple vista algo sin importancia, pero se ha pensado que sus consecuencias sobre el bienestar del consumidor son devastadoras, si bien éstas dependen del tipo de distribución de probabilidades que sigue el tiempo de finalización de la llamada. Desde luego, quien tiene una tarifa plana no resulta perjudicado, mientras que los otros sí.

Sin embargo, los perjudicados mayormente son aquellos que tienen el Plan Básico, dado que el minuto es más costoso.

Figura 5
PANAMÁ: COMPARACIÓN DEL COSTO MENSUAL AL CONSUMIDOR DE LA TELEFONÍA BÁSICA LOCAL ANTES Y DESPUÉS DE LA PRIVATIZACIÓN
(Promedio del período 1998-2002)



Fuente: Estimación propia con base en la información de tarifas, según plan de Cable Wireless Panamá.

Para la empresa existen aparentemente costos promedio mayores que los ingresos promedio, como resultado de procesar y facturar llamadas terminadas en fracción de minuto, es decir, hay implícito un problema de economías de escala. En este sentido, cabe resaltar que esta modalidad de cobro fue determinada de forma arbitraria por Cable & Wireless, ya que la normativa indica el método de cobro en tiempo real consumido. En vista de ello, hace poco el ERSP emitió, aunque tardíamente, una resolución mediante la cual se obliga a Cable & Wireless a cobrar las llamadas en tiempo real, como se destaca en la normativa. Además, se está analizando implementar la retroactividad de dicha medida, lo cual es técnicamente muy complejo.

C. Inversiones, evolución de la cobertura y calidad del servicio

Luego de la privatización, Cable & Wireless invirtió para expandir la red. Su compromiso de inversión en el Contrato de Concesión fue por un monto de 500 millones de dólares para la telefonía básica. Hubo capacidad excedente, muy por el contrario a lo que sucedía antes de la privatización. La digitalización de la conmutación y la transmisión llegaron a ser plenas. La empresa sobrepasó la expectativa, e incluso invirtió en otros productos importantes para un desarrollo eficiente de las telecomunicaciones, como son la banda ancha (ADSL) para acceso a Internet a gran velocidad.

Además de eso, el país cuenta con dos redes de telefonía móvil celular que en 1996 no tenía. Estas redes han evolucionado hacia los estándares de tercera generación, reconocidos como los más modernos del mundo. En particular, BellSouth Panamá ha invertido para pasar de TDMA³¹ a CDMA,³² y Cable & Wireless Panamá en la tecnología GSM.³³ La transmisión de datos, texto, correo electrónico y navegación por Internet, vía celulares, se ha convertido en algo rutinario.

Con todo, la cobertura de telefonía básica local ha caído desde 1999. Las razones subyacentes son, por una parte, la sustitución de la telefonía básica por la móvil celular y, por la otra, el encarecimiento relativo de las tarifas de la telefonía básica local, como se vio en la sección anterior.

Con la privatización, los problemas por falta de líneas se resolvieron. Sin embargo, al principio la calidad del servicio, en términos generales, fue muy mala, y así lo percibía la población. Había muchos reclamos de facturas, en su mayoría debido a llamadas de larga distancia internacional que los clientes sostenían no haber realizado, aunque también de larga distancia nacional. Esos reclamos implicaban tremendas dificultades, ya que el consumidor no disponía de forma o mecanismo alguno para demostrar que su consumo era diferente del facturado. Además, sin tales recursos era muy poco lo que el ERSP podía hacer, pese a que tiene la capacidad de gestionar la reglamentación por conducto de las resoluciones. Debido a la inexistencia de un mecanismo de protección al consumidor ante tal situación, fueron los propios abonados los que encontraron una alternativa mediante la sustitución, disponible en el mercado y en régimen de competencia, con el teléfono celular prepago. De modo que ésta fue una de las razones fundamentales por las cuales disminuyó la cobertura.

³¹ *Time Division Multiple Access* (TDMA). Es una tecnología cuyo promotor en Estados Unidos ha sido el fabricante de teléfonos celulares Ericson, en una alianza estratégica con AT&T Wireless, SBC y BellSouth.

³² *Code Division Multiple Access* (CDMA). Una tecnología radicalmente distinta de GSM y TDMA, cuyo promotor en Estados Unidos ha sido Qualcomm, en una alianza estratégica con Bell Atlantic, US West, Air Touch, Sprint PCS. En Panamá, la compañía Ericson ha sido la proveedora de la infraestructura y equipos de la tecnología CDMA para BellSouth Panamá.

³³ *Global System for Mobile Communication* (GSM). Es la tecnología dominante en el mundo para teléfonos celulares. En el caso de la Comunidad Económica Europea, es el único estándar empleado.

Cuadro 1
PANAMÁ: INDICADORES DE LA TELEFONÍA BÁSICA, 1991-2004

Indicador	1991	1996	1997	1998	1999
Líneas principales telefónicas en función	229 000	325 000	366 000	418 756	462 476
Índice anual de líneas telefónicas por 100 habitantes	9,4	12,2	13,4	15,1	16,4
Líneas principales en la ciudad mayor				272 382	305 947
Capacidad de las centrales de conmutación				533 332	610 345
Porcentaje de líneas conectadas a centrales automáticas				100,00	100,00
Porcentaje de líneas conectadas a centrales digitales				100,00	100,00
Porcentaje de líneas principales residenciales				90,70	80,40
Teléfonos públicos				7 026	8 607
Teléfonos de moneda				5 184	6 026
Teléfonos de tarjeta				1 842	2 581
Circuitos telefónicos internacionales				1 247	1 662
	2000	2001	2002	2003	2004
Líneas principales telefónicas en función	429 135	381 912	386 904	381 421	376 081
Índice anual de líneas telefónicas por 100 habitantes	15,1	12,6	13,6	12,2	11,9
Líneas principales en la ciudad mayor	285 000	347 000	221 575	216 728	214 393
Capacidad de las centrales de conmutación	626 218	621 036	565 090	565 118	565 068
Porcentaje de líneas conectadas a centrales automáticas	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Porcentaje de líneas conectadas a centrales digitales	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Porcentaje de líneas principales residenciales	79,10	78,10	76,80	75,50	74,70
Teléfonos públicos	9 955	11 439	11 930	12 257	12 554
Teléfonos de moneda	6 453	6 991	7 789	7 967	8 213
Teléfonos de tarjeta	3 502	4 448	4 141	4 290	4 341
Circuitos telefónicos internacionales	4 308	4 746	5 065	4 819	4 578

Fuente: Ente Regulador de los Servicios Públicos (ERSP).

Cuadro 2
PANAMÁ: INDICADORES DE CALIDAD DE LA TELEFONÍA BÁSICA, 1998-2004

Indicador	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Porcentaje de averías reparadas en 24 horas	66,00	86,00	98,00	99,80	97,46	86,07	98,76
Número total de averías de líneas principales al año	291 044	240 680	207 789	132 774	78 913	63 625	54 259
Averías por 100 líneas principales al año	70	52	48	31	20	16	14
Porcentaje de llamadas en asistencia del directorio	73,00	89,00	95,00	...	97,76	98,99	98,02
Número de reclamos por 1 000 facturas-clientes	550	552	484	600	159	283	343
Porcentaje de llamadas por operadora contestadas en 10 segundos LDN	...	...	...	97,87	98,60	100,00	100,00
Porcentaje de llamadas por operadora contestadas en 10 segundos LDI	...	...	...	97,33	98,50	98,25	98,51

Fuente: Ente Regulador de los Servicios Públicos (ERSP).

III. Apertura del mercado de telefonía básica

La liberación del mercado de telefonía básica, o sea aquella que no incluye la celular, inició jurídicamente a partir del 2 de enero del año 2003. El proceso estaba previsto en las normas que regulan al sector. En este capítulo se expone su secuencia y se hace énfasis en los cuellos de botella que supuso dicho proceso. De ahí que se incluya el pormenor de los conflictos suscitados entre el incumbente y los entrantes, así como las causas que los originaron.

En este sentido, las premisas que se analizan en primer lugar son los incentivos del incumbente para discriminar o sabotear el desempeño de los entrantes, y de éstos para quitarle abonados y con ello rentas al incumbente; en segundo lugar, se describen de forma crítica los elementos clave de la apertura contenidos en el marco regulatorio a fin de evaluar por último el desarrollo de la apertura, dado este conjunto de reglas y los incentivos del incumbente y los entrantes, así como la intervención del regulador.

Así, en este capítulo se desarrolla el proceso de la apertura, concentrándose en el tema de la competencia y regulación de las relaciones entre los entrantes y el incumbente, así como de su desempeño. La atención se centra sobre los cuellos de botella que obstaculizaron la apertura y su posterior desenvolvimiento, por considerarlos puntos críticos de la regulación. También se destacan las bondades de la regulación. Al final se resumen algunas lecciones aprendidas derivadas de la apertura.

De acuerdo con los tiempos establecidos en el marco regulatorio, la apertura de las telecomunicaciones iniciaría el 2 de enero de 2003. En términos prácticos, lo que ello implicaba era que los entrantes podían comenzar operaciones a partir de esa fecha, pero para que eso fuese viable la organización de la apertura debía iniciar mucho antes, y en efecto así lo contemplaba el marco regulatorio, tal como lo entendió el ERS, que trabajó en esto desde varios años atrás.

A. Los entrantes

Las primeras empresas se presentaron desde el inicio del año 2002. Éstas fueron: Telecarrier Inc., Advanced Communication Network, S. A., Galaxy Communication Corp. y BellSouth de Panamá, S. A. El número siguió creciendo aceleradamente, hasta alcanzar, en febrero de 2005, un total de 66 empresas. Los detalles sobre la cantidad de concesiones según servicio de telecomunicaciones puede observarse en el cuadro 3.

Cuadro 3

PANAMÁ: NÚMERO DE CONCESIONES OTORGADAS POR EL ENTE REGULADOR DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN LA APERTURA, FEBRERO DE 2005

Local	28
Larga distancia nacional	33
Larga distancia internacional	59
Teléfonos públicos	20
Alquiler de circuitos dedicados de voz	13

Fuente: Ente Regulador de los Servicios Públicos (ERSP).

Como se muestra, las concesiones se solicitaron fundamentalmente sobre larga distancia internacional, seguidas de larga distancia nacional. Las razones para la concentración de los entrantes en estos segmentos del mercado eran obvias, pues por una parte eran evidentes las altas rentas implícitas en las tarifas del incumbente, y por la otra los avances significativos que se registraban en el mundo para la transmisión o transporte de voz y datos, como la construcción de cables submarinos de fibra óptica. Esto implicaba que los entrantes pudieran quitarle abonados al incumbente incursionando al mercado con tecnologías de punta, como en efecto lo han hecho.

Al analizar los actores incluidos en los números del cuadro, aconteció que la empresa BellSouth, que sólo tenía la concesión de telefonía móvil celular, solicitó además al ERSP la concesión para participar en todos los servicios, excepto en el alquiler de circuitos dedicados de voz. Esto fue determinante para el éxito de la apertura, pues dicha empresa tenía *ex ante* poder de negociación, ya que participaba en casi 45% del mercado de telefonía móvil celular. La implicación era que, si bien para BellSouth era importante alcanzar una interconexión exitosa con Cable & Wireless, también lo era para Cable & Wireless, dadas las externalidades de red. A esto se debe añadir el crecimiento acelerado de los abonados a celulares en ambas redes y su disminución en telefonía fija, hecho que acentuaba aún más el poder de negociación de BellSouth.

Otro factor que contribuyó a que la apertura se convirtiera en una perspectiva creíble — distinto de las externalidades de red y el poder de negociación— fue precisamente otro entrante de relevancia: la empresa Cable Onda, S. A. Fue significativo porque era el operador de televisión por cable dominante en el país, con una posición consolidada, luego de campañas masivas de comercialización, y de adquisiciones y fusiones con otros operadores de cable. La implicación era obvia: este entrante, a diferencia de los otros, contaba con una red que se podía utilizar no sólo en la televisión por cable, sino también para transmitir voz, datos e imágenes.

Cuadro 4

**PANAMÁ: CONCESIONES OTORGADAS POR EL ENTE REGULADOR DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS
EN LA APERTURA, FEBRERO DE 2005**

	Nombre de la empresa	Local	Larga distancia nacional	Larga distancia internacional	Teléfonos públicos	Alquiler de circuitos dedicados de voz
1	Telecarrier	X	X	X	X	X
2	Galaxi Communications	X	X	X	X	X
3	Advanced Communications	X	X	X	X	X
4	BellSouth de Panamá, S. A.	X	X	X	X	
5	System One World Communications	X	X	X	X	X
6	Panameña de Teléfonos, S. A. (Patelsa)				X	
7	Amerilat Telecom, Inc.			X		
8	Communications and Networks Corp.		X	X		
9	TNR Holdings, Inc.		X	X		
10	RG-Telecom, Inc.			X		
11	Broadband Wireless Comm.			X		
12	Telefónica del Istmo, S. A.	X	X	X	X	
13	Tricom	X	X	X		
14	Cable Onda, S. A.	X	X	X	X	
15	VoIP Comunicaciones	X	X	X	X	
16	Teleconsulting Corp.				X	
17	Nutel Comunicaciones del Futuro, S. A.	X	X	X	X	
18	Intertel, Inc.			X		
19	Unison Communication, S. A.			X		
20	IFX Networks Panamá, S. A.	X	X	X		X
21	Fiberserv, S. A.			X		
22	Metro Call, S. A.			X		X
23	Net2Net, Corp.			X		
24	Adessnetworks, S. A.			X		
25	GB.Net, Inc.			X		X
26	Tele Services International, S. A.			X	X	
27	Worldwide Telecom, S. A.		X	X		
28	Asecom Uno, S. A.			X		
29	Starcom International, S. A.			X		
30	Fergus Telecommunications, S. A.	X	X	X		
31	Panama Teledata Corporation	X	X	X		
32	Information Highway, S. A.			X		
33	NXGentel de Panamá, S. A.	X	X	X		
34	Optynex Telecom, S. A.	X	X	X	X	X
35	Panama Global Technology, Inc.			X		
36	Skyonline de Panamá, S. A.			X		
37	Corporación Continental de Tecnología y Desarrollo	X	X	X		
38	Multiphone Panama, Inc.		X	X		
39	Panamatel Internacional	X	X	X		X

/Continúa

Cuadro 4 (Conclusión)

	Nombre de la empresa	Local	Larga distancia nacional	Larga distancia internacional	Teléfonos públicos	Alquiler de circuitos dedicados de voz
40	Digital Voice Panamá, S. A.			X		
41	Panamerican Telecommunications, Inc. (Panatel)			X		
42	Infloplanet, S. A.-Infloplat.net	X	X	X	X	
43	Telex Enterprises, Inc.		X	X		
44	Stratum Global Networks Panamá, S. A.			X		
45	Laticom (Latin Communication), S. A.		X	X		
46	International Communication Company (ICC), S. A.			X		
47	I T Communication, S. A.		X	X		
48	Mounditel de Panamá, S. A.			X		
49	Convergía Panamá, S. A.			X		
50	International Dial Access, S. A.			X		X
51	C Communica, S. A.		X	X		
52	Edilbrando Denis C.				X	
53	Standard Communication Panamá, S. A.			X		
54	Existo, S. A.	X	X	X	X	
55	Y-Tel International Panamá, S. A.			X		
56	Sky Com Communication, S. A.	X	X	X	X	X
57	Healt Link Network, S. A.			X		
58	Autoridad del Canal de Panamá					X
59	Contact Development Corporation (CDC)	X	X	X	X	
60	Karmichel Telecom Corp.			X		
61	Skylink Panamá Telecom, S. A.	X	X	X		X
62	Grupo Tricolor	X	X			
63	Technical Information Group, Inc.	X				
64	Compañía de Comunicaciones S. A.	X				
65	Nikko Telecom			X		
66	Lintux Network, S. A.	X	X	X	X	

Fuente: Ente Regulador de los Servicios Públicos (ERSP).

Alternativamente podía transmitir voz y datos a larga distancia internacional, del mismo modo que televisión, por comunicación satelital o por medio de cables submarinos de fibra óptica; podía transmitir larga distancia nacional por conducto de su propia red de televisión por cable y penetrar de forma viable, mediante su red en las ciudades y comunidades, el segmento de telefonía fija básica, tal como lo había hecho con la televisión por cable. Por supuesto, todo eso una vez que lograra interconectarse con el incumbente.

Además de destacar la credibilidad de la apertura, dadas las especificidades de las empresas que estaban entrando, se debe mencionar que a los entrantes se les permitía atender el segmento de mercado que quisiesen y con la tecnología que mejor les conviniera. También estaban en posibilidad de utilizar los recursos del incumbente para penetrar dicho segmento. Todo esto estaba previsto en el marco regulatorio. De ese modo, los entrantes segmentaron el mercado y eligieron segmentos altamente rentables para atender.

En primer lugar, la penetración del mercado por parte de los entrantes se orientó sobre los segmentos del mercado que a todas luces eran más rentables: larga distancia nacional e

internacional. Por la disponibilidad de cables submarinos de fibra óptica, con redundancia y con conexiones a todas partes del mundo, así como de satélites, las rentas altas en larga distancia eran un hecho. De este modo, conseguir tales rentas se reducía a lograr un buen precio por interconexión con la red del incumbente, desde luego arrebatándole la llamada, y transmitir la comunicación a larga distancia a muy bajos costos, dada esa tecnología.

En segundo lugar, estas empresas se dirigieron hacia aquellos segmentos locales no atendidos de forma especial por el incumbente: servicios a las empresas. Respecto de este último punto, los entrantes tomaron ventaja desde un principio, pues podían atender dicho segmento con tecnología de punta, es decir, entrando con la última innovación (la ventaja del que mueve de último); podían organizarse para enfocarse en el segmento, y podían utilizar los recursos del incumbente para ello, incluyendo la desagregación del bucle local de abonado. En cambio, el incumbente no podía orientarse de la noche a la mañana para atender segmentos específicos del mercado, pues éste simplemente era demasiado grande y estaba hecho para atender el consumo en masa.

No obstante, como se verá en seguida, a pesar de lo positivo que lucía la apertura, su desarrollo se llevó a cabo con obstáculos importantes.

B. Cuellos de botella de la apertura

Tan pronto inició el proceso de la apertura comenzaron a surgir algunos cuellos de botella. Se distinguen en el desarrollo de los acontecimientos y en el marco regulatorio cuatro elementos clave, los cuales constituyen las reglas básicas del juego de la apertura y a la vez se convirtieron en sus cuellos de botella: interconexión y desagregación del bucle local de abonado; códigos de acceso y encaminamiento automático; prescripción, y portabilidad numérica. La pretensión en las sesiones siguientes consiste fundamentalmente en desarrollar los hechos de la forma en que se sucedieron y desentrañar los problemas institucionales derivados de esas reglas del juego.

1. El problema de la interconexión

a) Resultados de la negociación de la tarifa de interconexión

La interconexión fue el punto más escabroso de la apertura. Las solicitudes de interconexión se hicieron durante el año 2002, antes de que el mercado fuese abierto, pero tuvo que transcurrir mucho tiempo para que se hiciesen efectivas. Por supuesto, todos los entrantes debían interconectarse con el incumbente, tanto en su red fija como móvil celular, así como con la red móvil de BellSouth.

El problema se originó, en primer lugar, por la negociación de la tarifa. Después desembocó en cuestiones técnicas de la interconexión. En general, los entrantes no pudieron llegar a un acuerdo sobre la tarifa, por lo que la intervención del ERSP se convirtió en la constante. Desde luego esto incrementó de manera notable la tarea del regulador, quizá más allá de lo que el consultor había previsto cuando elaboró el reglamento.

La razón era la más básica; Cable & Wireless invirtió para generar un flujo futuro de caja tal que le permitiese obtener una tasa de retorno sobre ésta más una renta debida a su posición monopólica temporal. Con la apertura la situación cambió, parte de dicha renta debía compartirla con los entrantes que le arrebataban los abonados. El marco regulatorio de la interconexión era como una especie de experimento sobre este tema. Pese a que el resultado se podía prever, rezaba porque se produjese un resultado distinto del obvio.

Al leer lo que esas reglas establecen en el marco regulatorio panameño,³⁴ es posible contestar la pregunta siguiente: ¿Qué tipo de incentivos generan estas directrices?

Artículo 187. La interconexión de las redes de los servicios de telecomunicaciones de uso público es obligatoria y, por tanto, una condición esencial de la concesión.

Artículo 188. El Ente Regulador propiciará que las interconexiones de las redes de telecomunicaciones se lleven a cabo en forma equitativa. En tal sentido, a solicitud de la parte, dictará mandatos de interconexión, los que podrán incluir las tarifas, cargos y otros términos y condiciones de interconexión.

Artículo 198. Los concesionarios realizarán sus mejores esfuerzos para alcanzar un acuerdo dentro de los ciento veinte (120) días calendario desde que el concesionario solicitante envíe una copia de la solicitud de interconexión al Ente Regulador, en la que conste que la parte solicitada ha recibido la solicitud.

Cuadro 5
PANAMÁ: ACUERDOS DE INTERCONEXIÓN CON LA RED FIJA DE CABLE & WIRELESS, AL 14 DE SEPTIEMBRE DE 2004

Empresa	Con mediación	Sin mediación
Total	11	4
Telecarrier	O	
ClaroCom	O	
VoIP Comunicaciones de Panamá		P
Advanced Communication Network	O	
Cable Onda		P
System One World Communications		P
TNR Holding	O	
Optynex Telecom	O	
Nxgentel de Panamá	O	
C Comunica	O	
Tricom Panamá	O	
BellSouth Panamá		P
Worldwide Telecom	O	
Corporación Continental de Tecnología y Desarrollo	O	
Infloplanet	O	

Fuente: Preparado con información del diario *La Prensa*, Suplemento "Martes Financiero", 28 de septiembre de 2004, p. 22.

Artículo 199. De no llegarse a un acuerdo en el plazo establecido en el artículo anterior, cualquiera de las partes podrá solicitar la intervención del Ente Regulador. La solicitud se hará por escrito y describirá los puntos en desacuerdo entre las partes. El Ente Regulador correrá traslado de la respectiva solicitud a la otra parte dentro de los cinco (5) días calendario siguientes a la presentación de dicha solicitud. El Ente Regulador limitará su intervención a la

³⁴ Decreto Ejecutivo N° 73 del 9 de abril de 1997, "por el cual se reglamenta la Ley N° 31 del 8 de febrero de 1996, por la cual se dictan normas para la regulación de las telecomunicaciones en la República de Panamá".

resolución de los temas en controversia, salvo en los casos en que determine que el acuerdo contiene elementos anticompetitivos, discriminatorios o violatorios de la ley o los reglamentos pertinentes. Sin perjuicio de lo anterior, a partir del momento en que cualquiera de las partes haya solicitado la intervención del Ente Regulador, éste podrá ordenar la interconexión inmediata, la cual seguirá en vigor hasta la resolución final de la controversia.

Artículo 200. En caso de desacuerdo, ambas partes enviarán al Ente Regulador una oferta final, y la sustentarán con la documentación que el Ente Regulador les solicite. La oferta final y la sustentación deberán presentarse al Ente Regulador dentro de los cinco (5) días calendario contados a partir de la fecha en que el Ente Regulador lo solicite. Si cualquiera de las partes no presenta su oferta final en ese plazo, el Ente Regulador impondrá la oferta de la otra parte.

Artículo 201. Una vez que las partes hayan presentado su oferta final al Ente Regulador, éste les concederá un plazo de tres (3) días calendario, para que con participación del Ente Regulador concilien sus diferencias.

Artículo 202. El Ente Regulador, una vez vencido el período de conciliación a que se refiere el artículo anterior, dispondrá de noventa (90) días calendario para tomar una decisión.

Artículo 216. Todo concesionario de telecomunicaciones tiene el derecho de instalar, construir y operar redes de telecomunicaciones, y deberá poner dichas redes a disposición de otros concesionarios para su interconexión y acceso de manera tal que los cargos de interconexión y acceso reflejen, como mínimo, los costos incrementales a largo plazo. En ningún caso dichos cargos podrán fijarse a un nivel tal que distorsionen la leal competencia entre concesionarios.

Artículo 219. El cálculo de los costos incrementales promedio de largo plazo se determinará siguiendo principios y teorías económicas generalmente aceptados, tomando para ello en cuenta lo señalado en el artículo 220 de este Reglamento. Los precios de los elementos de acceso e interconexión relacionados no deberán variar del costo incremental promedio de largo plazo del servicio de manera tal que distorsione la leal competencia entre concesionarios.

¿Qué tipo de incentivos generan dichas reglas? En primer lugar, ninguno beneficioso. Por el contrario, no modifica los incentivos que tiene el incumbente *ex ante* para no permitir la interconexión. En segundo lugar, impulsa a los entrantes a no llegar a un acuerdo y esperar la intervención del regulador. Y, en tercer lugar, motiva al regulador a tomar decisiones salomónicas: “partan al niño por la mitad”.

El incentivo del incumbente para no permitir la interconexión es simple: siempre pierde porque se encuentra en una situación muy cómoda, pero cuando llegan los entrantes tiene que compartir su mercado. Con los entrantes únicamente recibe el costo de capital más la proporción de la renta que pueda ganar en la negociación de la tarifa de interconexión. Cuando no había competencia, recibía toda la renta, mientras que en la nueva situación está obligado a compartirla con los entrantes. Nada en la regla modifica el incentivo del incumbente en caso de no interconectarse.

El incentivo del entrante para esperar la intervención del regulador también es simple; para verlo, basta razonar del modo siguiente:

¿Qué haría usted si debe negociar con alguien el precio de un bien, y una regla en la negociación establece que en caso de no llegarse a un acuerdo el árbitro impondrá un precio mediante un método de cálculo que lo beneficia a usted y perjudica al otro? De seguro que usted no negociará y esperará a que el árbitro establezca el precio. De forma análoga, así es la regla de la interconexión. Específicamente, como puede extraerse de lo que reza la cita, el marco regulatorio contiene reglas que establecen que la tarifa de interconexión mínima, en caso de que el regulador intervenga porque las partes no llegaron a un acuerdo, es con base en “costos incrementales promedio de largo plazo”.

En la negociación, la tarifa de interconexión tiene un rango, en cuyo extremo inferior está la tarifa basada en costos y en el superior la tarifa basada en la renta monopólica del incumbente.³⁵ De modo que una negociación anclada por ambas partes tendrá la tarifa con renta monopólica por parte del incumbente y la basada en costos por parte del entrante, ya que esas son las máximas ventajas que cada uno puede conseguir. Por debajo de la tarifa con renta monopólica el incumbente siempre perderá; su pérdida se maximizará con una tarifa basada en costos. Las pérdidas del entrante son las ganancias del incumbente. Simplemente el problema no tiene solución.

Si el ancla del entrante es precisamente una tarifa basada en costos, entonces ¿por qué se tendría que pensar que al entrante le conviene negociar? Si el marco regulatorio panameño dijese explícitamente, como sucede con el venezolano,³⁶ que en caso de no llegarse a una negociación el método empleado sería basado en costos, entonces el entrante tendría los incentivos para no llegar a ningún acuerdo con el incumbente y esperar la intervención del regulador porque ésa es la estrategia que maximiza su beneficio. Pero esto no es lo que el marco regulatorio indica, sino que la tarifa basada en costos representa para el regulador un punto mínimo de referencia a partir del cual debe determinar la tarifa cuando las partes no llegan a un acuerdo. Entonces el regulador fijará una tarifa de interconexión que estará en ese rango. Y como las partes iniciaron la negociación desde una posición anclada, éstas se sentirán insatisfechas con el veredicto final, sea cual sea. Como puede preverse que el regulador en su intervención fijará la tarifa dentro de ese rango, las partes anticipan que permanecer anclados es la mejor estrategia, dado que como el problema no tiene solución, el regulador tenderá a dar un veredicto salomónico.

³⁵ Para ser éstas más explícitas, entiéndase la primera como TELRIC y la segunda como ECPR. Las siglas significan *Total Elements Long-Run Incremental Cost* (TELRIC) y *Efficient Component Pricing Rule* (ECPR) conocida como la regla Baumol-Willig (véase Baumol, W. J., 1983 y Willig, R. D., 1979). Dígase que en la función de costos medios multiproducto de largo plazo, con rendimientos crecientes a escala y economías de alcance, se puede separar el costo incremental promedio de cada uno de los elementos de red utilizados en la interconexión. En este caso, lo que se tiene es un *long-run incremental cost* (LRIC) para cada uno de los elementos utilizados. Si se suma el costo de los elementos totales involucrados en la interconexión, el resultado es un total *elements long-run incremental cost* (TELRIC). Designese este costo como C_{Y_2} . El método ECPR le reconoce al incumbente, además del costo incremental promedio de los elementos de red utilizados en la interconexión, que ya contiene un costo de oportunidad del capital, un extra al cual denominan costo de oportunidad, por lo que está dejando de percibir como consecuencia de que ahora hay un entrante. Así, si el costo de los elementos de red utilizados es C_{Y_2} y $P_{Y_1Y_2}$ es el precio que él cobra a sus suscriptores por el servicio Y_1Y_2 , entonces el precio que cobrará al entrante por el insumo Y_2 es: $P_{Y_2,ECPR} = P_{Y_1Y_2} - C_{Y_2}$. Lo siguiente también es equivalente: $P_{Y_2,ECPR} = C_{Y_2} + (P_{Y_1Y_2} - C_{Y_2} - C_{Y_1})$. Obsérvese que si el incumbente es un monopolio, y un entrante va a iniciar operaciones, debe reconocerle al incumbente toda la renta monopólica que deja de percibir por tener que compartir su mercado. Es en ese sentido que dicha renta es un costo de oportunidad, porque si el incumbente no comparte su mercado en la generación del servicio Y_1Y_2 mediante la interconexión, entonces no dejará de percibir dicha renta. Nótese entonces que para que el entrante tenga un beneficio no nulo en la generación del servicio Y_1Y_2 , debe tener un costo C_{X1} menor que el incumbente. Un entrante con esta característica se dice que es eficiente, y como ECPR lo obliga a ello, entonces por eso el método es *efficient component pricing rule*. Ambos métodos tienen argumentos tanto en favor como en contra, y la discusión entre empresas, reguladores y expertos en el mundo gira alrededor de cuál debe aplicarse. La tendencia mundial ha sido en favor de TELRIC, después de que algunos países como Estados Unidos y Nueva Zelandia han tenido experiencia con ECPR. En Nueva Zelandia, a principios de los años noventa, después de la disputa entre Clear (el entrante) y Telecom (el incumbente) por la tarifa de interconexión, la regla de Baumol-Willig fue adoptada por Telecom y después validada por la corte. Sin embargo, luego fue abandonada y actualmente se aplica el *total service long-run incremental cost* TSLRIC (véase Minister of Communication, New Zeland, Media Release, "Government announces 'world leading' telecommunications reform", 2000). En Estados Unidos también fue abandonada con la nueva Ley de Telecomunicaciones de 1996. América Latina parece pasiva en este terreno y sólo se inclina por lo que indique la tendencia. No obstante, un país como Chile, deja abierta la posibilidad de que las tarifas de interconexión no necesariamente tengan que ser reguladas, de modo que el mercado pueda actuar libremente; pero, si es necesario, una vía de escape establece que el método debe ser TELRIC.

³⁶ "...En los casos en que los operadores no logren un acuerdo, a solicitud de una o ambas partes o de oficio, Conatel (el regulador) establecerá los cargos de interconexión de conformidad con el artículo 44 del Reglamento, el cual señala: 'En el caso de que los operadores que presten servicios de telecomunicaciones no logren un acuerdo en la determinación de los cargos de interconexión, los mismos serán establecidos por la Comisión Nacional de Telecomunicaciones con base en los siguientes criterios: a) Los cargos de acceso se determinarán en función de los gastos por el establecimiento, operación y mantenimiento de las instalaciones que permitan la interconexión física y lógica de las redes públicas de telecomunicaciones; b) Los cargos de uso se determinarán con base en costos incrementales de largo plazo con desagregación de elementos, atendiendo a las teorías y principios económicos generalmente aceptados, de conformidad con el modelo que la Comisión Nacional de Telecomunicaciones haya elaborado...' El mandato es claro; los cargos se deben determinar con base en el modelo de costos incrementales de largo plazo, con una base de cálculo definida y sobre el uso de elementos específicos de la red" (Villavicencio A., 2001).

Como las negociaciones de la interconexión entre privados fallaron en su mayoría, el ERSF tuvo que intervenir. Puesto que el problema no tiene solución, generalmente su veredicto fue de tipo salomónico: “partir el niño a la mitad”. No por casualidad fue común en aquellos tiempos escuchar comentarios como el siguiente.³⁷

Telecarrier (el entrante) espera la decisión del Ente Regulador para que se pronuncie, ya que no hubo acuerdo en las conversaciones entre Cable & Wireless (el incumbente) y sus representantes.

Al respecto, el gerente de mercadeo de Cable & Wireless dijo que lo que está ocurriendo es que las empresas están agotando el período de 120 días porque quieren que el Ente Regulador actúe como árbitro para sacar ventaja de esa resolución.

El desacuerdo entre Telecarrier y Cable & Wireless es por el déficit de acceso y los costos de interconexión al acceso local, por el cual Cable & Wireless pide un centésimo y medio por minuto. Sin embargo, Telecarrier ofrece pagar medio centésimo.

Otra diferencia está referida a los costos por el uso de la infraestructura para llamadas de larga distancia nacional. Cable & Wireless ha pedido trece centésimos; en cambio, Telecarrier ofreció tres cuartos de un centésimo.

Desde luego, estas tarifas puestas sobre la mesa son características del tipo de negociación anclada por ambas partes. El incumbente dice que es “porque quieren que el Ente Regulador actúe como árbitro para sacar ventaja de esa resolución”; es decir, que se le regule con base en el método costos. Uno de los entrantes ha dicho respecto de los cargos de acceso y transporte que se negocian para la interconexión con el incumbente: los entrantes proponen cargos bastante pequeños basados en la experiencia de otros países como Chile, Estados Unidos y la Unión Europea, mientras que el incumbente propone cargos de acceso sumamente elevados.

Otra posición se refleja en el comentario que sigue.³⁸

La compañía Cable & Wireless está poniendo trabas para que nuevas empresas puedan dar el servicio de telefonía a los usuarios en enero de 2003, denunció el gerente de Advanced Communication, Raúl Barahona. Cable Wireless tiene 120 días para otorgar la interconexión; sin embargo, Barahona dijo que en el caso de su empresa ese tiempo ha expirado y todavía no obtiene resultados positivos.

Dada la regla de la interconexión, se presentan los incentivos para que las empresas traten de influenciar al regulador y éste las favorezca. El incentivo se acentúa más aún debido a la alta participación del Estado en las acciones de la empresa que comparte con el incumbente.

b) La interconexión en la práctica

Cuando los problemas de la negociación de las tarifas de interconexión fueron resueltos, surgieron problemas de índole técnica. La carga cayó sobre el incumbente, pues había una lluvia de solicitudes de interconexión. Los competidores podían entrar con la tecnología que quisiesen, empleando los recursos del incumbente; podían prestar el servicio en el área geográfica que desearan y no tenían compromisos de inversión. El incumbente debía atender todas las solicitudes de interconexión y las redes tenían que estar interconectadas para el 2 de enero de 2003.

Las principales complicaciones que se presentaron fueron por la ampliación de las rutas y puntos de interconexión nuevos. En el caso de la ampliación de los EI para POI, en la Ciudad de Colón y el interior del país, ésta fue solicitada por los entrantes, pero a junio de 2004 todavía no estaba disponible. De ese modo, a esa fecha la competencia en larga distancia nacional aún no había comenzado, a pesar de que, como se vio, había un número importante de entrantes y de que ésta

³⁷ Tomado del diario local *La Prensa*, del 7 de septiembre de 2002, escrito por Mario E. Muñoz.

³⁸ Tomado del diario local *La Prensa* de 5 de septiembre de 2002, escrito por Mario E. Muñoz.

había iniciado año y medio antes, según el marco regulatorio. Los entrantes se habían quejado de diversas maneras, argumentando que en todo el proceso Cable & Wireless había empleado tácticas dilatorias con el propósito de retrasar la apertura efectiva. Por su parte, Cable & Wireless alegó justificaciones referidas a procedimientos técnicos.

Para los entrantes la no ampliación de los El técnicamente resultaba en la congestión, de tal forma que los clientes debían esperar a que la línea se desocupara para realizar una llamada. Por supuesto, esto creaba una muy mala imagen en relación con la calidad del servicio que los entrantes ofrecían, la cual se difundió en todo el mercado. La situación a mediados de 2004 era mucho más crítica para los puntos de interconexión en el interior del país, pues no se había concretado para las ciudades más importantes (Aguadulce, David, Chorrera, Santiago y Chitré), pese a que la apertura había comenzado año y medio antes. Ante este panorama, los clientes pensarían mucho las cosas antes de cambiarse con un entrante.

La interconexión al interior del país registró algunas singularidades en el comportamiento del incumbente, lo cual iba a todas luces más allá de las argumentaciones de índole técnica que Cable & Wireless había esgrimido. Específicamente, ocurría que como los entrantes no tenían interconexión para el interior del país, debían utilizar el transporte del incumbente siempre que sus clientes quisiesen hacer una llamada. El transporte era muy costoso; el entrante debía pagar en tal caso 10,5 centésimos por minuto, lo que excedía con creces el costo. Como se vio, el tope de la tarifa negociada durante el proceso de privatización era de 15 centésimos, y el incumbente lo mantuvo hasta el final del año 2002. Pero ahora, a pesar de que daba a los entrantes una tarifa de 10,5 centésimos, promovía ofertas a sus clientes sustancialmente menores, hasta de 5 centésimos para la Ciudad de Colón, por ejemplo.

No se puede argumentar en este caso que se tratara de una práctica predatoria del incumbente, porque para eso el costo debía estar por encima de la tarifa cobrada: era posible debido a las altas rentas con que éste contaba y que le habían sido otorgadas durante el proceso de la privatización. De ahí que la actuación del ERSP estuviera neutralizada desde el punto de vista jurídico, por el propio alcance del marco regulatorio. Sencillamente, el incumbente había encontrado esa debilidad y le había sacado el máximo provecho. Se podía aducir al respecto que se empleaban tarifas discriminatorias, considerando que los entrantes eran unos clientes más del incumbente, una práctica prohibida por el marco regulatorio. No obstante, la situación no era muy clara porque un entrante era un competidor y no un cliente, a efecto de lo cual había un contrato sobre una transacción de un insumo en especial: interconexión. Así, el incumbente no discriminaba sobre el precio de venta de ese insumo, pero sí cuando se consideraba que un entrante era como cualquier otro cliente, y que demandaba un bien para el que no había otro sustituto. En tal caso, el ERSP pudo haber aplicado la “regla de la razón”, pero determinó que Cable & Wireless podía hacer tales ofertas a sus clientes. Sin embargo, regresando al origen del problema, debe quedar entendido que tal práctica no se habría suscitado si los entrantes hubieran estado interconectados con una tarifa local para el tiempo en que tenían previsto que efectivamente podían iniciar operaciones, lo cual nos conduce al análisis de las causas por las cuales la interconexión efectiva se demoró y a la intervención del ERSP al respecto.

2. Códigos de acceso y encaminamiento automático

En el conjunto de reglas concernientes al marco regulatorio,³⁹ se establece la forma en que debía ser conducido el proceso de la apertura de las telecomunicaciones, a partir del 1 de enero del año 2003, sobre los servicios de telecomunicación básica local, nacional, internacional, de terminales públicos y semipúblicos y el servicio de alquiler de circuitos dedicados de voz.

Para los casos de los servicios de larga distancia nacional e internacional, la competencia se basa en la implementación de dos métodos: códigos de acceso y encaminamiento automático, obviamente con interconexión de las redes. Bajo el primer método se asignan a cada operador códigos distintos,⁴⁰ con igual número de dígitos. Entonces, cuando un cliente desea realizar una llamada de larga distancia, ya sea nacional o internacional, selecciona al operador que desea que le provea el servicio marcando los dígitos que lo identifican.⁴¹ Hasta septiembre de 2002 el regulador había asignado los códigos de acceso a los entrantes que iniciaron la apertura: a Galaxy Communications Corp. le asignó los dígitos 055; a Advanced Communications Network, S. A., los dígitos 099; a BellSouth Corp. de Panamá, S. A., 077 y a Telecarrier, Inc., 088. Al incumbente le correspondieron los dígitos 011. A febrero de 2005, los 33 y 59 entrantes de larga distancia nacional e internacional, respectivamente, ya tenían su código de acceso.

No obstante, las facilidades para que se produzca la competencia en larga distancia nacional e internacional, vía los códigos de acceso, debían ser técnicamente implementadas por el incumbente. Por supuesto todos los entrantes requieren de la interconexión y también de la infraestructura con conexión internacional, que puede ser vía satélite o cable submarino de fibra óptica o cualquier otra. En este caso, se considera como *essential facilities* el servicio de *originación*, porque para que el usuario pueda seleccionar un operador de larga distancia necesita de la central local y el enlace de acceso. El recurso de *originación* está provisto monopólicamente, es esencial para la prestación del servicio y no es económicamente duplicable.

No hay *switching costs* significativos para los consumidores, ya que éstos sólo tienen que marcar tres dígitos para cambiar de operador. No obstante, Chamboleyron (2000) argumenta que “si el entrante no enfrenta costos para quitarle abonados al incumbente, el mercado se hace desafiante, no es necesario regularlo y por ende sus elementos de red no pueden ser esenciales”. Incluso los costos de “última milla” representan una proporción relativamente menor respecto del servicio de telecomunicación básica local, de modo que la tarifa de interconexión alcanza una menor proporción en los costos del operador de larga distancia y, por ende, ello debe mitigar el problema de la negociación de la tarifa de interconexión.

³⁹ El Contrato de Concesión, Licitación Pública Internacional N° 06-96 de mayo de 1997, que le otorga la concesión para la prestación de servicios de telecomunicaciones a Intel, S. A., actualmente Cable & Wireless Panamá, S. A., se refiere al *período de exclusividad temporal* en su cláusula 8ª en los siguientes términos: “Sujeto a los términos y condiciones establecidos en el presente Contrato de Concesión, a lo dispuesto en el artículo 23 del Reglamento y con el propósito de lograr los objetivos previstos en las Metas de Expansión y Calidad de Servicio contenidas en el Anexo C, la prestación de los servicios contenidos en la cláusula 4ª de este Contrato estará sujeta hasta el 1º de enero del año 2003 al régimen de exclusividad temporal”. La mencionada cláusula 4ª se refiere a los servicios siguientes, contenidos en la Resolución JD 025 del 12 de diciembre de 1996, emitida por el Ente Regulador de los Servicios Públicos: 101 Servicio de telecomunicación básica local; 102 Servicio de telecomunicación básica nacional; 103 Servicio de telecomunicación básica internacional; 104 Servicio de terminales públicos y semipúblicos, y 105 Servicio de alquiler de circuitos dedicados de voz.

⁴⁰ El Ente Regulador de los Servicios Públicos ha asignado mediante sorteo los códigos de acceso del 010 al 099 para los concesionarios de los servicios de telecomunicación básica nacional e internacional. El procedimiento ha sido llevado a cabo de acuerdo con lo estipulado en el Decreto Ejecutivo N° 73 del 9 de abril de 1997 y la Resolución N° JD-3170 del 29 de enero de 2002.

⁴¹ Formato de marcación a utilizar para las facilidades de Código de Acceso, a partir del 2 de enero del año 2003: Larga distancia nacional 0XX +XXX-XXXX y larga distancia internacional 0XX+00+C.P.+C.C.+X..., en donde: 0XX Código de Acceso; 00 indicativo de una llamada de larga distancia internacional; C.P. Código de Área del País de destino; C.C. Código de Ciudad (de requerirse), y X... Número telefónico de destino (<http://www.enteregulador.gob.pa/telecom/apertura.asp>).

Se puede pensar en el código de acceso como un producto diferenciado porque, a pesar de que es el mismo producto, cada empresa trata de diferenciarlo, ya sea por medio de la publicidad o de las características físicas específicas del servicio que ofrece. Exactamente lo mismo se puede pensar del encaminamiento automático. El código de acceso y encaminamiento automático son productos sustitutos diferenciados entre sí, pues éste le brinda un servicio adicional al abonado, ya que le evita la molestia de marcar tres dígitos para escoger un operador. Cada empresa de la industria provee ambos servicios de manera conjunta y compite con el resto de las empresas mediante precios y diferenciación del producto.

Nótese que a pesar de haber competencia en el mercado de servicio de encaminamiento automático, ésta podría ser menos intensa, ya que involucra algunos *switching costs* que serían significativos para los consumidores. Ello es así porque al inicio de operaciones de los nuevos entrantes el abonado que desea el servicio de encaminamiento automático debe suscribirse previamente mediante una encuesta⁴² con el operador de su preferencia; pero técnicamente este servicio debe ser programado en los equipos del operador de servicios de telecomunicación básica local⁴³ y en el caso de que el cliente cambie de operador deberá pagar un cargo por concepto de programación.⁴⁴ Así, algunos abonados difícilmente se cambiarán, pues ello implica costos, a menos que el operador los asuma con objeto de quitarle abonados a sus competidores. De ese modo, el mercado no es perfectamente disputable o desafiante, de acuerdo con el criterio de Chamboleyron mencionado arriba, porque el entrante enfrentaría costos para quitarle abonados al incumbente. El abonado que desee cambiarse, tal vez por razones de precios, pero que no desea pagar los costos por esta operación, terminará empleando el código de acceso, en caso de que el entrante no absorba estos cargos.

Dados los *switching costs* para el consumidor en el encaminamiento automático, por los cuales el mercado de ese producto no es totalmente disputable, podría pensarse en dos alternativas: que las empresas los asuman o que se elimine el servicio de encaminamiento automático. Se presenta entonces una disyuntiva, pues si las empresas absorben el costo de cambio de operador, los consumidores no valorarán en su justa medida los recursos empleados por concepto de programación, lo que será ineficiente desde un punto de vista social, pero positivo, por cuanto que el mercado de este producto será más disputable. Otra disyuntiva surge si se elimina el encaminamiento automático: también será ineficiente, ya que se estará eliminando la oferta de un producto para la cual hay demanda, a cambio de que el mercado sea más disputable sólo con el código de acceso. ¿Cuál es la mejor solución? Al respecto, no es posible dar una respuesta en

⁴² El Anexo A de la Resolución JD-2802 del 11 de junio de 2001, “por medio de la cual se adoptan las normas que regirán la prestación de los servicios básicos de telecomunicaciones, a partir del 2 de enero de 2003, y se adoptan otras medidas”, establece en la sección 14.1 que “de acuerdo con lo establecido en la Resolución N° JD-179 del 12 de febrero de 1998, y para el caso específico de la facilidad de encaminamiento automático (prescripción), Cable & Wireless Panamá, S. A. realizará una encuesta a los clientes del servicio de telecomunicación básica local con el fin de que cada uno seleccione la empresa operadora del servicio de telecomunicación básica nacional y/o internacional de su preferencia. Cable & Wireless Panamá, S. A. entregará a cada uno de los concesionarios de los servicios de telecomunicación básica nacional y telecomunicación básica internacional el listado de clientes que hayan escogido utilizar los servicios de estos concesionarios. Dicho listado deberá contener como mínimo el nombre y número telefónico del cliente. El Ente Regulador, mediante resolución motivada, determinará el contenido de la encuesta y establecerá las directrices para llevarla a cabo, con objeto de garantizar que exista transparencia en la escogencia por parte de los clientes de sus concesionarios de los servicios de telecomunicación básica nacional e Internacional”.

⁴³ El Anexo A de la Resolución JD-2802 del 11 de junio de 2001, “por medio de la cual se adoptan las normas que regirán la prestación de los servicios básicos de telecomunicaciones, a partir del 2 de enero de 2003, y se adoptan otras medidas”, en la sección 14.1 indica que “los concesionarios del servicio de telecomunicación básica local deben instalar en sus centrales los equipos y sistemas necesarios para que sus clientes y usuarios cuenten con la facilidad de encaminamiento automático (prescripción) y código de acceso para efectuar sus llamadas de larga distancia nacional e internacional. De conformidad con la Resolución N° JD-179 del 12 de febrero de 1998, la empresa Cable & Wireless Panamá, S. A. deberá proveer, a partir del 1 de enero de 2003, las facilidades de encaminamiento automático (prescripción) y código de acceso a todos sus clientes del servicio de telecomunicación básica local”.

⁴⁴ “Todos los clientes del servicio telefónico local contarán gratuitamente con ambas facilidades, no obstante en el evento que el cliente desee cambiar al operador que le provee los servicios de larga distancia nacional o internacional, mediante la facilidad de encaminamiento automático, el prestador del servicio telefónico local puede cobrarle un cargo en concepto de programación” (<http://www.enteregulador.gob.pa/telecom/apertura.asp>).

términos teóricos, puesto que se trata de una cuestión empírica basada en el razonamiento siguiente: si el beneficio social de introducir mayor disputabilidad en el mercado es superior al costo social, entonces conviene que las empresas asuman los *switching costs*. Este razonamiento debe verificarse en términos empíricos, si se decide desaparecer el encaminamiento automático.

Los códigos de acceso estaban asignados por el ERSP a tiempo para la apertura de las telecomunicaciones, si bien en la práctica eso no significaba que una vez llegado el momento el consumidor simplemente tuviera que marcar tres dígitos y realizar su llamada de larga distancia nacional o internacional con el proveedor que le brindaba el precio más bajo o el mejor servicio. De hecho, sucedía lo contrario, debido a que los códigos tenían que programarse en los equipos del incumbente, lo cual tardó algún tiempo y originó algunos conflictos. Programar el servicio de encaminamiento automático, que también debía hacerse en los equipos del incumbente, se prolongó mucho más, además de que la prescripción era un requisito para ello, al igual que la interconexión, y éstas llegaron tarde.

Hasta el momento se han tratado los problemas de la interconexión; ahora se analizará el de la prescripción, indispensable para el servicio de encaminamiento automático.

3. Prescripción

La competencia y la reducción de precios en larga distancia nacional e internacional no serán un hecho real, si no se cuenta con la suficiente información y si ésta no se distribuye de manera equitativa en el mercado. El asunto es que en caso de no ser así los consumidores tomarán decisiones que dependerán de sus creencias acerca de los proveedores del servicio; sólo podrán tomar decisiones óptimas con información completa y simétricamente distribuida en el mercado. En ese sentido, los esfuerzos de mercadeo por medio de la publicidad y su veracidad, así como la actuación del regulador en dichas materias, es relevante en este proceso de apertura.

En el caso en que los abonados debían elegir a su operador por medio de la prescripción con base en una encuesta, a cargo del incumbente y bajo la supervisión del ERSP, se presentaron algunos inconvenientes que atrasaron la apertura de la larga distancia nacional e internacional, precisamente debido a la falta de información. La cita siguiente proporciona algunas luces al respecto:⁴⁵

Un soplo de lentitud antecede a la apertura del sector de telecomunicaciones. A menos de siete meses de declararse a este sector en abierta competencia, el Ente Regulador de los Servicios Públicos reconoce que los clientes no tienen la menor idea de los servicios a los que tendrán acceso... Para Alex Arroyo, director presidente del Ente Regulador de los Servicios Públicos, el proceso de la apertura será lento por varias razones y una de ellas es que los clientes deben conocer a plenitud los servicios que les ofrecen las empresas entrantes al mercado de las telecomunicaciones, y le corresponde a ellos (las nuevas empresas) brindarle a los usuarios esa información. Sin la divulgación apropiada las propuestas tarifarias que tienen las nuevas empresas es prácticamente imposible realizar una encuesta para conocer las preferencias de los clientes en cuanto a qué empresa le ofrecerá los servicios de telecomunicación básica local, básica nacional, básica internacional, servicios públicos y semipúblicos y el alquiler de circuitos dedicados de voz.

La controversia aquí surge cuando el regulador debe elegir entre continuar con el proceso de apertura —habiendo implementado la encuesta en el tiempo estipulado, que era para el mes de junio de 2002, y dejar que los consumidores tomaran su elección sin la información suficiente—, o

⁴⁵ Tomado del diario local *El Panamá América*, “Telefónicas atrasadas en la apertura del servicio”, jueves 26 de septiembre de 2002, escrito por Melitza E. Solano C.

retrasar el proceso, tal como lo hizo,⁴⁶ a fin de permitir que las empresas oferten la calidad de sus servicios y sus precios. No obstante, los precios que las empresas cobren a los consumidores están relacionados con las tarifas de interconexión. Sobre este punto, una empresa argumentó que no los había dado a conocer porque una de las variables relevantes de la competencia, o sea el precio, no había podido fijarse debido a que se desconocían los costos de la interconexión. Éstas son las palabras textuales:⁴⁷

...el gerente de Advanced Communication dijo que sin saber cuáles serán los costos de interconexión, no se pueden establecer los precios al público.

Es evidente que el marco regulatorio no previno tal contingencia, resultando así un contrato incompleto entre las empresas y el Estado, que podría dar origen a una secuela de prácticas oportunistas por parte del incumbente. ¿En qué sentido?, simplemente retrasar la apertura, o quizá disuadir la entrada, al no negociar las tarifas de interconexión, de modo que los entrantes no puedan fijar y divulgar los precios de los servicios; es decir, que no estén en condiciones de cumplir con el requisito de “realizar publicidad para darse a conocer entre el público”. Lo cierto es que, ante lo incompleto del contrato, el regulador debía tomar una decisión para completarlo, pero su decisión fue criticada por uno de los entrantes, que pensó que la no realización de la encuesta pondría en ventaja a Cable & Wireless sobre los otros concesionarios entrantes, ya que el incumbente es “conocido” y los entrantes tendrían que realizar fuertes inversiones en publicidad y mercadeo para darse a conocer. Pero, ¿qué tanta validez podría tener dicho argumento? Eso efectivamente depende de la percepción del público y de la tecnología del entrante. Con base en la experiencia de otros países, en donde las tarifas de larga distancia han registrado una caída significativa con la apertura, el público podría percibir o tener la creencia de que un entrante le ofrecería ese servicio a un precio menor que el incumbente, o de otro modo, ¿por qué entraría al mercado?

La decisión del regulador de suspender la encuesta para la prescripción es la más sana, en vista de que el consumidor no dispone de la información para elegir a un operador de su preferencia. Esta idea se basa en el hecho de que al haber *switching cost* en el servicio de encaminamiento automático, elecciones sin información impedirían que en el futuro los consumidores eligieran a los operadores más eficientes, desplazándose la demanda desde el servicio de encaminamiento automático hacia el servicio de código de acceso. El problema de la negociación del contrato de interconexión impidió la divulgación de la información a los consumidores por parte de los entrantes.

⁴⁶ El Ente Regulador de los Servicios Públicos, mediante Resolución JD-3340 del 27 de mayo de 2002, “por medio de la cual se pospone la encuesta para que los clientes del servicio de telecomunicación básica local escojan al prestador de los servicios de telecomunicación básica nacional y/o internacional de su elección, y se dictan otras medidas”, considerando...”Que el Ente Regulador, mediante Resolución N° JD-2802 del 11 de junio de 2001, adoptó las normas que regirán los servicios básicos de telecomunicaciones a partir del 2 de enero de 2003... Que la referida Resolución dispone que el Ente Regulador mediante resolución motivada determinará el contenido de la encuesta que la empresa Cable & Wireless Panamá, S. A. debe realizar a los clientes del servicio de telecomunicación básica local, para que cada uno escoja la empresa operadora de servicio de larga distancia nacional y/o internacional de su preferencia y establecerá las directrices para llevarla a cabo, con objeto de que exista transparencia en la escogencia por parte de los clientes de los prestadores de los servicios de telecomunicación básica nacional y/o internacional... Que a pesar de que el Ente Regulador, en cumplimiento de lo establecido en la citada Resolución N° JD- 2802 de 2001, asignó a los concesionarios de los servicios de telecomunicación básica nacional y/o internacional los respectivos códigos de acceso, hasta la presente fecha ninguno ha iniciado las promociones correspondientes para darse a conocer... Que ante la ausencia de divulgación o promoción sobre los nuevos concesionarios de los servicios de telecomunicación básica nacional y/o internacional, los clientes o usuarios de estos servicios no tienen conocimiento de los mismos; por tanto, no tienen los suficientes elementos, una vez se les presente la encuesta para escoger al operador de su preferencia que realizará sus llamadas de larga distancia nacional y/o internacional... Resuelve... aplazar la fecha en que Cable & Wireless Panamá, S. A. debe realizar la encuesta que permitirá a los clientes del servicio de telecomunicaciones básica local escoger al prestador a través del cual realizará sus llamadas de larga distancia nacional y/o internacional”.

⁴⁷ Tomado del diario local *La Prensa*, del 5 de septiembre de 2002, escrito por Mario A. Muñoz, “Cable & Wireless pone trabas para conceder interconexión”.

4. Portabilidad numérica

Estaba prevista en la apertura la portabilidad numérica, la cual reducía los *switching costs* al poder portarse el número. Simplemente, el cambio de operador sería imperceptible. En la práctica, los números que deben portarse son los del incumbente. En la actualidad, tal portabilidad no existe. Las complicaciones que esto implica son más notorias en el servicio comercial. Por ejemplo, cuando un proveedor de servicios de Internet *dial up* cambia de operador, debe notificarlo a todos sus clientes y configurar los equipos de éste. Del mismo modo, cualquier empresa comercial debe notificarlo a sus clientes. Así, los *switching costs* son importantes y han inhibido el cambio de operador y por ende la competencia.

No obstante —dado que la norma es acumulativa y evoluciona correctamente, siempre y cuando sus principios estén correctos en las leyes y decretos—, el regulador ha emitido algunas resoluciones para regular el asunto en la práctica.

5. Desagregación del bucle local de abonado

Como los entrantes no tienen una red de telecomunicación básica local, o sea una red fija, o la que tienen es relativamente insignificante, y además su duplicación es antieconómica, la competencia sólo puede ser con base en la red del incumbente; la desagregación del bucle local de abonado es de importancia fundamental y, al mismo tiempo, uno de los cuellos de botella más relevantes en este segmento del mercado. En teoría, el problema se puede resumir hipotéticamente del modo siguiente:

El incumbente tiene el monopolio de las infraestructuras y los entrantes producen con las infraestructuras que el incumbente le arrienda. Sin regulación, el precio de las infraestructuras será de monopolio, mientras que el del producto final será de duopolio. El incumbente estaría en mejor posición si disminuye el precio de su producto final hasta el punto en que lo compense en su totalidad con las rentas de su monopolio de infraestructuras. De ese modo, sacaría a los entrantes del mercado y tendría también un monopolio sobre el bien final. Si de repente un regulador malintencionado lo obligara a arrendar infraestructura, y además de eso debiera hacerlo al costo incremental promedio de largo plazo, quedaría en una situación aún peor. Por otra parte, si el regulador en lugar de ello simplemente lo obligara a arrendar infraestructura y dejara el precio de ésta en la negociación entre las partes, el incumbente tendería a imponer un precio de monopolio. Más aún, si el incumbente pudiera sabotear el proceso, estaría en mejor situación.

Al parecer, al igual que en el caso de la interconexión, el problema no tiene solución. Más aún, al parecer todos los cuellos de botella de la apertura que se han analizado se presentan debido a este problema, en el cual sabotear el proceso es la mejor estrategia del incumbente. Tal asunto parece sugerir que las infraestructuras que constituyen *essential facilities* para los entrantes no deberían ser privatizadas, sino mantenerse como propiedad del Estado, cobrando su arriendo al costo incremental promedio de largo plazo.

Más allá de los incentivos del incumbente para sabotear el proceso de desagregación del bucle local de abonado, se observa que el ERSP en la actualidad se está dotando de las herramientas necesarias, mediante resoluciones, para reglamentar y regular la desagregación del bucle local de abonado. Sin embargo, su actuación es arbitraria, ya que tal concepto no aparece en los principios de la norma, o sea, ni en la Ley de Telecomunicaciones ni en su reglamentación. El incumbente está consciente de esta omisión, de modo que las actuaciones del ERSP son perfectamente apelables ante la Corte Suprema de Justicia (CSJ). Para cubrir esta carencia legislativa será necesario recurrir a un decreto del Órgano Ejecutivo, lo cual implica que la desagregación del bucle local de abonado tardará un tiempo. Y tardaría aún más si el ERSP actuara mediante resolución, haciendo obligatoria la desagregación, y el incumbente apelara ante la Corte. En tal caso, antes del Decreto Ejecutivo,

primero debería esperarse el fallo de la Corte, que probablemente sería contrario a la actuación del ERSP.

6. El marco regulatorio de defensa de la competencia

Éste ha sido otro cuello de botella en la apertura, ya que sus principios generales sólo están contenidos en la Ley de Telecomunicaciones y en su reglamentación, pero éstos no están desarrollados mediante resolución del ERSP. El punto más importante ha sido el de “abuso de la posición de dominio” porque está enunciado correctamente en los principios, aunque no desarrollado. Se plantea que durante la apertura el incumbente ha abusado en innumerables ocasiones de su posición de dominio y, por ende, inhibido la competencia, si bien tales supuestos sólo pueden ser demostrados y sancionados en la práctica mediante el arbitraje del ERSP.

En general, el abuso de la posición de dominio se basa en los tres aspectos siguientes: determinación del mercado pertinente, poder de mercado en el mercado pertinente, y la práctica abusiva en sí de la posición de dominio. Debido a que el ERSP no ha emitido una resolución por medio de la cual se determine la forma precisa en que se deben analizar estos tres elementos, cualquier actuación suya al respecto es arbitraria. Tal vez podría argumentarse que es obvio que el incumbente tiene poder de mercado sobre el mercado pertinente o relevante y ha abusado de su posición de dominio. No obstante, mientras no se indiquen en la norma los tipos de conductas que constituyan un abuso de la posición de dominio —teniendo en cuenta que antes debe definirse la posición de dominio sobre el mercado pertinente y éste a su vez quedar determinado—, cualquier actuación del ERSP al respecto resulta arbitraria debido a que estaría sostenida en el vacío, fundada en los juicios personales de sus directores.

C. Desempeño en la apertura

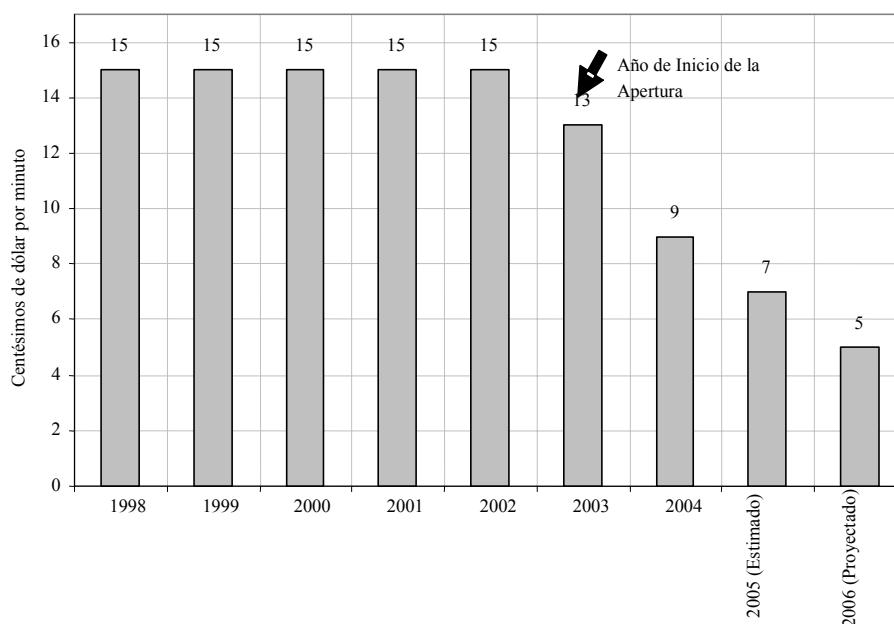
La apertura no ha tenido impacto positivo sobre la telefonía básica local, sobre todo debido a la no desagregación del bucle local de abonado, pero el impacto registrado en los segmentos de larga distancia nacional e internacional ha sido muy positivo. Como se aprecia en el gráfico 1, el precio de la larga distancia nacional ha disminuido, de 15 centésimos en el año 2002 a 9 centésimos en 2004, y los cálculos para 2005 y 2006 anticipan una caída a siete y cinco centésimos, respectivamente.

El costo al consumidor para las llamadas de larga distancia internacional también ha observado una baja importante, como se aprecia en el gráfico 2.

El precio de las llamadas de larga distancia mediante tarjeta prepago para teléfonos públicos también se está reduciendo, debido a que los entrantes compiten mediante éstas por conducto de los teléfonos del incumbente. No obstante, sólo hasta hace unos meses el ERSP emitió una resolución por medio de la cual se obliga al incumbente a permitir que las tarjetas de prepago de los entrantes sean utilizadas en sus teléfonos públicos.

Gráfico 1

PANAMÁ: EVOLUCIÓN DEL PRECIO PROMEDIO DE LA LARGA DISTANCIA NACIONAL, 1998-2006

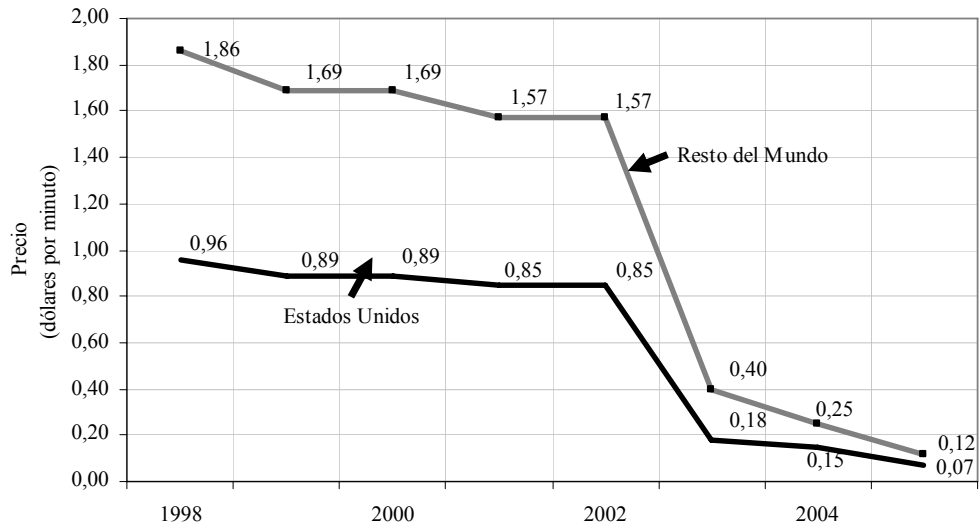


Fuente: Con base en datos del Ente Regulador de los Servicios Públicos (ERSP). Estimación y proyección propias.

La figura 6 resume muy bien las opciones que se han presentado para los consumidores en el caso de la larga distancia nacional, luego de la apertura. Sin embargo, subsisten algunos problemas muy de fondo para el caso de VoIP, la alternativa más barata, pues únicamente es posible si se tiene ADSL.⁴⁸ Por las razones que se explicarán en la sección V, dada la no desagregación del bucle de abonado, la provisión de ADSL sólo es viable para el incumbente. Como ADSL con el incumbente solamente es posible teniendo telefonía local con él, resulta obvio que la telefonía VoIP es para el segmento comercial, pero no es accesible para los segmentos de población de bajos ingresos.

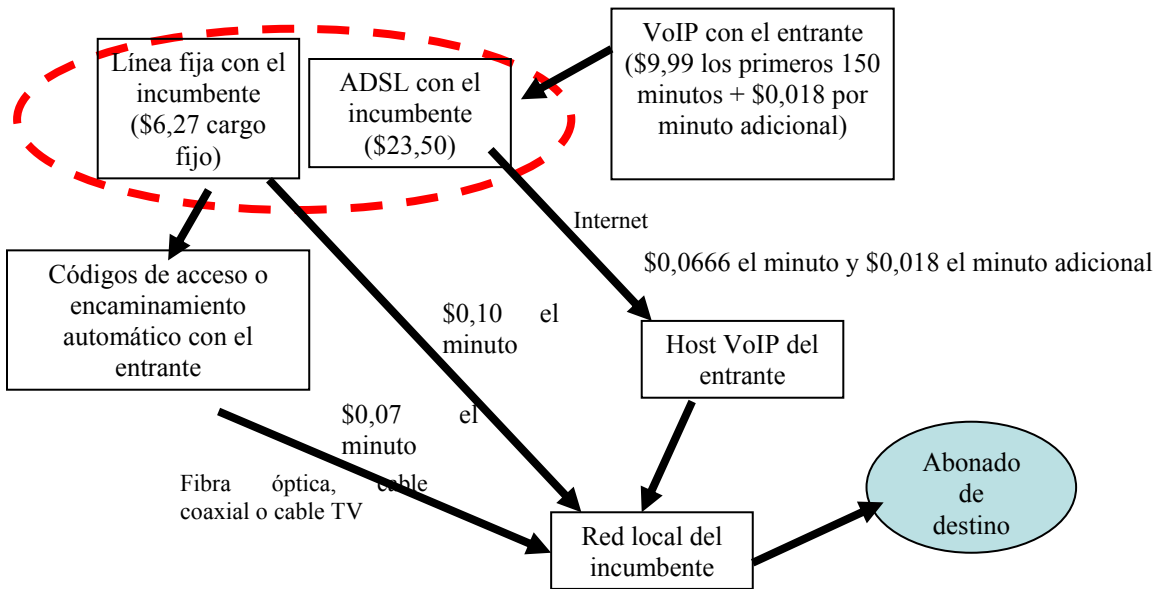
⁴⁸ *Asymmetric Digital Subscriber Line (ADSL)*. Es una tecnología que transforma las líneas telefónicas fijas en líneas digitales, incrementando de ese modo la velocidad de conexión a Internet. Esta tecnología permite que el usuario utilice para la transmisión de datos el mismo cableado de la línea telefónica fija existente en su residencia. Por medio de un dispositivo llamado *Splitter*, instalado en la entrada de la línea de la residencia, se divide ésta en tres canales: uno de ellos para la conexión telefónica de voz y los otros dos para la transmisión de datos en la conexión a Internet. La ventaja de esta tecnología es que se puede realizar una conexión a Internet al mismo tiempo que permite hablar por teléfono, a diferencia de la conexión *dial up*. El concepto de asimétrico, incorporado en el nombre de la tecnología, se debe a que los canales de datos no tienen la misma velocidad de transmisión: el canal de recepción tiene una mayor velocidad que el de envío.

Gráfico 2
PANAMÁ: EVOLUCIÓN DEL PRECIO PROMEDIO DE LA LARGA DISTANCIA INTERNACIONAL, 1998-2006



Fuente: Tomado del diario *La Prensa*, Suplemento "Martes Financiero", 28 de septiembre de 2004, p. 22; proyección propia.

Figura 6
PANAMÁ: MODALIDADES Y TARIFAS DE LARGA DISTANCIA NACIONAL DESPUÉS DE LA APERTURA



Fuente: Elaboración propia con base en las ofertas de los entrantes y el incumbente durante el año 2005.

IV. Competencia en telefonía móvil

A. Competencia limitada y desempeño

Como se vio en el capítulo I, desde un principio se estableció un duopolio en telefonía celular, mediante la licitación de las Bandas A y B. No obstante, la competencia en la prestación del servicio de telefonía móvil, en que los concesionarios disponen de libertad para determinar los precios, no se encuentra limitada por el número de concesionarios, sino más bien por la incompatibilidad tecnológica y la imposibilidad de portabilidad numérica. Simplemente incrementan los costos de cambio del cliente y no generan los incentivos para intensificar la competencia entre concesionarios.

En 1996, BellSouth, ganadora de la licitación de la Banda A, inició operaciones prestando el servicio de telefonía móvil celular mediante la plataforma tecnológica TDMA.⁴⁹ Esta misma tecnología también fue la primera empleada por Cable & Wireless en 1998, concesionaria de la Banda B. Así, esta compatibilidad tecnológica entre ambos permitió al cliente el uso del mismo equipo terminal (teléfono móvil), al optar por otro concesionario, disminuyendo de esa forma los costos del cambio. Esta situación se modificó por completo

⁴⁹ *Time Division Multiple Access* (TDMA). Es una tecnología cuyo promotor en Estados Unidos ha sido el fabricante de teléfonos celulares Ericsson, en una alianza estratégica con AT&T Wireless, SBC y BellSouth.

cuando, en octubre de 2002, el operador de la Banda B introdujo la tecnología GSM,⁵⁰ y seguidamente BellSouth introdujo la tecnología CDMA.⁵¹

Tanto TDMA como GSM utilizaban tecnología digital de “Acceso Múltiple por División de Tiempo”, mientras que CDMA empleaba la tecnología digital de “Acceso Múltiple por División de Código”. La tecnología TDMA no es compatible con GSM o CDMA. Anunciadas por los concesionarios como tecnologías de tercera generación, las dos últimas no son compatibles entre sí. La consecuencia de la no compatibilidad tecnológica incrementó los costos de cambio del cliente y en consecuencia deterioró la competencia en el mercado. Aunado a esto, los costos de cambio del cliente aumentaron aún más por el hecho de que el reglamento del servicio de telefonía celular y los contratos de concesión no contemplaban la llamada portabilidad numérica, o sea, la posibilidad de conservar el número telefónico actual al cambiar de concesionario.

Sin embargo, a pesar de la no portabilidad numérica y de la estrategia de diferenciar el servicio tecnológicamente, los concesionarios han competido en precios, a juzgar por lo que se ha observado en la evolución y características de los diferentes planes ofrecidos. Al respecto, cada concesionario ha ofertado, en función de la forma de pago, distintos planes, con contrato y sin contrato. La diferencia entre éstos es el momento en el que se realiza el pago. En los planes sin contrato la forma de pago es anterior al consumo de tiempo-aire (planes prepago) y en los planes con contrato es posterior (planes pospago). En función de las facilidades disponibles, los planes prepago tienen menos opciones que los servicios pospago. En relación con la estructura del precio por el servicio, los planes prepago no tienen cargo fijo mensual y los planes pospago están disponibles para clientes individuales y clientes corporativos. Tanto los contratos prepago como los contratos pospago ofertan servicios incluidos y servicios opcionales que implican pagar un cargo adicional de activación. En los planes con contrato, el precio por tiempo aire consumido en llamadas a lo interno de la red de cada concesionario es menor que para llamadas fuera de red. En los planes sin contrato no hay tal distinción.

El crecimiento anual del número de clientes de cada concesionario se explica mayormente por la preferencia hacia el sistema de prepago. Este resultado no es particular, es global, lo cual pone de manifiesto la preferencia de los consumidores por este sistema. El concesionario de la Banda A introdujo la forma de pago preconsumo a partir de 1998. En el cuadro 6 se muestra claramente la preferencia por el sistema de prepago.

Al 2004 las participaciones de mercado de cada concesionario, en el global y por tipo de contratos, se encuentran equilibradas, lo cual —a más de siete años de inicio de operaciones— revela que hay competencia intraservicio. En el sistema prepago las tarifas por minuto de tiempo aire han pasado, de 70 centésimos el minuto en 1998 hasta 25 centésimos el minuto, en función de la denominación de la tarjeta prepagada.

⁵⁰ *Global System for Mobile Communication* (GSM). Es la tecnología dominante en el mundo para teléfonos celulares. En el caso de la Comunidad Económica Europea, es el único estándar empleado.

⁵¹ *Code Division Multiple Access* (CDMA). Una tecnología radicalmente distinta de GSM y TDMA, cuyo promotor en Estados Unidos ha sido Qualcomm, en una alianza estratégica con Bell Atlantic, US West, AirTouch, Sprint PCS. En Panamá, la compañía Ericsson ha sido la proveedora de la infraestructura y los equipos de la tecnología CDMA para BellSouth Panamá.

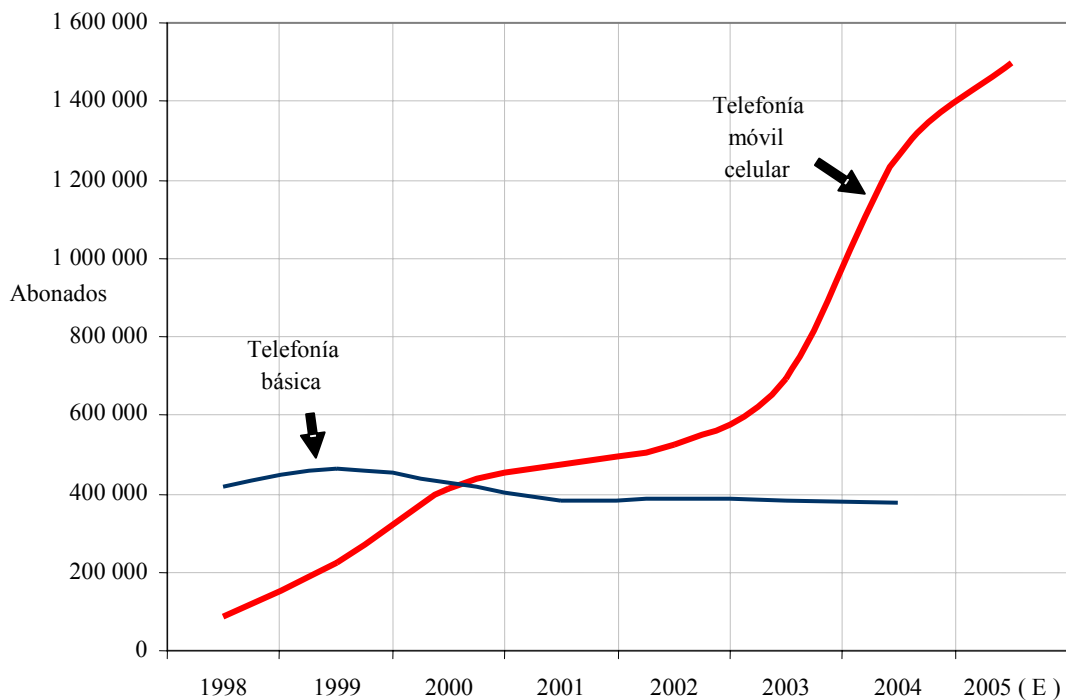
Cuadro 6
PANAMÁ: INDICADORES DE TELEFONÍA MÓVIL CELULAR EN PANAMÁ, 1998-2005

Indicador	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005 a/
Abonados	86 389	223 193	410 401	475 141	525 845	692 406	1 259 948	1 500 000
Abonados por cada 100 habitantes	3,1	7,9	14,5	15,8	17,2	22,2	39,7	n.d.
Abonados con tarjeta prepagada	31 630	177 749	354 634	414 612	456 046	596 427	1 148 140	n.d.
Abonados con contrato	54 759	45 444	55 767	60 529	69 799	95 979	111 108	n.d.
Número de estaciones base	132	183	207	213	340	457	n.d.	n.d.
Cobertura de la población (porcentajes)	68,0	69,0	74,0	77,0	79,0	82,0	n.d.	n.d.
Cobertura del territorio (porcentajes)	14,0	15,0	17,0	18,0	18,0	19,0	n.d.	n.d.

Fuente: Ente Regulador de los Servicios Públicos (ERSP).

a/ Cifras estimadas.

Gráfico 3
COMPARACIÓN DE LA EVOLUCIÓN DE LA TELEFONÍA SEGÚN SEGMENTO DEL MERCADO, 1998-2005



Fuente: Con base en datos publicados por el Ente Regulador de los Servicios Públicos (ERSP).

B. Aparición de un competidor inesperado: el caso Bellsouth-Tricom

Una vez más la tecnología y los vacíos del marco regulatorio fueron sorprendentes. Se suponía, de acuerdo con el marco regulatorio, que la competencia de telefonía móvil celular estaba reservada al duplo conformado por BellSouth y Cable & Wireless, pero al transcurrir algunos años la tecnología hizo posible que un producto sustituto apareciera en la escena: servicio troncal de la compañía Tricom.⁵² Cuando esto sucedió, rápidamente se presentó un conflicto que sobrepasó las instancias del Ente Regulador y llegó a los órganos de justicia. En seguida se describe la forma en que sucedieron los acontecimientos, el desarrollo de los mismos y las medidas que se aplicaron al respecto.

Los servicios troncales han venido operando bajo el marco de la ley desde los años ochenta. Estos servicios tenían las limitantes regulatorias propias de la industria impuestas por el Ministerio de Gobierno y Justicia, pero con la creación del Ente Regulador en 1996 se modernizó completamente dicha regulación, permitiendo la reestructura de los servicios de telecomunicaciones en función de definiciones específicas que los diferenciaban. Así fue como al servicio troncal, que hasta 1996 estaba exento de restricción alguna, se le incluyó una restricción que imposibilita traspasar una llamada en curso a otra celda, el *hand-off*, con el propósito de que las llamadas no tuvieran continuidad. A simple vista esta distinción podría parecer irrelevante, pero se consideró fundamental para diferenciar el servicio troncal del de telefonía móvil celular, que de por sí tiene una serie de atribuciones especiales originadas en el contrato de concesión. Por ejemplo, el otorgamiento en exclusiva de una banda de frecuencias completa en el nivel nacional.

No obstante, la restricción técnica no impide la posibilidad de modernizar el servicio; por el contrario, es obligación del Ente Regulador promover la implementación de tecnologías de punta en el país. De hecho, en el año 2000, Tricom de Panamá, S. A., concesionaria del servicio, siguiendo la tendencia de modernización del mercado,⁵³ inició el cambio de su infraestructura y adquirió un sistema troncal digital fabricado por Motorola. Entre otras cosas, permitía maximizar el uso del espectro radioeléctrico, al poder llevar hasta seis conversaciones simultáneas en un mismo canal, superando la capacidad de los sistemas de los demás concesionarios de servicios troncales no digitales.

Pese a lo moderno del sistema, con el propósito de no violar la norma, Tricom solicitó al fabricante que no se le habilitara la función de *hand-off* propia del sistema, que normalmente se utiliza en otros países donde no existe dicha restricción. De ese modo, el equipo se ajustó para que operara de acuerdo con la restricción y definición del servicio troncal, y así lo certificó el fabricante Motorola y el Ente Regulador.

La reacción de uno de los concesionarios de la telefonía celular no se hizo esperar, pues aunque Tricom cumplía con la norma en relación con el salto de celda, no podía pasar inadvertido el hecho de que en efecto era un sustituto de la telefonía celular. Así, el concesionario de la Banda A del servicio de telefonía móvil celular, o sea BellSouth de Panamá, S. A., tal como ha procedido en otros países y ante la posible amenaza de que un sistema troncal moderno operara en Panamá, recurrió a los tribunales ordinarios de justicia, y no al Ente Regulador, para detener el desarrollo de Tricom. Bajo la premisa de que la instalación de dicho sistema le causaría graves perjuicios, logró que un Juzgado del Circuito expidiera una “orden de no hacer” para la instalación y puesta en

⁵² Tricom era una empresa que operaba una concesión de servicio troncal, clasificada como 201; la inversión extranjera directa de ésta había sido de aproximadamente 60 millones de dólares, y ocupaba alrededor de 150 personas.

⁵³ La digitalización de la red troncal se ha hecho en países como Argentina, Brasil, Canadá, Colombia, Corea, Chile, Estados Unidos, Filipinas, Japón, México y Perú.

servicio de un sistema iDEN de Motorola. Aun así, Tricom, dentro de las posibilidades que el marco jurídico le permitía, continuó prestando el servicio a unos 10.000 usuarios.

Además, BellSouth también recurrió a la Corte Suprema de Justicia, argumentando en torno a la ilegalidad de la definición del servicio troncal que había sido presentada en el año 1996 mediante resolución por el Ente Regulador.⁵⁴ Sobre esa base, BellSouth pretendió incluir más restricciones, las cuales se extenderían no sólo a Tricom, sino a la industria en general, impidiendo la posibilidad de desarrollo de una industria que ha servido a Panamá desde los años ochenta.

Se presentaron múltiples litigios judiciales entre BellSouth y Tricom, conocidos todos en la jurisdicción civil ordinaria, tendientes a evitar que se llevase a cabo toda actividad relacionada directa o indirectamente con la instalación y puesta en servicio del equipo de telecomunicaciones móviles que utiliza el sistema iDEN (*Integrated Digital Enhanced Network*) de Motorola, incluyendo, pero sin limitarse a la construcción de torres de comunicación, la instalación de antenas, la instalación de radio base, la instalación y configuración de centrales de comunicación, la conexión de centrales de comunicación con cualquier elemento de una red de radio base y la conversión a radio base de los sitios donde Tricom mantenía repetidoras. Del mismo modo, y entre otras cosas por medio de una orden judicial, se ordenó a la empresa Cable & Wireless abstenerse de firmar cualesquier acuerdo de interconexión con Tricom, en relación con el equipo iDEN de Motorola.

Posteriormente, la compañía Tricom fue vendida al grupo de inversionistas panameños de la sociedad Iden Centroamérica, Inc. Con motivo de dicha venta, Tricom llevó a cabo una serie de transacciones para dar por terminados los litigios en trámite, quedando pendiente de resolución, al 27 de febrero de 2004, sólo un litigio que mantenía con Cable & Wireless. Un tribunal admitió y aprobó un acuerdo de transacción celebrado extrajudicialmente entre Tricom y BellSouth, por medio del cual finalizaron el caso; se levantó una medida conservatoria y de protección en general decretada por el juzgado,⁵⁵ ordenándose el archivo del expediente.

Dentro de las cláusulas del acuerdo de transacción, firmado el 12 de febrero de 2004, Tricom hace una serie de reconocimientos de derechos en favor de la empresa BellSouth, entre los cuales se tienen los siguientes:

Tricom reconoce que de conformidad con la ley y el contrato de concesión, BellSouth tiene el derecho de prestar el servicio celular en un régimen de competencia limitada a dos concesionarios, a saber: BellSouth y Cable & Wireless. En consecuencia, Tricom reconoce que sólo dos concesionarios del servicio de telefonía móvil celular establecidos pueden ofrecer servicios en Panamá con un sistema de telefonía móvil celular.

Y, lo más importante:

Tricom se obliga a cesar la operación del sistema iDEN de Motorola y a remover todos los componentes de tal sistema que opera en Panamá...

Ante ello, BellSouth convino en desistir del proceso instaurado contra Tricom, que se tramitaba en el juzgado,⁵⁶ y Tricom de la demanda de reconversión instaurada contra BellSouth.

⁵⁴ Ente Regulador de los Servicios Públicos, Resolución JD-025, del 12 de diciembre de 1996.

⁵⁵ Juzgado Séptimo del Primer Circuito Judicial de Panamá, Auto N° 1065, del 24 de agosto de 2001.

⁵⁶ Juzgado Undécimo del Primer Circuito Judicial de Panamá, Ramo Civil.

C. El regreso de Telefónica de España

Como se comentó, Telefónica de España no precalificó en el proceso de licitación pública de la venta de 49% de las acciones de Intel, S. A. debido a la importante participación del Estado español en las acciones de la empresa.⁵⁷ Esa participación del Estado español mermó con los años, lo cual permitió a Telefónica regresar en este tiempo de la apertura de las telecomunicaciones. Así, el 14 de octubre de 2004, Telefónica Móviles, empresa que gestiona los activos de telefonía móvil del Grupo Telefónica, cerró la adquisición de 100% de las acciones de BellSouth Panamá, con autorización del Estado panameño.

Telefónica Móviles ha adquirido 43,7% de la compañía a BellSouth, mientras que la compañía Multiholding se ha adherido a este acuerdo para vender también su participación del 56,3% restante.⁵⁸ El importe de la adquisición del total de la compañía fue de 657 millones de dólares, denominándose desde entonces Telefónica Móviles Panamá, S. A.

Los estados financieros de BellSouth ayudan a tener una idea del valor de mercado de la empresa. De acuerdo con los resultados financieros del año 2004, los ingresos de BellSouth fueron de 158 millones de dólares, EBITDA 71 millones de dólares, con un total de 626.000 clientes. Según datos del año 2003, la empresa tenía una cuota estimada de 50%, en un mercado de unos 3,1 millones de habitantes, y una penetración de 33%.

La adquisición de BellSouth Panamá se produjo al mismo tiempo que las compras de las operadoras de telefonía móvil de BellSouth en Ecuador y Guatemala. La compra de las tres operadoras se realizó por un valor total de empresa de 1.665 millones de dólares, lo que evidencia la importancia de la transacción en Panamá. Estas adquisiciones simultáneas no son por casualidad, pues se enmarcan en el acuerdo alcanzado por el Grupo Telefónica y BellSouth el pasado 8 de marzo de 2004, por medio del cual Telefónica Móviles adquiriría todos los activos de telefonía móvil de BellSouth en América Latina, que sumaban unos 12,5 millones de clientes en 10 países. La operación valorará el 100% de las compañías adquiridas (*firm value*) en 5.850 millones de dólares.

Muy importante en el regreso de Telefónica es el hecho de que haya solicitado concesiones para prestar servicios de telefonía básica, lo que la constituye en un verdadero rival para el incumbente, dadas las externalidades de red derivadas de la posesión de la mitad del mercado de telefonía móvil celular.

D. Evitando la competencia de precios en el sistema prepago

En un sistema prepago, además del precio regular del minuto tiempo aire, se puede competir con otras variables: la vigencia de la denominación de la tarjeta, período de gracia para recuperar los saldos disponibles al vencer la vigencia de ésta, denominación de la tarjeta, y promociones y servicios incluidos bajo el sistema prepago. Sin embargo, la estrategia seguida por los concesionarios ha sido diferenciarse para evitar la competencia de manera franca en la mayoría de las variables señaladas.

Así, se ha observado que en tarjetas de igual denominación, por ejemplo de cinco y 10 dólares, los concesionarios no compiten, ya que tienen igual período de vigencia, 10 y 30 días para las tarjetas de cinco y 10 dólares, respectivamente. Cuando se vence el período de vida de una

⁵⁷ Específicamente la descalificación se sustentó en el literal 5 del artículo 18 de la Ley N° 5, del 9 de febrero de 1995, cuyo texto establece: “No se permitirá la participación de empresas cuya mayoría de acciones sea de propiedad de Estados extranjeros”.

⁵⁸ Como se dijo en el principio del documento, las participaciones en las acciones de BellSouth Panamá eran: BellSouth USA 43,7% y Multiholding Corp. 56,3%.

tarjeta, si ésta tiene saldo, éste es recuperable si se activa una tarjeta dentro de n días siguientes. Se puede competir ofreciendo mayor tiempo de gracia para recuperar el saldo, inclusive diferenciando según precio de la tarjeta, pero los concesionarios no compiten, ya que para todas sus tarjetas otorgan igual período de gracia para recuperar los saldos, por ejemplo, 15 días.

Conocido el precio regular por minuto de tiempo aire según denominación de la tarjeta, es posible competir en tarjetas de igual denominación; sin embargo, de todas las denominaciones ofertadas por los concesionarios, únicamente las de cinco y 10 dólares son comunes, en tanto que la denominación de las otras tarjetas es diferente; por ejemplo, 15, 30 y 50 dólares para “Más Móvil” de Cable & Wireless, y dos, 12, 20 y 40 dólares, para “Movistar” de Telefónica. De esta forma se limita la posibilidad de competir, al ser más difícil establecer la comparación.

En tarjetas de igual denominación (5 y 10 dólares), se observa que desde el inicio de las operaciones de Cable & Wireless y BellSouth estas empresas han competido en el precio regular del minuto aire, lo cual se refleja en la reducción continua de éstos a lo largo de los años. No obstante, con la entrada de Telefónica al mercado, se rompió la continuidad de esta estrategia, como puede notarse en el cuadro 7. A su llegada, Telefónica evitó competir en esta variable y, por el contrario, elevó su precio regular por minuto tiempo aire, igualándolo para todas las denominaciones de sus tarjetas, a pesar de que antes del cambio Cable & Wireless tenía precios más económicos. Esto fue posible porque Telefónica no hizo públicos estos cambios, pese a estar obligada por el contrato y el reglamento de telefonía móvil celular a difundir con antelación los cambios de precios.

Las promociones de mercado han adoptado la forma de duplicar, triplicar, etc., el valor de cada denominación de tarjeta (si la promoción se duplica, cada denominación de tarjeta vale el doble, por ejemplo la de 5 vale 10). A la fecha de este informe, puede decirse que es la estrategia más visible de competencia de ambas concesionarias, e influye en el precio promedio, sobre la base de que el precio regular vigente del minuto tiempo aire de ambas concesionarias permanece invariable. Los cambios en los precios regulares afectan las comparaciones de las promociones, y la norma establece la obligatoriedad de hacerlos de conocimiento público, con el propósito de que haya transparencia en el mercado. Recientemente Cable & Wireless y BellSouth han revertido la estrategia y han optado por seguir compitiendo en esta variable, sin salvarse de una investigación administrativa por parte de la autoridad reguladora por incumplimiento de las normas vigentes del sector.

En cuanto a servicios incluidos de telefonía móvil celular prepagada, Cable & Wireless proporciona: correo de voz, desvío de llamadas entrantes, llamada en espera, identificador de llamada, multiconferencia, agenda de contactos, mensajes de texto vía operadora y zona móvil. Telefónica otorga: correo de voz, identificador de llamadas, urgencias y conferencia tripartita, entre otros. No obstante, esta forma de competencia no es muy explotada, pues ni siquiera se anuncia en las promociones; simplemente es un atractivo para clientes exigentes. En la actualidad Cable & Wireless tiene el mayor número de servicios incluidos.

En suma, la estrategia de los concesionarios es tender a diferenciarse para no competir de manera directa.

E. Servicio PCS, sustituto perfecto de la telefonía móvil celular

El duopolio de telefonía móvil celular, que opera en régimen de competencia limitada, en principio podría exponerse a mayor competencia a partir del 25 de octubre de 2007. En esa fecha el Ente Regulador estará en condiciones de licitar las dos bandas de frecuencias para explotar el servicio Tipo A, denominado Sistema de Comunicaciones Personales (*Personal Communications System*)

(PCS). En efecto, una resolución del Ente Regulador⁵⁹ precisa que, a partir del undécimo año contado desde la fecha de otorgamiento a Intel, S. A. de la concesión de telefonía móvil celular para la Banda B, se podrán licitar hasta dos concesiones para el servicio PCS. El contrato de concesión se firmó el 24 de octubre de 1997.

Cuadro 7

PANAMÁ: PRECIO Y DURACIONES DE LAS TARJETAS DEL SISTEMA PREPAGO DE TELEFONÍA MÓVIL CELULAR, AL 18 DE ABRIL DE 2005

Denominación de la tarjeta (dólares)	Teléfonica (Movistar)			Cable & Wireless (Más Móvil)		
	Precio regular por minuto (centésimos de dólar)	Número de minutos	Días de duración	Precio regular por minuto (centésimos de dólar)	Número de minutos	Días de duración
2	49	4	3			
5	43	12	10	40	13	10
10	43	23	30	34	29	30
15				32	47	45
20	43	47	30			
30				25	120	60
40	43	93	60			
50				25	200	90

Fuente: Llamada al 161 Cable & Wireless (Más Móvil) y *611 Teléfonica (Movistar).

Nota: En ambas compañías los saldos no consumidos durante la vigencia de la tarjeta se pierden si no se activa una nueva tarjeta durante los 15 días siguientes a la última llamada. Esporádicamente hay promociones en las cuales se duplica y triplica el valor de la denominación, por ejemplo, si se compra una tarjeta de 5 dólares en una promoción triplica, el saldo para consumir aumenta 15 dólares al precio regular por minuto.

El Ente Regulador ha informado⁶⁰ que licitaría, a finales del año 2005, dos nuevas bandas para operar telefonía celular a partir de enero de 2008. La idea es que las empresas que ganen el acto público se preparen para entrar a la competencia.

El Servicio de Comunicaciones Personales o PCS es un servicio Tipo A y por tanto debe someterse al procedimiento de licitación pública. Por sus características tecnológicas, este servicio móvil es un sustituto casi perfecto del servicio de telefonía móvil celular.

La definición del servicio PCS (106) establecida en la Resolución JD 025 del 12 de diciembre de 1996 fue modificada,⁶¹ con lo que se eliminó su último párrafo, cuya redacción era la siguiente: “Los servicios de Comunicación Personal incluyen los sistemas conocidos como GSM, PCS, PCN y cualesquiera otros cuyas características coincidan con esta definición”. Se considera que su eliminación obedece a las implicaciones que pudiera representar el término “coincidan”, aunque es claro que no hay limitaciones a la tecnología a emplear con su eliminación.

La Resolución JD N° 080 señala que, a partir del undécimo año contado desde la fecha de otorgamiento a Intel, S. A. de la concesión de telefonía móvil celular para la Banda B, se podrán licitar hasta dos concesiones para el servicio 106 de comunicaciones personales. Si bien el Ente Regulador no está obligado formalmente a licitar las dos concesiones para prestar el servicio PCS, en principio, en un contexto de apertura, no hay razones para que el Ente Regulador se prive de esta oportunidad que implica mayores opciones para los clientes. Postergar la oportunidad del año 2007

⁵⁹ Resolución del 10 de abril de 1997 y Anexo H y parte integrante del Contrato de Concesión N° 134 del 29 de mayo de 1997 entre el Estado y el Instituto Nacional de Telecomunicaciones, S. A.

⁶⁰ Tomado del diario *El Panamá América*, 11 de noviembre de 2004.

⁶¹ Resolución N° JD 1844, del 15 de febrero de 2000.

sería prácticamente contribuir a la consolidación en el mercado de los dos concesionarios que prestan el servicio de telefonía móvil celular y dificultar la entrada de nuevos concesionarios, máxime cuando deben cumplir con un plan mínimo de desarrollo igual al de los concesionarios de telefonía móvil celular.

En las condiciones para la licitación del servicio PCS a partir del año 2007, *a priori* se podría esperar nueva competencia para los concesionarios actuales de telefonía móvil celular. No obstante, no se excluye a los concesionarios de telefonía móvil celular de participar en la licitación y se establece un precio de referencia, que tiene como base los 72,6 millones pagados por los concesionarios de telefonía móvil celular para explorar de forma exclusiva las bandas A y B de este servicio.

De acuerdo con los criterios de la Resolución JD-080, el precio base mínimo que deberá observarse para el otorgamiento de estas concesiones se determinará teniendo como valor de referencia un porcentaje en función del año en que se licite una o las dos bandas disponibles, comenzando en 2007 con 50% de los 72.610.000 millones de dólares, que fue el precio que pagaron los agentes económicos que se adjudicaron las bandas A y B para la prestación del servicio móvil celular. Es decir, en esa fecha un nuevo entrante deberá pagar para entrar y poder disponer en exclusiva de frecuencias para el servicio 106, como mínimo, más de 36 millones de dólares.

Para asegurar más competencia en el mercado de telefonía móvil es conveniente modificar la Resolución JD N° 080, con la finalidad de evitar que los controladores presentes o futuros de las bandas A y B para la prestación del servicio de telefonía móvil celular sean quienes controlen directa o indirectamente una o dos de las bandas asignadas para la prestación del servicio PCS a partir del año 2007.

V. Competencia en Internet

Luego de la privatización y posterior apertura de las telecomunicaciones, los proveedores del servicio de Internet han crecido de manera importante; la tradicional curva del ciclo de vida del producto ha sido la tónica que ha marcado su tendencia. Sin embargo, sigue siendo relativamente costoso y de baja cobertura de población, en especial para los hogares de menores ingresos. La razón de esto último radica en gran parte en el medio desde el cual se transmiten localmente los datos: la red de telecomunicación básica local. En el análisis de la competencia en Internet se destaca a los entrantes y sus características. Luego se presta atención particular a algunos conflictos inesperados entre éstos y el incumbente, ante ciertos vacíos del marco regulatorio. Y por último, se aborda de nuevo el tema de la desagregación del bucle local de abonado, por considerársele uno de los “cuellos de botella” relevantes para la expansión de la cobertura.

A. Los entrantes

Como se ha mencionado, antes de la privatización tan sólo había tres compañías proveedoras de servicios de Internet, una compañía privada y dos universidades públicas. El número creció de manera importante en los años siguientes, hasta llegar a 22 proveedores en el año 2003. Además, la apertura ha incrementado esta participación porque por lo general cada concesionario de telefonía básica está integrado verticalmente.

De hecho, puede decirse que hay una buena competencia en Internet; muestra de ello es la caída sustancial del precio de los servicios a lo largo del tiempo. Como puede observarse en el cuadro 8, el *dial up* es el modo de acceso a la red más empleado y dada la competencia en éste, los precios han disminuido de 24,95 a 10,65 dólares mensuales.

Durante todo este tiempo, Cable Onda ha sido la única compañía que ofrece el servicio cable módem. Su penetración ha sido muy escasa en relación con el tamaño y crecimiento del mercado debido a su poca presencia en telefonía básica local. En promedio, los clientes de Cable Onda son aquellos que tienen televisión por cable, pero su servicio de telefonía básica local es suministrado por el incumbente, puesto que en la práctica Cable Onda no ha logrado convertir su red de televisión por cable en telecomunicación básica local.

La otra modalidad de acceso a Internet, que apareció a partir del año 2001, fue el ADSL. Estos clientes son del incumbente; los entrantes proveen el servicio, pero como no han establecido una red básica local por causa de la no desagregación del bucle local de abonado, casi no tienen clientes para este segmento. La mayoría de los clientes de ADSL son empresas, que por razones obvias requieren la banda ancha, y para las que sería muy costoso el minuto por medio del sistema *dial up*. Al igual que en los sistemas *dial up* y cable módem, también para este sistema el precio ha caído sustancialmente, como se muestra en el cuadro 9.

Cuadro 8
PANAMÁ: ABONADOS AL SERVICIO DE INTERNET SEGÚN EMPRESA, 1998-2003

Empresa	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Total	220	10 788	30 165	38 414	37 175	33 738
1) Ayayai				392	526	4 123
2) BSC			1 388	2 242	1 967	1 608
3) CWP			13 121	13 632	13 972	14 779
4) Advanced			1	1		
5) Cable Onda						8 266
6) Cerco Huirles	220	210	248	145	188	
7) Chiriqui Punto Com			386	115		
8) Convergente			407			
9) Fast Bee			294			
10) Global Telecom			95			
11) IFX Networks		10 000				
12) Information Highway		193				
13) Interdonet, Inc.			14 133	13 005	13 349	337
14) Internet Data			60			
15) Internet Panamá		385				
16) Net2net, Corp				4 987	4 215	
17) PSINET Panamá			32	880		
18) Ulatec, S.A.				3 015	2 679	2 862
19) Telecarrier					279	1 504
20) Liberty Technology						188
21) Uunet Internt.						22
22) Optynex Telecom						49

Fuente: Ente Regulador de los Servicios Públicos (ERSP).

Cuadro 9
PANAMÁ: ABONADOS Y PRECIOS DEL SERVICIO DE INTERNET SEGÚN
MODALIDAD DE ACCESO, 1998-2004

Clientes	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<i>Dial up</i>	122	10 761	28 928	33 246	30 852	31 569	33 829
Cable módem	98	27	479	111	261	134	134
ADSL	-	-	-	3 929	7 488	8 000	7 700
Total	220	10 788	29 407	37 286	38 601	39 703	41 663

Precio							
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<i>Dial up</i>	24,95	21,15	15,94	15,36	13,36	11,60	10,65
Cable módem	38,95	24,95	35,16	29,21	26,81	17,19	17,19
ADSL				46,92	48,29	42,13	38,25

Fuente: Ente Regulador de los Servicios Públicos (ERSP).

B. Conflictos con el incumbente

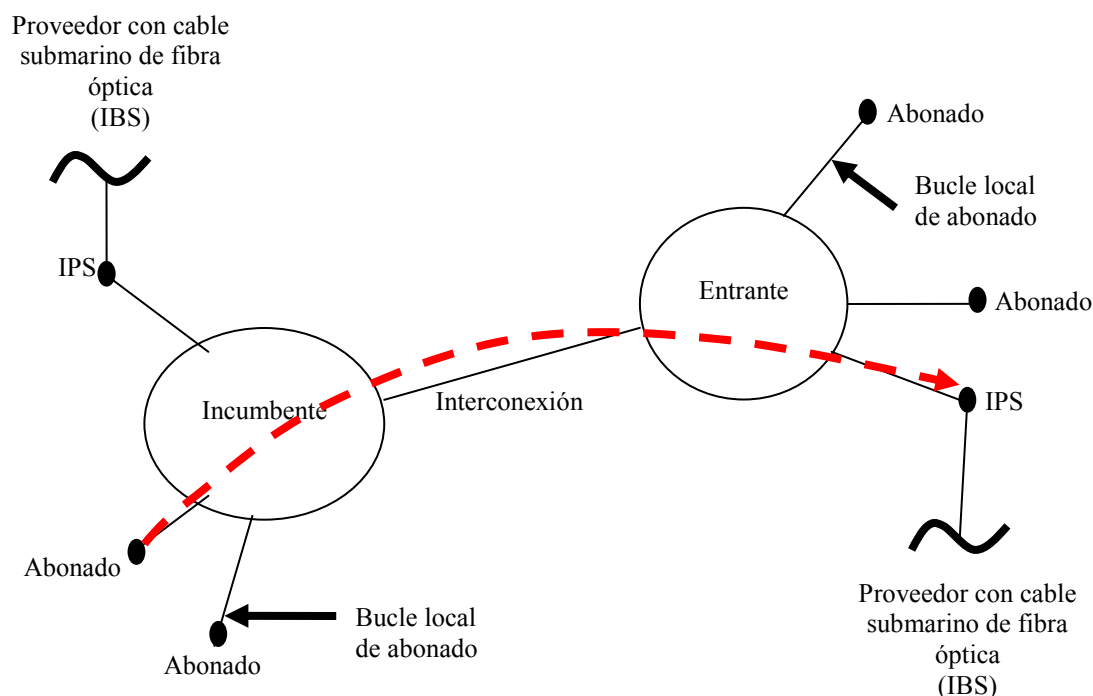
Los entrantes rápidamente encontraron la forma de obtener importantes ingresos de Internet mediante su contrato de interconexión con el incumbente. El problema se desencadenó del modo que se explicará en seguida.

En primer lugar, en general los proveedores de servicios de Internet (IPS) están integrados verticalmente, tanto las compañías entrantes como el incumbente. Los entrantes, como agentes racionales, de inmediato se dieron cuenta de que podían obtener considerables ingresos si, dada dicha integración vertical, ofrecían el servicio de Internet gratis. Como el volumen de clientes estaba en la red del incumbente, simplemente los entrantes ganaban por el costo de la interconexión, que el incumbente debía pagarles cada vez que esos clientes quisiesen tener ese acceso gratis a Internet. Los abonados del incumbente que más usaron el Internet gratis de los entrantes fueron los de tarifa plana, por la sencilla razón de que podían utilizar el servicio de forma ilimitada, con un costo adicional nulo. El asunto se ilustra en la figura 7.

Un abonado del incumbente con tarifa plana realiza una llamada a un IPS de un entrante que ofrece acceso gratuito. Puesto que la tarifa es plana y el acceso a Internet gratuito, al abonado no le cuesta nada esta transacción. Y como la operación se realiza *dial up* e interconectando las redes, el incumbente debe pagar al entrante el cargo de interconexión. Dado que el número de abonados del incumbente es inmensamente grande en relación con los del entrante, la demanda del servicio gratis del entrante está prácticamente en la red del incumbente. La tarifa de interconexión es tan buena que deja una ganancia sustancial al entrante, aun cuando ofrezca acceso a Internet gratis, debido a que está integrado verticalmente.

Como el incumbente no podía ofrecer Internet gratis para ganar en la interconexión con el entrante porque éste casi no tenía abonados, no tardó mucho en reaccionar. Se negó a pagar el cargo de interconexión al entrante, siempre que identificara que se trataba de un acceso a Internet. De acuerdo con las normas de interconexión, no hay diferencia entre una interconexión de abonado a abonado con una de abonado a ISP, pero el incumbente simplemente no lo aceptó y presentó un reclamo por estas llamadas, para cada factura que el entrante le presentaba. Respecto de esta decisión del incumbente, puede observarse la postura siguiente de la empresa Telecarrier:

Figura 7
PANAMÁ: ESQUEMA DE ACCESO A INTERNET



Fuente: Elaboración propia.

Aunque parezca increíble, Cable & Wireless ha cobrado a Telecarrier los cargos de interconexión correspondientes al concepto de “terminación de llamada”, por recibir la llamada de *dial up* y llevarla hacia los prestadores de Internet, pero se ha negado a pagar la “terminación de llamada” a Telecarrier cuando ha realizado la misma operación en sentido inverso. Telecarrier posee las facturas que Cable & Wireless le ha cobrado por concepto de cargos de interconexión, por terminación de llamadas que buscaban acceder a Internet; además tiene las notas en las que se le niega el pago de la terminación de llamadas con destino a Internet mediante prestadores vinculados con Telecarrier.

Frente a esta situación, Telecarrier, al igual que otros operadores, realizó una consulta al Ente Regulador de los Servicios Públicos, quien claramente señaló que, de acuerdo con la normativa vigente, no existe distinción entre los distintos tipos de tráfico telefónico que intercambian las redes básicas de telecomunicaciones, por lo que el tráfico terminado en la red básica local con destino a un proveedor del servicio de Internet originado desde otro proveedor del servicio de telecomunicación básica local es considerado tráfico por llamadas telefónicas del servicio de telecomunicación básica local. En adición, Telecarrier ha obtenido una respuesta favorable en la Justicia, quien ha ordenado a Cable & Wireless, a través de una Medida Conservatoria o de Protección General, a cumplir con el Acuerdo de Interconexión suscrito con Telecarrier en lo que respecta a este tema. Sin embargo, escudándose en argucias procesales, Cable & Wireless ha demorado todo lo que ha podido su acatamiento a lo señalado por el ERSF y la Justicia, generando un daño muy importante al mercado y a Telecarrier, retrasando en al menos un año el desarrollo de Internet en Panamá.

Para mayor ilustración del conflicto, analícese la postura siguiente de Advanced Communications Network (ACN):

ACN tiene conectado en su red —o sea, la red del entrante— a un proveedor de Internet, el cual ofrece Internet de forma gratuita, al que se le arriendan circuitos de teléfonos E1's. Las llamadas de clientes de Cable & Wireless —es decir, de clientes en la red del incumbente— a las líneas de este proveedor son consideradas, en concordancia con el Acuerdo de Interconexión y las regulaciones, como llamadas locales, de modo que el incumbente debe pagar al entrante el cargo por interconexión. De la misma manera, el ERSP se ha manifestado en relación con este tema, señalándolas como llamadas locales (Nota DPER-3974-03 del 18 de diciembre de 2003, y Nota DPER-1043-04 del 12 de marzo de 2004). Sin embargo, Cable & Wireless no acepta que las llamadas a números de teléfono de proveedores de Internet —que están en la red del entrante— sean consideradas como llamadas locales debido a que el Internet se ofrece de forma gratuita en la red del entrante, provocando una importante demanda de este servicio por parte de los clientes que están en la red del incumbente y beneficiando al entrante con el respectivo cobro del cargo por interconexión, presentando un reclamo por cada factura que enviamos por concepto de cargo por interconexión en la red del entrante. Este hecho representa, además de un incumplimiento del contrato —refiriéndose al Acuerdo de Interconexión—, una merma económica significativa, ya que Cable & Wireless no ha pagado las facturas enviadas por ACN, con excepción de la primera durante el mes de julio de 2003. Cable & Wireless sí les cobra a sus clientes las llamadas locales que éstos realizan a proveedores de Internet conectados a la red de ACN, pero no paga por estas llamadas a ACN —por concepto de cargo por interconexión en la red del entrante— como lo establece el contrato. Como agravante a esta situación, Cable & Wireless factura a ACN estas mismas llamadas locales todos los meses a su favor, sin ningún sustento contractual, técnico o regulatorio. Por otro lado, Cable & Wireless está haciendo caso omiso a las disposiciones regulatorias y a las opiniones que el ERSP tiene respecto de esta materia. Esta actuación de Cable & Wireless representa su interés en forma deliberada de asfixiar y limitar financieramente a ACN, y también de ir eliminando a la incipiente competencia en el mercado de las telecomunicaciones, que está emergiendo en el país, además de limitar las inversiones que pudiese hacer ACN. El hecho de no pagar sus facturas por parte de Cable & Wireless representa un gran atentado contra la competencia y el libre mercado.⁶²

El regulador analizó el problema y propuso tres alternativas para remediarlo: 1) que la llamada no sería compensada entre ambos cuando un abonado de una red solicitase acceso a un ISP que estuviera en otra red; 2) que el ISP conectado a la red del entrante debería tener números telefónicos de la red del incumbente y viceversa, de modo que cuando un abonado de la red del incumbente solicitase acceso a un ISP de la red del entrante, no habría interconexión alguna porque sencillamente marcaría el número telefónico de la red del incumbente, y 3) que el entrante, en lugar de líneas telefónicas con el incumbente, debería solicitar un circuito de datos dedicado, y viceversa.

Como la demanda de Internet está en los abonados de la red del incumbente, con la primera alternativa el entrante no podría lucrar mediante la interconexión y por ende no estaría en condiciones de ofrecer Internet gratis. Con la segunda alternativa, los papeles se invertirían, pues el entrante quedaría pagándole al incumbente por las líneas telefónicas, de modo que no podría ofrecer Internet gratis. Igualmente, con la tercera alternativa, el entrante tendría que pagar al incumbente por el circuito de datos. Por tales razones, como los entrantes quedarían en una posición desventajosa, éstos rechazaron las alternativas del regulador. Finalmente, el regulador dejó el problema tal como lo había encontrado, basado en la normativa vigente, la cual desde un principio había excluido la regulación del servicio de Internet. En concreto, éste se pronunció formalmente,⁶³ estableciendo que, de acuerdo con la normativa vigente en materia de telecomunicaciones, los concesionarios de los servicios públicos de telecomunicaciones estaban obligados a compensar el

⁶² Ibidem. Las intercalaciones con pleca han sido colocadas en la cita tan solo con el propósito de facilitar su comprensión.

⁶³ Ente Regulador de los Servicios Públicos, Resolución N° JD-4890, del 31 de agosto de 2004, “por la cual el Ente Regulador se pronuncia sobre los temas sometidos a consulta pública para determinar cómo se debe liquidar el tráfico telefónico de las llamadas provenientes de un concesionario del servicio de telecomunicación básica local (101) con destino a otro concesionario del servicio de telecomunicación básica local (101), la cual termina en un concesionario del servicio Internet para uso público (211)”.

tráfico entre las redes públicas de telecomunicaciones interconectadas, según los mecanismos y condiciones pactados en los acuerdos de interconexión. Se determinó que no existe distinción entre los tipos de tráfico telefónicos que intercambian las redes básicas de telecomunicaciones, por lo que el tráfico telefónico originado en un concesionario del servicio de telecomunicación básica local con destino a otro concesionario del servicio de telecomunicación básica local, y terminado en un proveedor del servicio Internet, es considerado tráfico por llamadas telefónicas del servicio de telecomunicación básica local.

En el gráfico 4 se ha presentado una simulación de una situación. Con Internet gratis del entrante, los ingresos del incumbente por telefonía básica con tarifa descenden, debido al costo de interconexión. Los costos de interconexión del incumbente son a su vez los ingresos del entrante. Por ejemplo, si un abonado del incumbente tiene una tarifa plana de 32,50 dólares mensuales y usa Internet gratis del entrante, al final los ingresos del incumbente se verán disminuidos. Si el abonado consume en un mes 30 horas de Internet gratis de un entrante, los ingresos del incumbente terminarán siendo 11,35 dólares y no 32,50 dólares, que es lo que cuesta la tarifa plana, mientras que los ingresos del entrante serán 21,60 dólares, que es la suma que le ha extraído al incumbente. La situación se presenta en el gráfico. Para este caso la tarifa de interconexión es de 1,2 centésimos de dólar.

C. Nuevamente la desagregación del bucle local de abonado⁶⁴

La no desagregación del bucle local de abonado ha afectado la competencia de Internet, tanto en el servicio ADSL como *dial up*. En primer lugar se tiene el caso del servicio ADSL, el cual técnicamente sólo es posible proveerlo de forma viable por el incumbente. Esto es así porque los entrantes por lo general no poseen una red local, y el número de abonados de los que han construido una es relativamente insignificante. La única manera en que podrían proveer este servicio es mediante la propia red del incumbente, para lo cual se requiere accesos al bucle local de abonado. Si hubiese desagregación, un usuario podría tener comunicación básica local con el incumbente y ADSL con un entrante. Simplemente ambos compartirían el bucle, como se presenta en forma abstracta en la figura 8. En segundo lugar se encuentra el caso del servicio de acceso a Internet *dial up* con desagregación del bucle local, en que el abonado de la red del incumbente tiene ambos servicios con un entrante. Como tal desagregación no existe, la única vía de acceso *dial up* con el entrante es por conducto de la interconexión, lo cual conduce a la explotación de Internet por medio de las tarifas de interconexión.

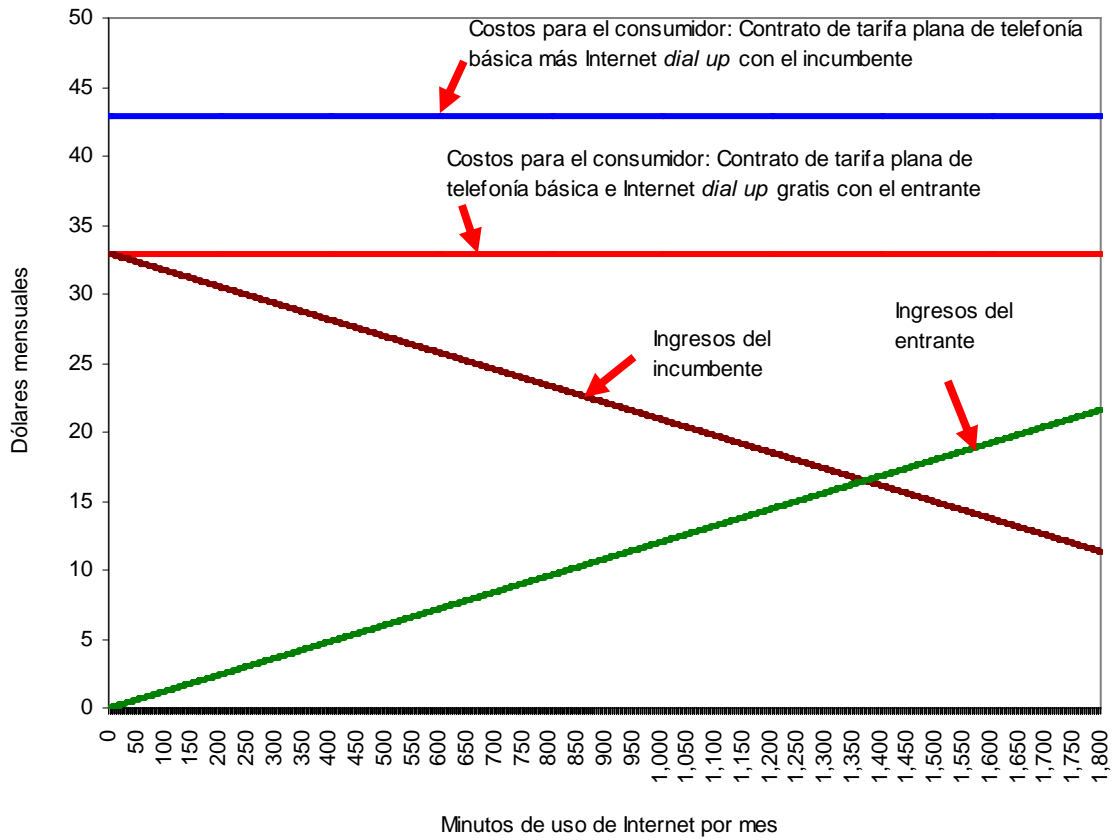
D. Desempeño

En términos generales, se puede catalogar el desempeño de Internet como bueno, porque de contar sólo con tres proveedores a mediados de los años noventa, en el país operan en la actualidad casi una docena de empresas prestadoras de este servicio. A éstas hay que sumar a los revendedores, o sea los llamados “Internet Café”, que han proliferado por todas las ciudades del país. El desempeño también se considera bueno, debido a que tanto los costos de producción como los costos al consumidor han disminuido sustancialmente, gracias a la competencia entre proveedores del

⁶⁴ El bucle local de abonado es el tramo de línea telefónica que va desde la central hasta el domicilio. Los bucles de abonado pueden desagregarse por completo o compartirse. En el primer caso, se refiere a las líneas de teléfono que se han desconectado totalmente de la red del incumbente para formar parte de la red de un entrante, mientras que en el segundo caso se refiere a las líneas de teléfono que siguen perteneciendo al incumbente, pero que se comparten con otros operadores entrantes que tienen acceso a ellas. En la modalidad compartida del bucle, el abonado puede tener telefonía fija con el incumbente, y ADSL con un operador entrante o viceversa.

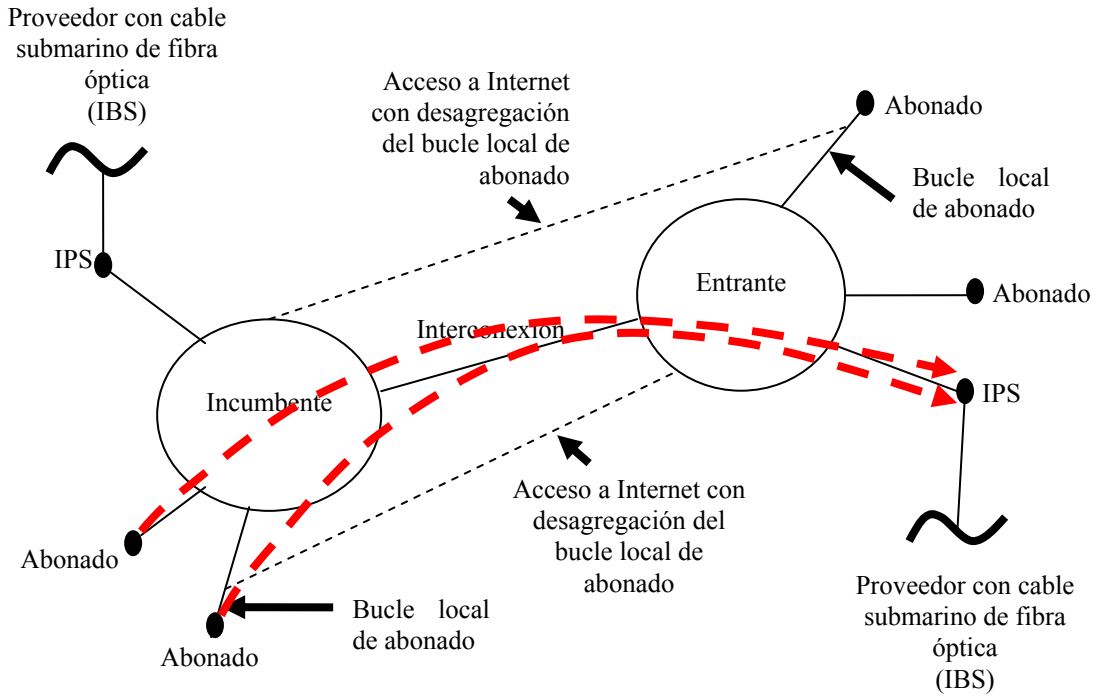
servicio y al acceso a diversos cables submarinos de fibra óptica que pasan por el país. Se considera bueno, además, porque esta tecnología ha incrementado la velocidad a un ritmo exponencial.

Gráfico 4
PANAMÁ: ESTIMACIÓN DE LOS COSTOS MENSUALES PARA EL USUARIO DE INTERNET *DIAL UP*



Fuente: Estimación propia con base en las tarifas de telefonía básica e Internet *dial up* de Cable & Wireless y el precio promedio de la interconexión.

Figura 8
ESQUEMA DE ACCESO A INTERNET CON DESAGREGACIÓN DEL BUCLE LOCAL DE ABONADO



Fuente: Elaboración propia.

VI. Desempeño de las telecomunicaciones y competitividad del país

En términos de competitividad, Panamá se encuentra muy distante en relación con los países industrializados, al igual que si se le compara con otros países de América Latina, como Chile. Una medida de la competitividad en el mundo es el Índice del *World Economic Forum* (WEF), por medio de su *Global Competitiveness Report*. En el ranking de este índice, Panamá tiene el peor desempeño en el ambiente macroeconómico e instituciones públicas. Específicamente, esto es la consecuencia de los continuos déficit fiscales y el estado de la corrupción. No obstante, en el subíndice tecnológico de competitividad del crecimiento, en el componente de transferencia de tecnología, Panamá alcanza la posición número nueve. Al respecto, la explicación es la siguiente: “el subíndice tecnológico sitúa a Panamá en la mejor posición relativa de todos los índices, en parte debido a la capacidad tecnológica establecida alrededor del Canal y la región interoceánica, que incluye la red de cables submarinos de fibra óptica, los nuevos puertos y el ferrocarril, el sistema bancario y sistemas de informática”... “Por otro lado, tanto el desarrollo de cooperación empresas-universidad y de sistemas de información tecnológica como de la adaptación, adopción y difusión de tecnologías requiere mayor impulso” (Ardito Barletta, 2005).

La instalación de cables submarinos de fibra óptica a través del área del Canal de Panamá posibilita el incremento de las comunicaciones masivas de datos, voz e Internet, a menor costo.

Específicamente, está mejorando el potencial competitivo de las empresas en la Zona Libre de Colón (ZLC), de las actividades de centros de logística, de las operaciones portuarias de transbordo de contenedores, de las empresas en las Zonas Procesadoras para la Exportación (ZPE) y de las actividades del Tecno-Parque de la Ciudad del Saber, entre otros.

Este avance ha supuesto también la proliferación de Centros de Llamadas, conocidos como “*Call Centers*”. Es éste el caso de la compañía Dell, la cual ha ubicado uno de estos centros en el área del Canal, para brindar sus servicios posventa o asistencia técnica a sus clientes en cualquier parte del mundo. En la provisión de dicho servicio ha empleado un recurso humano con habilidades combinadas, por ejemplo, personas con preparación formal en computación y con dominio del idioma inglés.

La distancia de menos de 80 kilómetros entre el Océano Pacífico y el Océano Atlántico en Panamá es el factor principal que favorece la instalación de cables submarinos de fibra óptica a través del Istmo Centroamericano. Este sistema provee una interconexión altamente eficiente, con sistemas de cable submarino en las Américas y en el resto del mundo.

Varias empresas han empezado a aprovechar este potencial, partiendo de diferentes perspectivas. Entre ellas están Global Crossing, Optinex, Grupo Simplex/ALTEC, Telecarrier y otras. Global Crossing es una empresa estadounidense que se dedica a proveer telecomunicaciones internacionales al por mayor. No se comunica con el cliente final; más bien es el proveedor de las empresas que se dedican a proveer servicios a éste. Entre sus clientes locales se cuentan: Cable & Wireless, Telecarrier, BellSouth, Galaxy y Tricom.⁶⁵ El Grupo Simplex/ALTEC, ubicado en la Ciudad del Saber, suministra un servicio “todo-incluido” que abarca servicios de administración de datos, telecomunicaciones y protección y seguridad de datos. Incluye servicios de *web*, servicios de centros de datos, servicios profesionales y *software*. Los servicios de centros de datos proveen seguridad a las empresas que almacenan sus datos en un lugar separado físicamente de sus centros de operaciones. Cabe resaltar aquí que entre 15% y 20% de sus ventas está dirigido a la Autoridad del Canal de Panamá (ACP). Optinex provee comunicaciones corporativas y servicios de Internet, y alquila sus servicios a las corporaciones, lo cual agrega valor mediante servicios variados a menor costo. Asimismo, vende y alquila equipo de telecomunicaciones a la ACP y otras empresas marítimas relacionadas, y ofrece servicios considerables a empresas de la ZLC. Podría también proveer más servicios a los centros de llamadas internacionales. Estas empresas adquieren localmente la mayoría de sus insumos y facilidades, y emplean a su personal en el mercado de mano de obra local. Otras contribuciones a la economía nacional incluyen el pago de concesiones al Estado, específicamente a la Autoridad de la Región Interoceánica (ARI), al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), a la ACP y al ERSP. Todas estas empresas proyectan un crecimiento dinámico en el futuro. Las empresas de logística, el Centro Multimodal Industrial y de Servicios (Cemis) y las actividades de transporte intermodal son sus clientes naturales. Se están posicionando para satisfacer el aumento en la demanda para sus servicios, que anticipan provendrá de la ZLC, las ZPE, las actividades marítimas, los centros de logística y otros.

⁶⁵ Esta última empresa cerró sus operaciones en Panamá en el año 2004, vendiendo todos sus activos a otras empresas.

VII. Conclusiones y recomendaciones

La primera conclusión que se puede extraer del documento está relacionada con la dirección de la política y la norma, así como su impacto sobre el consumidor y competitividad general del país en el mediano y largo plazos, lo cual es uno de los objetivos clave que se pretende alcanzar desde un principio. Al respecto, la conclusión es que la orientación es correcta, ya que está permitiendo un desempeño exitoso. Es importante comparar un sector que antes de la privatización tenía capacidad limitada en la red de telefonía básica y ni siquiera contaba con una red de telefonía móvil celular, contra uno en que un número plural de empresas ofrece todas las formas posibles de comunicación, a precios que tienden a disminuir. Asimismo, la instalación de cables submarinos de fibra óptica a través del área del Canal de Panamá está posibilitando el incremento de las comunicaciones masivas de datos, voz e Internet a menor costo, lo cual beneficia a individuos y empresas. No obstante, hay que resaltar que este resultado positivo es apenas reciente, luego de haber transcurrido ocho años desde que el sector se privatizó y tres años desde que el mercado de la telefonía básica se liberó.

Se evidencia —conforme se avanza en la lectura del documento— que a pesar de que la dirección de la política y la norma son adecuadas, las desviaciones han sido la constante. En algunos casos, éstas se han constituido en cuellos de botella que implicaron un desarrollo más lento del esperado. Algunos de ellos surgieron a raíz de

la incertidumbre que siempre rodea el desarrollo futuro de los acontecimientos y que, por ende, no fueron previstos en la norma, y otros simplemente se han dado como resultado de comportamientos oportunistas o a una combinación de ambos aspectos. En concreto, se ponen de manifiesto vacíos en la norma, algunos de los cuales pueden ser llenados de forma correcta por el ERS, mientras que otros requieren de acciones políticas de mayor trascendencia, que involucran a los poderes Ejecutivo y Legislativo. En este sentido, se recomienda llenar estos vacíos, por una parte, emprendiendo dichas acciones y, por la otra, completando las partes de la norma que involucran una intervención del ERSP, sencillamente mediante resoluciones.

Un tema que aún requiere la intervención del ERS, mediante resolución, es el abuso de la posición de dominio. En cuanto al tema de la tarifa de interconexión, es necesario que ésta sea regulada desde un principio, puesto que falló el mecanismo expreso en el reglamento. Eso evitaría que se sigan suscitando conflictos en el futuro porque las partes no llegan a un acuerdo. No obstante, eso sólo se puede hacer mediante decreto del Órgano Ejecutivo. En cuanto a la desagregación del bucle de abonado, dada su importancia para la promoción de la competencia y sus implicaciones sobre la propiedad de Cable & Wireless, debe aparecer explícito en el reglamento de telecomunicaciones, lo cual requiere asimismo de las reformas del caso por medio de decreto. También es indispensable solucionar el problema de Internet vinculado con las tarifas de interconexión, que por supuesto reclama ajustes a la reglamentación. El mecanismo por medio del cual se designa a las autoridades del ERSP habrá de mejorarse, ya que contiene los incentivos para que los puestos se conviertan en un favor político. Esto es más complejo porque supone reformas a la ley que creó el ERSP, por lo cual involucra a la Asamblea Legislativa y al Órgano Ejecutivo.

Bibliografía

- Ardito Barletta, Nicolás (2005), *Borrador del Diagnóstico de la Estrategia Competitiva Nacional*, Ministerio de Economía y Finanzas.
- Argote, Felipe A. (1999), *La privatización del Intel*, Panamá.
- Baumol, W. J. (1983), “Some subtle pricing issues in railroad regulation”, *International Journal of Transport Economics* 10, N° 1-2, agosto, pp. 341-355.
- Baumol, W. J., John C. Paznar y Robert D. Willig (1982), *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, Nueva York, Harcourt Brace Jovanovich.
- Chambouleyron (2000), *Estrategia de entrada en telefonía local: opciones para Argentina*, Fundación Mediterránea.
- Damodaran, Aswath (2002) [en línea] (<http://pages.stern.nyu.edu/~adamodar/>).
- Panamá (1997), *Gaceta Oficial N° 23253*, Decreto Ejecutivo N° 73, 10 de abril.
- (1996), *Gaceta Oficial N° 22971*, Ley N° 31, 9 de febrero.
- (1996), *Gaceta Oficial N° 22962*, Ley N° 26, 30 de enero.
- (1995), *Gaceta Oficial N° 22724*, Ley N° 5, 14 de febrero.
- (1992), *Gaceta Oficial N° 22079*, Ley N° 16, 16 de julio.
- Tovar Landa, Ramiro (2000), *Incentivos para discriminar en redes dominantes: el caso de Telmex*, Lecturas en Regulación Económica y Política de Competencia, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), pp. 123-140.
- Villavicencio, María (2001), *Modelos de costos incrementales de largo plazo para determinación de cargos de interconexión en Venezuela*, jefa de la División de Interconexión y Recursos Limitados de Conatel, Caracas.
- Williamson, Oliver (1985), *The Economic Institutions of the Capitalism*, The Free Press, Nueva York.

Willig, R. D. (1979), "The theory of network access pricing", en Harry Trebing, *Issues in Public Regulation*, Michigan State University Public Utilities Papers, Proceeding of the Institute of Public Utilities Tenth Annual Conference.



Serie

 OFICINA
 SUBREGIONAL
 DE LA CEPAL
 EN
 MÉXICO

CEPAL

Estudios y perspectivas

Números publicados

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

74. Competencia y regulación en las telecomunicaciones: El caso de Panamá, Ricardo González (LC/L.2681-P) (LC/MEX/L.721/Rev.1)) N° de venta: S.07.II.G.31, 2007.
73. Competencia y regulación en las telecomunicaciones: El caso de El Salvador, Pedro Argumedo (LC/L.2680-P) (LC/MEX/L.723/Rev.1)) N° de venta: S.07.II.G.30, 2007.
72. Mejores prácticas en materia de defensa de la competencia en Argentina y Brasil: Aspectos útiles para Centroamérica, Diego Petrecolla (LC/L.2677-P) (LC/MEX/L.726/Rev.1)) N° de venta: S.07.II.G.26, 2007.
71. Competencia y regulación en la banca de Centroamérica y México. Un estudio comparativo, Eugenio Rivera y Adolfo Rodríguez (LC/L.2676-P) (LC/MEX/L.725/Rev.1)) N° de venta: S.07.II.G.25, 2007.
70. Honduras: Tendencias, desafíos y temas estratégicos de desarrollo agropecuario, Braulio Serna (LC/L.2675-P) (LC/MEX/L.761/Rev.1)) N° de venta: S.07.II.G.24, 2007.
69. Ventajas y limitaciones de la experiencia de Costa Rica en materia de políticas de competencia: Un punto de referencia para la región centroamericana, Pamela Sittenfeld (LC/L.2666-P) (LC/MEX/L.763)) N° de venta: S.07.II.G.17, 2007.
68. Competencia y regulación en la banca: El caso de El Salvador, Mauricio Herrera (LC/L.2665-P) (LC/MEX/L.727/Rev.1)) N° de venta: S.07.II.G.16, 2007.
67. Condiciones generales de competencia en países centroamericanos: El caso de El Salvador, Francisco Molina (LC/L.2664-P) (LC/MEX/L.720/Rev.1)) N° de venta: S.07.II.G.15, 2007.
66. Modelos de privatización y desarrollo de la competencia en las telecomunicaciones de Centroamérica y México, Eugenio Rivera (LC/L.2663-P) (LC/MEX/L.724/Rev.1)) N° de venta: S.07.II.G.14, 2007.
65. Integración regional y políticas públicas. Evaluación de la experiencia europea y posibles implicaciones para la integración latinoamericana, Juan Tugores (LC/L.2647-P) (LC/MEX/L.760)) N° de venta: S.06.II.G.173, 2006.
64. Retos de la política fiscal en Centroamérica, Juan Alberto Fuentes K. (LC/L.2646-P) (LC/MEX/L.719/Rev.2)) N° de venta: S.06.II.G.172, 2006.
63. El seguro agropecuario en México: Experiencias recientes, Erasto Díaz Tapia (LC/L.2633-P) (LC/MEX/L.758)) N° de venta: S.06.II.G.157, 2006.
62. Competencia bancaria en México, Marcos Avalos y Fausto Hernández Trillo (LC/L.2630-P) (LC/MEX/L.722/Rev.2)) N° de venta: S.06.II.G.155, 2006.
61. La sostenibilidad de la deuda pública y la postura fiscal en el ciclo económico: El Istmo Centroamericano, Edna Armendáriz (LC/L.2629-P) (LC/MEX/L.757)) N° de venta: S.06.II.G.154, 2006.
60. The effectiveness of technical assistance, socio-economic development, and the absorptive capacity of competition authorities, Simon J. Evenett (LC/L.2626-P) (LC/MEX/L.755)) N° de venta: E.06.II.G.150, 2006.
59. Los instrumentos económicos en la gestión del agua. El caso de Costa Rica, Liudmila Ortega Ponce (LC/L.2625-P) (LC/MEX/L.754)) N° de venta: S.06.II.G.149, 2006.
58. The political economy of Mexico's dollarization debate, Juan Carlos Moreno-Brid and Paul Bowles (LC/L.2623-P) (LC/MEX/L.753)) N° de venta: E.06.II.G.147, 2006.
57. DR-CAFTA: ¿Panacea o fatalidad para el desarrollo económico y social en Nicaragua?, Marco Vinicio Sánchez y Rob Vos (LC/L.2622-P) (LC/MEX/L.752)) N° de venta: S.06.II.G.146, 2006.
56. Valuing damage and losses in cultural assets after a disaster: Concept paper and research options, Kaspars Vecvagars (LC/L.2610-P) (LC/MEX/L.731)) N° de venta: E.06.II.G.135, 2006.
55. Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: Algunas lecciones de la literatura contemporánea, Sonia Draibe y Manuel Riesco (LC/L.2601-P) (LC/MEX/L.742)) N° de venta: S.06.II.G.112, 2006.
54. Los efectos de los desastres en 2004 y 2005: La necesidad de adaptación de largo plazo, Ricardo Zapata (LC/L.2594-P) (LC/MEX/L.733)) N° de venta: S.06.II.G.123, 2006.
53. Opciones de financiamiento para universalizar la cobertura del sistema de pensiones de Costa Rica, Fabio Durán (LC/L.2593-P) (LC/MEX/L.732)) N° de venta: S.06.II.G.122, 2006.

52. Condiciones generales de competencia en Guatemala, Antonio Romero y Carlos E. González (LC/L.2550-P (LC/MEX/L.718)) N° de venta: S.06.II.G.77, 2006.
51. Health benefits guarantees in Latin America: Equity and quasi-market restructuring at the beginning of the Millennium, Ana Sojo (LC/L.2546-P (LC/MEX/L.717)) N° de venta: E.06.II.G.74, 2006.
50. ¿Se erosiona la competitividad de los países del DR-CAFTA con el fin del acuerdo de textiles y vestuario?, René A. Hernández, Indira Romero y Martha Cordero (LC/L.2545-P (LC/MEX/L.691/Rev.2)) N° de venta: S.06.II.G.73, 2006.
49. Efectos de la capacitación de la competitividad de la industria manufacturera, Ramón Padilla y Miriam Juárez (LC/L.2536-P (LC/MEX/L.690/Rev.1)) N° de venta: S.06.II.G.63, 2006.
48. Condiciones generales de competencia: el caso de México, Marcos Avalos (LC/L.2535-P (LC/MEX/L.711/Rev.1)) N° de venta: S.06.II.G.62, 2006.
47. Matriz de contabilidad social (MCS) 2002 de Costa Rica, y los fundamentos metodológicos de su construcción, Marco Vinicio Sánchez (LC/L.2514-P (LC/MEX/L.712)) N° de venta: S.06.II.G.40, 2006.
46. El Istmo Centroamericano durante el período 1990-2002: Los efectos de la volatilidad del crecimiento en el empleo, los salarios reales, el gasto público social, la pobreza y la distribución del ingreso, Pablo Sauma (LC/L.2500-P (LC/MEX/L.710)) N° de venta: S.06.II.G.32, 2006.
45. Características de los hogares y de su principal perceptor de ingresos en Centroamérica, México y la República Dominicana: su papel en la desigualdad del ingreso, Matthew Hammill (LC/L.2499-P (LC/MEX/L.709)) N° de venta: S.06.II.G.31, 2006.
44. La garantía de prestaciones en salud en América Latina. Equidad y reorganización de los cuasimercados a inicios del milenio, Ana Sojo (LC/L.2484-P (LC/MEX/L.708)) N° de venta: S.06.II.G.9, 2006.
43. Income inequality in Central America, Dominican Republic and Mexico: Assessing the importance of individual and household characteristics, Matthew Hammill (LC/L.2480-P (LC/MEX/L.701)) N° de venta: E.06.II.G.7, 2005.
42. Mexico: Economic growth, exports and industrial performance after NAFTA, Juan Carlos Moreno-Brid, Juan Carlos Rivas Valdivia y Jesús Santamaría (LC/L.2479-P (LC/MEX/L.700)) N° de venta: E.06.II.G.6, 2005.
41. Los mercados en el Istmo Centroamericano: ¿qué ha pasado con la competencia?, Claudia Schatan y Eugenio Rivera (LC/L.2478/Rev.1-P (LC/MEX/L.695/Rev.1)) N° de venta: S.06.II.G.6, 2006.
40. Cooperación ambiental en el NAFTA y perspectivas para el DR-CAFTA, Claudia Schatan y Carlos Muñoz Villarreal (LC/L.2413-P (LC/MEX/L.689)) N° de venta: S.05.II.G.160, 2005.
39. La factibilidad política de las reformas del sector social en América Latina, Alejandra González-Rossetti (LC/L.2412-P (LC/MEX/L.684)) N° de venta: S.05.II.G.159, 2005.
38. Agir ensemble pour une gestion plus efficace des services de l'eau potable et l'assainissement en Haïti, Lilian Saade (LC/L.2395-P (LC/MEX/L.680)) N° de venta: F.05.II.G.138, 2005.
37. Condiciones generales de competencia en Panamá, Marco A. Fernández B. (LC/L.2394-P (LC/MEX/L.677)) N° de venta: S.05.II.G.137, 2005.
36. Reformas económicas, régimen cambiario y choques externos: Efectos en el desarrollo económico, la desigualdad y la pobreza en Costa Rica, El Salvador y Honduras, Marco Vinicio Sánchez Cantillo (LC/L.2370-P (LC/MEX/L.673)) N° de venta: S.05.II.G.111, 2005.
35. The 2004 hurricanes in the Caribbean and the Tsunami in the Indian Ocean, Lessons and policy challenges for development and disaster reduction, Ricardo Zapata Martí (LC/L.2340-P (LC/MEX/L.672)) N° de venta: E.05.II.G.106, 2005.

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

Nombre:.....

Actividad:.....

Dirección:.....

Código postal, ciudad, país:.....

Tel.: Fax: E.mail: