

estudios y perspectivas

66

# **M**odelos de privatización y desarrollo de la competencia en las telecomunicaciones de Centroamérica y México

Eugenio Rivera



Unidad de Comercio  
Internacional e Industria



México, D. F., enero de 2007



Este documento fue preparado por Eugenio Rivera, consultor del Proyecto IDRC/CEPAL “Reforzando la competencia en el Istmo Centroamericano: políticas e instituciones nacionales, coordinación regional y participación en negociaciones internacionales”.

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 impreso 1680-8800

ISSN electrónico 1684-0364

ISBN: 978-92-1-323020-6

LC/L.2663-P

LC/MEX/L.724/Rev.1

Nº de venta: S.07.II.G.14

Copyright © Naciones Unidas, enero 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

---

<b>Resumen</b> .....	5
<b>Introducción</b> .....	7
<b>I. Privatización y liberalización de las telecomunicaciones en Centroamérica y México:</b>	
<b>La diversidad de las experiencias</b> .....	9
1. El caso de Costa Rica .....	9
2. Privatización con exclusividad: los casos de México, Nicaragua y Panamá .....	13
3. Privatización sin exclusividad: los casos de El Salvador y Guatemala .....	16
4. La “vía hondureña” .....	18
<b>II. Regulación y competencia en las telecomunicaciones: los problemas institucionales</b> .....	21
1. Consideraciones introductorias .....	21
2. Diseño institucional y competencia .....	22
<b>III. De la exclusividad a la competencia: modelos y principales lecciones</b> .....	29
1. Exclusividad y apertura a la competencia: los casos de México, Nicaragua y Panamá .....	30
2. Privatización y apertura a la competencia: los casos de El Salvador y Guatemala .....	35
<b>IV. La organización industrial y la competencia en las telecomunicaciones en Centroamérica y México</b> .....	39
1. Competencia en telefonía fija .....	40
2. La competencia en telefonía móvil .....	45

<b>V. Las tarifas de las telecomunicaciones en Centroamérica y México</b> .....	51
1. Regulación y evolución tarifaria en telefonía fija y larga distancia.....	52
2. La evolución de las tarifas en telefonía móvil .....	58
<b>VI. Conclusiones y recomendaciones de política</b> .....	61
<b>Bibliografía</b> .....	65
<b>Serie Estudios y perspectivas: números publicados</b> .....	67

## Índice de cuadros

Cuadro 1	Istmo Centroamericano: Privatización de la empresa pública y liberalización de las telecomunicaciones, 1995-2003.....	10
Cuadro 2	Istmo Centroamericano: Institucionalidad reguladora de las telecomunicaciones, 1995-2005 .....	27
Cuadro 3	Centroamérica y México: Operadores fijos y participaciones de mercado, 2004 .....	41
Cuadro 4	México y Centroamérica: Número de líneas telefónicas fijas por cada 100 habitantes, 1990-2004 .....	43
Cuadro 5	Centroamérica y México: Trayectorias de privatización y liberalización y desempeño, 1990-2004 .....	45
Cuadro 6	Centroamérica y México: Operadores móviles y participaciones de mercado.....	46
Cuadro 7	México y Centroamérica: Suscriptores a telefonía celular por cada 100 habitantes, 1990-2004 .....	47
Cuadro 8	Los principales hitos en el desarrollo de la telefonía móvil en la región, 1991-1996 .....	49
Cuadro 9	México y Centroamérica: Costo promedio de llamada local, 1997-2003 .....	53

## Índice de gráficos

Gráfico 1	El Salvador: Estructura de participación en líneas móviles, 1998-2004.....	35
Grafico 2	Centroamérica y México: Densidad en telefonía fija, 1990-2004.....	43
Grafico 3	Centroamérica y México: Penetración de telefonía fija, 2004 .....	44
Gráfico 4	México y Centroamérica: Suscriptores a telefonía celular por cada 100 habitantes, 1990-2004 .....	48
Gráfico 5	México: Incremento promedio ponderado de las tarifas de la canasta de servicios básicos controlados .....	52
Gráfico 6	México y Centroamérica: Costo promedio de llamada local, 1997-2002 .....	54
Gráfico 7	El Salvador: Escenarios de evolución del cargo por tráfico en telefonía fija 1997-2002 .....	55
Gráfico 8	ICE: Fuentes de ingreso totales por servicios de telecomunicaciones .....	60

---

## Resumen

---

Las telecomunicaciones en Centroamérica y México han sufrido transformaciones sin precedente. La cobertura alcanzada en telefonía fija, y sobre todo en telefonía móvil, resultaba inimaginable pocos años atrás. No obstante esta tendencia general, los países de la región muestran diversas trayectorias en la privatización y liberalización de las telecomunicaciones, con niveles diferenciados de competencia y desempeño de la industria. En este contexto, se comparan los diferentes procesos de privatización y liberalización, a fin de identificar sus principales determinantes. Se analizan también los rasgos centrales del marco jurídico, así como las instituciones reguladoras y de promoción de la competencia. Sobre esa base, el estudio examina la apertura a la competencia, las características de la organización industrial del sector; el desempeño y desarrollo de la competencia en los distintos segmentos de la industria, y la evolución de las tarifas en los países de la región. En suma, se concluye que el crecimiento de la cobertura en telefonía fija ha sido más lento de lo esperado.

Dos elementos clave contribuyen a explicar esta situación. Por una parte, el monopolio privado derivado de la privatización muestra una capacidad de prevalencia por encima de lo previsto. Por la otra, las limitaciones clásicas de la regulación sectorial se acentúan gravemente en países pequeños, y en general más en países con un desarrollo precario de dos instituciones básicas: el estado de derecho y el mercado. La telefonía móvil presenta una situación con importantes diferencias. Sus características tecnológicas y la política pública de

promover la competencia han hecho posible la presencia de múltiples operadores. La intensa competencia en la industria ha tenido un impacto en los precios y ha incentivado la innovación en las técnicas de comercialización, todo lo cual ha permitido la incorporación de grupos de usuarios de muy escasos recursos que habría sido muy difícil de prever. En el contexto del proceso de convergencia de redes y servicios existe la posibilidad de que la fuerte competencia en telefonía móvil se proyecte a toda la industria, con los beneficios que ello genera para los consumidores y para la competitividad de los países. Sin embargo, la creciente importancia del duopolio regional, la debilidad institucional, y en particular la ausencia de la política de competencia, pueden frustrar esta posibilidad.

## Introducción

---

Las telecomunicaciones en Centroamérica y México han sufrido transformaciones sin precedente. La cobertura alcanzada en telefonía fija, y sobre todo en telefonía móvil, resultaba inimaginable pocos años atrás. No obstante esta tendencia general, los países de la región muestran diversas trayectorias en la privatización y liberalización de las telecomunicaciones, con niveles diferenciados de competencia y desempeño de la industria.

El presente trabajo se desarrolló en el marco del proyecto sobre competencia y regulación de la Sede Subregional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en México, con el apoyo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC/CRDI) de Canadá.

El objetivo general del trabajo es analizar, con base en los estudios nacionales del proyecto sobre competencia y regulación en las telecomunicaciones, la forma en que incidieron las diversas modalidades de privatización y liberalización de esta industria o, *contrario sensu*, la preservación de la empresa pública en la intensidad de la competencia en la industria, en el ritmo de crecimiento de la cobertura y en la calidad y precio de los servicios.

Con este propósito, se estudiaron en principio las diversas modalidades de privatización y liberalización de las telecomunicaciones o su rechazo, a fin de identificar las causas que indujeron a la aplicación de los diversos modelos. Es posible definir tres trayectorias en la región.

La primera corresponde al caso de Costa Rica, donde la ciudadanía rechazó la privatización y optó por mantener como empresa pública al Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) a cargo también de las telecomunicaciones. El caso de Honduras presenta importantes similitudes con esta trayectoria.

La segunda, correspondiente a México, Nicaragua y Panamá, donde se prefirió acompañar la privatización con la concesión de un período de exclusividad para consolidar a la empresa, como paso previo a la liberalización. La tercera, correspondiente a El Salvador y Guatemala, caracterizada por la simultaneidad de la privatización y la liberalización de la industria, e incluso, en el último caso mencionado, por la privatización de la gestión del espectro radioeléctrico.

Dentro de las grandes opciones indicadas, la modalidad de privatización es considerada por la literatura como un elemento importante para el desempeño del sector (Rivera, 2005). Es decir, si la empresa pública monopólica se privatizó como un monopolio vertical y horizontalmente integrado, o si por el contrario se tomaron medidas para su desestructuración, o al menos algunas providencias que limitaran su posición dominante luego de la privatización. El presente trabajo aborda este aspecto.

Las diferentes trayectorias mencionadas son el resultado de constelaciones y coaliciones políticas particulares y desempeños históricos diversos de la empresa pública. Fuerte incidencia tuvo también el contexto internacional de los distintos procesos. Fue así como la reforma mexicana sólo se puede entender en el marco de la aprobación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), y la suerte definitiva del ICE de Costa Rica probablemente estará determinada por la aprobación o no del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y la República Dominicana (DR-CAFTA, por sus siglas en inglés).

Junto con las modalidades de privatización y liberalización, el desempeño de la industria está asociado a la existencia de un marco legal favorable a la competencia, así como de condiciones efectivas para su aplicación. Este último aspecto remite a la capacidad institucional, tanto del regulador sectorial como de la agencia de competencia, de ejercer adecuadamente las tareas reguladoras y de supervisión de la competencia, además de sus respectivas capacidades de coordinación. Remite también a las formas como opera la institucionalidad global y en particular la administración de justicia. La agencia reguladora y la de promoción de competencia, a la vez que asumen tareas propias del Poder Ejecutivo, como son la administración del espectro radioeléctrico, la participación en la formulación de la política de telecomunicaciones y de la de competencia, operan también como entidades administrativas auxiliares de la administración de justicia.<sup>1</sup> Paradójicamente, el poder judicial constituye a veces un obstáculo importante para la aplicación de dichas políticas, y afecta así la competencia y la eficiencia de los mercados.

Así, en el capítulo I se comparan los diferentes procesos de privatización y liberalización a fin de identificar sus principales determinantes. En el segundo capítulo se analizan los principales rasgos del marco jurídico, las instituciones reguladoras y de promoción de la competencia y el clima general de negocios desde el punto de vista de la promoción efectiva de un ambiente competitivo. En el capítulo III se estudian los procesos de apertura a la competencia, momento crucial para evaluar la consistencia del marco regulador y su aplicación. En el capítulo IV se enfoca la atención en el análisis de las características de la organización industrial del sector y el desempeño y desarrollo de la competencia en los distintos segmentos de la industria. En el quinto capítulo se examina la evolución de las tarifas en los países de la región, en tanto que en el sexto se identifican las tendencias que caracterizarán el desarrollo futuro de las telecomunicaciones en la región y se presentan las principales conclusiones y recomendaciones de política.

---

<sup>1</sup> Se agradece a Gustavo Paredes, Comisionado de la Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor de Panamá (CLICAC), por haber llamado la atención respecto de esta relación.



# **I. Privatización y liberalización de las telecomunicaciones en Centroamérica y México: La diversidad de las experiencias**

---

Con excepción de Costa Rica, los siete países incluidos en el presente estudio han impulsado modalidades de privatización y desregulación de las telecomunicaciones, aunque de diversa índole (véase el cuadro 1).

## **1. El caso de Costa Rica**

Costa Rica posee una larga trayectoria de apertura comercial y de establecimiento de acuerdos de libre comercio. Recientemente participó en las negociaciones que culminaron con la firma del DR-CAFTA, aun cuando todavía no ha sido ratificado por la Asamblea Legislativa. Pese a que las principales fuerzas políticas han expresado su apoyo a dicho acuerdo, el rechazo ciudadano indujo al Presidente de la República a postergar su ratificación. Causa principal de este rechazo son los compromisos que asumiría Costa Rica en materia de telecomunicaciones, según el anexo I del tratado.

Con la firma del DR-CAFTA, Costa Rica se compromete a impulsar la apertura de los servicios de telecomunicaciones de manera gradual y selectiva, en estricta conformidad con los objetivos sociales de universalidad y solidaridad en el suministro de los servicios. En este sentido, Costa Rica asumió el compromiso de promulgar, a más

## ISTMO CENTROAMERICANO: PRIVATIZACIÓN DE LA EMPRESA PÚBLICA Y LIBERALIZACIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES, 1995-2003

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	México	Nicaragua	Panamá
Aprobación LGT		Septiembre 1996	Octubre 1996	Octubre 1995	Junio 1995	Noviembre 1995	1995
Fecha de privatización		Junio 1998	Octubre 1998	Septiembre 2003	1990	Diciembre 2001	1997
Modalidad de la privatización		ANTEL se divide en una empresa prestadora de servicios fijos: CTE y un operador móvil (INTEL). Se enajena un paquete equivalente a 51% de las acciones. El mercado se abre inmediatamente a la competencia	Se crea una nueva empresa, TELGUA, a la cual se le transfieren todos los activos y pasivos, incluida una licencia de telefonía móvil. En la privatización, la empresa compradora adquirió 95% de las acciones	La Ley Marco del Sector de Telecomunicaciones (LMT), de octubre de 1995, separa las funciones de Hondutel, y crea CONATEL. Asigna exclusividad a la empresa por 10 años, pero prevé la incorporación de capital privado. En 2006 se mantenía la propiedad pública sobre la empresa.  En 2003 se creó el Programa Telefonía para Todos, el cual creó la figura del suboperador que marca el efectivo inicio de la competencia en la industria	Privatización de monopolio vertical y horizontalmente integrado, con período de exclusividad de siete años	TELCOR pasa a ser el organismo regulador y se crea ENITEL. La privatización es acompañada por un período de exclusividad de tres años en telefonía fija y LD nacional e internacional	La Ley N° 5 (febrero de 1995) transforma INTEL en S. A. (venta de 49% de acciones, 2% se asignó a trabajadores, y el resto lo mantiene el Estado).  Oferta en dinero y un plan de montos mínimos de inversión, requisitos para empresas participantes. Precios de servicios, fijados luego de la privatización mediante negociaciones

**Cuadro 1 (Conclusión)**

	<b>Costa Rica</b>	<b>El Salvador</b>	<b>Guatemala</b>	<b>Honduras</b>	<b>México</b>	<b>Nicaragua</b>	<b>Panamá</b>
Restricciones del proceso de privatización				Los gobiernos extranjeros no pueden participar en forma directa en la prestación de los servicios de telecomunicaciones	Telmex se obliga a mantener la estructura de capital y su Consejo de Administración. Así, el control administrativo y el manejo de la empresa siempre recaerán mayoritariamente en los socios mexicanos		Empresas interesadas no pueden tener participación mayoritaria de Estados extranjeros en su propiedad
La organización industrial de la telefonía fija posprivatización		Competitivo	Competitivo	Propietario público de la infraestructura básica, combinado con operadores que arriendan infraestructura desarrollando nuevas inversiones	Competitivo	Monopolio privado	Hasta el 2003, la adquisición de la empresa INTEL garantiza el derecho a operar de forma monopólica en telefonía fija y LD, y el de adquirir la Banda B de la frecuencia radioeléctrica al mismo precio pagado por la empresa ganadora de la Banda A, para operar en un duopolio en telefonía móvil

**Fuente:** Elaboración propia.

tardar el 31 de diciembre del 2004, un marco jurídico para el fortalecimiento y modernización del ICE. Del mismo modo, en virtud del tratado, los proveedores de servicios de los otros signatarios estarían en posibilidad de suministrar servicios de telecomunicaciones en términos y condiciones no menos favorables que aquellas establecidas u otorgadas según la legislación vigente al 27 de enero del 2003. Costa Rica permitirá también a los proveedores de servicios de telecomunicaciones de las otras partes, sobre una base no discriminatoria, competir para suministrar directamente al cliente, por medio de la tecnología que éste escoja, los siguientes servicios de telecomunicaciones en su territorio: a) servicios de redes privadas, a más tardar el 1 de enero del 2006; b) servicios de Internet, a más tardar el 1 de enero del 2006, y c) servicios inalámbricos móviles, a más tardar el 1 de enero del 2007. Finalmente, el país se comprometió a aplicar el nuevo marco regulatorio de los servicios de telecomunicaciones a partir del 1 de enero de 2006, conforme a las siguientes disposiciones: servicio universal; independencia de la autoridad reguladora, transparencia, asignación y utilización de recursos escasos; interconexión regulada, acceso a y uso de redes de suministro de servicios de información, competencia, sistemas de cables submarinos y flexibilidad en las opciones tecnológicas.

El gobierno no sólo envió tardíamente, en el mes de noviembre del 2005, el tratado para su ratificación a la Asamblea Legislativa, sino que tampoco ha avanzado en la aprobación de ninguna de las normas a las cuales se comprometió.<sup>2</sup>

Las negociaciones en torno al tratado estuvieron acompañadas por un fuerte debate público y movilizaciones populares en contra. Dicho debate continuó luego de su firma en enero del 2004. La situación se complicó definitivamente al abrirse procesos contra dos ex presidentes de la República por casos de corrupción vinculados con la Caja del Seguro Social y con el ICE, probablemente las dos principales instituciones del llamado modelo costarricense. Parecían confirmarse todos los resquemores ciudadanos, que veían en las distintas iniciativas de modernización de la empresa pública de electricidad y telecomunicaciones solamente intentos de grupos privilegiados de apropiarse del patrimonio nacional a bajo precio.<sup>3</sup> El anticipado inicio de la campaña para elegir un nuevo presidente en febrero de 2006 ha llevado a las autoridades a postergar el debate parlamentario en torno al tratado hasta después de las elecciones.

Costa Rica es el único país, entre los estudiados,<sup>4</sup> que ha rechazado totalmente la privatización y liberalización de las telecomunicaciones. Las principales razones que explican esta postura son las siguientes: a) la empresa pública de electricidad y telecomunicaciones ha estado asociada a los aspectos más positivos del modelo costarricense, el cual permitió a este país, relativamente pobre en Centroamérica, perfilarse como el de mayor desarrollo de la región; b) vinculado con lo anterior, el ICE llevó electricidad y servicios de telecomunicaciones a todos los rincones del país, con niveles de cobertura superiores a la mayoría de los países latinoamericanos. Mientras que en el resto de la región los usuarios debían esperar años para acceder a un teléfono, los costarricenses accedían a él con mucha mayor velocidad; c) el ICE fue crucial, además, para que el país pudiera alcanzar los niveles de competitividad que le han permitido insertarse favorablemente en las cadenas productivas internacionales más modernas. Las inversiones de INTEL son la principal pero no la única muestra de esta situación, y d) luego de la

---

<sup>2</sup> Cabe señalar que en el curso del mes de noviembre de 2005 la Presidencia de la República presentó el tratado para su aprobación en la Asamblea Legislativa e hizo llegar un proyecto de fortalecimiento del ICE, el cual contradecía, sin embargo, los compromisos adquiridos por el gobierno al firmar el DR-CAFTA. Ambas iniciativas reavivaron el debate político ciudadano en torno al DR-CAFTA. Durante el mes indicado se impulsaron una serie de manifestaciones tanto a favor como en contra de dicho tratado (Vargas, 2005). En las elecciones presidenciales de febrero del 2006 se impuso, por escaso margen, el ex Presidente de la República Óscar Arias, quien se manifestó permanentemente a favor de ratificar el tratado. Por consiguiente, es factible que Costa Rica se sume a los países que ya lo han ratificado. De concretarse esta posibilidad, será necesario introducir ajustes a fin de responder por el retraso en la ejecución de los compromisos que el tratado implica.

<sup>3</sup> Para un análisis de las distintas iniciativas de reforma del ICE, véase Rivera (2004).

<sup>4</sup> El grupo de países incluye Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá.

privatización y liberalización de las telecomunicaciones en el resto de Centroamérica y en México, la telefonía fija en Costa Rica se mantuvo a la cabeza de la industria en términos de cobertura. De esta forma, Costa Rica se ubica en segunda posición en América Latina.<sup>5</sup>

## 2. Privatización con exclusividad: los casos de México, Nicaragua y Panamá

En México, Nicaragua y Panamá, el proceso de privatización estuvo precedido por un período de exclusividad antes de la apertura de los diversos segmentos a la competencia. Tras estas similitudes existen, sin embargo, significativas diferencias de política pública en telecomunicaciones.

El caso mexicano constituye sin duda un ejemplo paradigmático de nacionalismo en el proceso de privatización y apertura de las telecomunicaciones. La empresa se privatizó como un monopolio nacional verticalmente integrado, además con un período de exclusividad de seis años. La nueva ley general de telecomunicaciones se aprobó más de cinco años después de la privatización, y el ente regulador se estableció poco antes del fin del período de exclusividad. La privatización de las telecomunicaciones en México formó parte de un proceso más amplio de reforma iniciado en 1986, con la entrada del entonces Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) y la decisión gubernamental de establecer un tratado de libre comercio con Estados Unidos y Canadá. A pesar de la oposición de amplios grupos sociales, la esperanza de que esta política colaborara con la reactivación de la economía y con su crecimiento en el largo plazo, logró convocar un apoyo mayoritario en la sociedad. El pobre desempeño de la empresa pública de telecomunicaciones constituyó un fuerte argumento a favor de la reforma y, al mismo tiempo, se esperaba que la privatización se transformaría en una pieza fundamental de la modernización de la economía (Mariscal y Rivera, 2005a).

La política de telecomunicaciones en México no puede ser entendida fuera del contexto definido por la decisión de la administración de Salinas de Gortari (1988-1994) de reorientar el desarrollo mexicano, desde el modelo de sustitución de importaciones hacia un modelo exportador, basado principalmente en una estrecha asociación con los Estados Unidos y Canadá. La apuesta a favor del TLCAN llevó al gobierno mexicano a utilizar la privatización de Telmex como muestra de su compromiso con la aprobación del tratado. Con la privatización de la empresa, la administración del presidente Salinas de Gortari quería demostrar el rompimiento de su gobierno con la tradición nacional revolucionaria, así como su disposición para impulsar un capitalismo dirigido por el sector privado. Aun así, la política gubernamental estaba determinada también por el temor a que la empresa de telecomunicaciones sufriera un rápido proceso de desnacionalización o fuera víctima de la competencia de los grandes operadores extranjeros, en particular los estadounidenses. En este contexto, la empresa fue fortalecida financieramente hasta donde fue posible, a fin de hacerla atractiva a los inversionistas nacionales (Mariscal y Rivera, 2005c). Se tomó además la decisión de privatizar la empresa como un monopolio vertical y horizontalmente integrado, y se establecieron las condiciones para que la participación dominante entre los inversionistas fuera mexicana.<sup>6</sup> El período de exclusividad favoreció la creación de condiciones (modernización, digitalización de sus redes y fortalecimiento financiero) que colocaron a la empresa en posición privilegiada para enfrentar la apertura generalizada de la industria a la competencia a partir de 1997. Además de los beneficios tributarios, la política tarifaria fijada en el título de concesión fue ampliamente favorable

<sup>5</sup> No deja de llamar la atención que en primer lugar se ubicara Uruguay, cuyo Estado ha rechazado la privatización de la empresa de telecomunicaciones.

<sup>6</sup> El título de concesión obliga a Telmex a mantener la estructura de capital y su Consejo de Administración, de tal forma que siempre la facultad para determinar el control administrativo y el manejo de la empresa recayera mayoritariamente en los socios mexicanos (Mariscal y Rivera, 2005c).

a la empresa, lo que le aseguró altas tasas de rentabilidad. Ello significó que en 1999 México presentara los precios de servicios de telecomunicaciones más altos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 1999). Esta política permitiría a la empresa iniciar en 1998 su expansión internacional, y a partir de entonces constituirse, junto con Telefónica de España, en una de las dos empresas dominantes en la región.

Si en el caso de México el período de exclusividad y las demás políticas aplicadas a favor de Telmex se explican por el objetivo de contribuir a formar una empresa nacional capaz de disputar con las de Estados Unidos la posición de privilegio dentro de las fronteras mexicanas, en los casos de Panamá y Nicaragua el tema resulta más difícil de comprender.

En el caso de Panamá, el 14 de julio de 1992 la Asamblea Legislativa, controlada en ese entonces por el Partido Demócrata Cristiano, logró aprobar una ley “por la cual se establece y regula el proceso de privatización de empresas y servicios estatales”. No obstante, la oposición introdujo un artículo por medio del cual señalaba que la ley no sería 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, requiriéndose por el contrario una ley especial para aprobar su privatización. Paradójicamente, uno de los partidos proponentes del artículo mencionado asumiría el gobierno en 1994 y presentaría un proyecto de ley que sería aprobado en 1995 y abriría el paso a la privatización de INTEL.<sup>7</sup> Aparentemente las causas inmediatas de la privatización fueron los problemas de oferta en telefonía fija, la inexistencia de servicios móviles y la situación fiscal del Estado panameño, que hacían difícil que el propio Estado realizara las inversiones necesarias (González, 2006).

La apertura de los sobres con ofertas de las empresas ocurrió el 20 de mayo de 1997. La empresa Cable & Wireless se adjudicó la empresa, al ofrecer 652 millones de dólares, contra 451 de General Telephone and Electronics (GTE). El precio base se había fijado en 500 millones de dólares, de modo que se lograron 152 millones de dólares por encima de éste. En telefonía móvil, en 1996 se licitó la banda A para la prestación de servicios móviles en todo el territorio. El vencedor de la licitación fue Bell South, en alianza con Multiholding,<sup>8</sup> con 72,6 millones de dólares. Motorola, por su parte, ofreció sólo 42 millones de dólares. La banda B estaba asignada al ganador de la licitación de la empresa INTEL (que resultó ser, como se dijo, la empresa Cable & Wireless), el cual debería pagar la misma suma que por la banda A (González, 2006).

¿Qué razones explican la decisión del gobierno panameño de otorgar un período de exclusividad en telefonía fija, adjudicar una licencia móvil como parte de la venta de la empresa fija y limitar a dos operadores el servicio de telefonía móvil? Tres son las justificaciones que se han dado en el debate al respecto: a) la presencia de características propias de monopolio natural en telefonía fija; b) el objetivo del gobierno de maximizar sus ingresos como propietario de 49% de las acciones lo llevó a entregar el sector en exclusividad (el valor presente de los flujos de efectivo son mayores en ese régimen), y c) las restricciones en materia del espectro radioeléctrico no hacían viable el ingreso de más operadores (González, 2006).

El primer argumento puede resultar convincente para fundamentar la venta de la empresa como un operador monopolista. Sin embargo, resulta dudoso como fundamento para un período de exclusividad, únicamente justificable cuando una empresa se renueva y alcanza un umbral crítico que le posibilita enfrentar la competencia. Por el contrario, la presencia de características propias del monopolio natural permite descartar cualquier intento de entrada y, por tanto, hace innecesaria

---

<sup>7</sup> 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. El PRD es el partido fundado por el líder nacional revolucionario Torrijos.

<sup>8</sup> Las participaciones en las acciones eran: Bell South USA 43,7% y Multiholding Corp. 56,3%.

la protección del comprador. El segundo argumento es, sin duda, relevante. La concesión de derechos exclusivos permitía al gobierno maximizar sus ingresos al momento de la venta, y en su calidad de propietarios de 49% de las acciones, usufructuar un mayor flujo de dividendos. Con todo, las razones fiscales no parecen suficientes para explicar la persistente presencia pública en la propiedad de la empresa. En tal sentido, el Partido Revolucionario Democrático (PRD), agrupación dominante de la coalición que asumió la Presidencia de la República en 1994, caracterizada por fuertes tendencias nacionalistas, veía en la participación pública en la empresa INTEL un mecanismo para asegurar la consistencia entre los objetivos de crecimiento y modernización de la empresa y los intereses nacionales. Una dimensión de este interés del gobierno panameño se expresa justamente en que, luego de ocho años de haber sido privatizado 51% de las acciones de la empresa, el Estado panameño seguía manteniendo 49% de éstas. Expresión de esta situación es también la existencia de negociaciones continuas entre el gobierno y la empresa tendientes a obtener precios menores para las instituciones públicas que los pagados por el resto de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones (González, 2006). En este sentido, la política panameña para la privatización y liberalización de las telecomunicaciones puede interpretarse como una versión de la política de campeón nacional para el caso de países pequeños.

El caso de Nicaragua presenta también sus particularidades. Se trata del país más pobre de la región, con un alto endeudamiento externo histórico, como resultado de que ha debido financiar sus déficit de cuenta corriente y un porcentaje sustancial de sus déficit fiscales con la ayuda internacional o préstamos de carácter concesional. Esta situación hace al país altamente vulnerable a las presiones internacionales a favor de la privatización. La privatización del monopolio público de telecomunicaciones fue presentada como una solución al problema de las demandas de indemnización de propiedades confiscadas por el gobierno sandinista. Los fondos obtenidos serían destinados para financiar los bonos emitidos a favor de las personas con propiedades injustamente confiscadas. La propuesta logró así construir un consenso político en torno a la privatización de la industria (Ansorena, 2006).

El proceso de privatización estuvo precedido por inversiones significativas. Entre 1992 y 1994, Nicaragua logró la más alta tasa de inversión y de modernización de las telecomunicaciones en toda Centroamérica, de forma que el patrimonio de operador público era de los más modernos de la región a fines de ese período. Las inversiones en ese lapso alcanzaron 103,9 millones de dólares, cuyo 72% se destinó a la adquisición de infraestructura y equipos. Como en los dos casos anteriores, se optó por privatizar un monopolio horizontal y verticalmente integrado, con una cláusula de exclusividad por un período de tres años. La concesión exclusiva incluía también larga distancia nacional e internacional y la opción de adquirir una licencia de telefonía móvil. En contrapartida, la empresa ganadora debía comprometerse a cumplir con metas de expansión de la red, mejoramiento de la calidad del servicio y creación de una plataforma tecnológica (instalaciones esenciales) para permitir la interconexión, y de esta manera incrementar la participación de otros operadores, una vez que se terminara el período de exclusividad. El modelo de privatización preveía la venta de 40% de las acciones, con un poder de voto mayoritario equivalente a 57%; los empleados podrían acceder a 11% y el restante 49% quedaría como propiedad del Estado para su venta ulterior en el mercado nacional o internacional de valores. Diferentes obstáculos postergaron la privatización hasta el año 2001.<sup>9</sup> Finalmente, el 12 de diciembre del 2001, luego de un proceso de licitación pública, se entregó 40% de las acciones de la empresa al consorcio sueco-hondureño Telia Swedtel Ab-Megatel EMCE, por un período de 20 años. El precio pagado fue de 83 millones de dólares, muy por debajo del precio de referencia de 203 millones de dólares (Ansorena, 2006). Por

<sup>9</sup> Ciertas dificultades políticas y la fuerte oposición pública a la privatización de la única empresa rentable de servicios públicos postergaron hasta 1998 la aprobación de la Asamblea Nacional para esta venta. La primera subasta, iniciada en mayo de 1999, fue declarada desierta cuando las dos empresas interesadas, Telmex de México y Telefónica de España, decidieron retirarse. El segundo intento, seis meses más tarde, tuvo la misma suerte, cuando un consorcio integrado por MCI WorldCom, TelMex y France Telecom se retiró del proceso (Ansorena, 2006).

el contrario, en el año 2004 el gobierno procedió a la venta del paquete restante de acciones, adjudicándolo sin proceso de licitación a la empresa mexicana América Móvil, componente del Grupo Carso. Paralelamente, la misma empresa adquirió MEGATEL de Honduras, con lo que América Móvil se convirtió en el único accionista de ENITEL. Además, con la compra de Megatel, América Móvil comenzó a operar con dos licencias en telefonía celular: la de ENITEL y la de SERCOM PCS.

Si en el caso de Panamá la política de exclusividad expresaba un interés por mantener la presencia pública en el sector, en el caso de Nicaragua representó sólo una concesión al inversionista privado. No parece tener sentido desde el punto de vista del interés público proteger a un operador internacional de telecomunicaciones. Por otra parte, no resulta fácilmente explicable la venta de la empresa al operador mexicano, que le permitió a este último fortalecer su posición en el segmento fijo y de larga distancia nacional e internacional, a la vez que le facilitó un control mayoritario de la telefonía móvil y redujo significativamente la intensidad de la competencia. Los graves problemas políticos que han afectado a Nicaragua durante el período 2003-2006, con el resultado, entre otros, de la existencia paralela y conflictiva de dos organismos reguladores, puede contribuir a entender esta situación. Este tema se tratará más adelante.

### **3. Privatización sin exclusividad: los casos de El Salvador y Guatemala**

En Guatemala y El Salvador, en cambio, la privatización se dio en el contexto inmediato de la apertura a la competencia.

En el caso de El Salvador, aparentemente son dos los impulsores básicos de la privatización y la reforma de las telecomunicaciones. La voluntad de la Administración 1989-1994 mediante un programa de reformas global, delineado con el apoyo de un grupo de trabajo dirigido por Arnold Harberger, cuyo objetivo era construir un nuevo modelo económico. Este programa incluía iniciativas para estabilizar los desequilibrios macroeconómicos (inflación, déficit fiscal, cuenta corriente, tipo de cambio competitivo), así como un programa de ajuste estructural (privatización de la banca, liberalización del comercio exterior e impulso de una reforma fiscal), acciones orientadas a basar el crecimiento de la economía en las exportaciones (Argumedo, 2006). El segundo, el profundo descontento de los principales grupos empresariales con la situación de las telecomunicaciones.<sup>10</sup>

En este contexto, como en el caso de Nicaragua, la administración decidió impulsar un amplio programa de inversiones y una política expresamente diseñada para elevar la productividad de la empresa. Así, entre 1990 y 1993, la empresa llamada Administración Nacional de Telecomunicaciones (Antel) invirtió 133,1 millones de dólares; es decir, en promedio, 0,6% del PIB anual. El número de líneas se logró incrementar significativamente; el número de empleados se redujo, de 48 por cada 1.000 líneas, a 22 en 2003, y mejoraron las utilidades de la empresa (Argumedo, 2006). La siguiente administración (1994-1999) decidió profundizar los avances

---

<sup>10</sup> La estrategia exportadora enfrentaba serias dificultades por falta de infraestructura. La maquila textil, por ejemplo, requería de telecomunicaciones modernas para insertarse en las estrategias internacionales de producción “justo a tiempo”. A principios de los años noventa, el tiempo de espera para obtener una nueva línea telefónica superaba los 24 meses, existían problemas de calidad en las comunicaciones, la cobertura geográfica de la red era muy limitada y los daños causados por la guerra civil demandarían recursos para reponer la infraestructura. Esta situación limitaba las posibilidades del Estado para atraer inversión extranjera. Las altas tarifas en telefonía de LD que subsidiaban las empresas locales dificultaban la competitividad de las empresas exportadoras. Una encuesta sobre los obstáculos a la competitividad, desarrollada por el Banco Mundial, dejó en evidencia que más de 58% de las empresas entrevistadas informaron tener problemas en el servicio; de éstas, 71% manifestó enfrentar el problema de líneas saturadas, y 14,5% señaló el cruce de líneas y la interrupción; más de 78% reveló que no había líneas suficientes para poder adquirir nuevas. Otros indicadores mostraban la baja calidad del servicio, ya que 75% de las fallas se reparaban en un período de entre cuatro y 20 días, mientras que el resto tomaba más tiempo. El 35% de las llamadas no se lograban debido al alto congestionamiento (Argumedo, 2006).



realizados, y se creó la Comisión Presidencial para la Modernización del Sector Público (CPMSP), cuyo objetivo era descentralizar o privatizar los servicios públicos de electricidad, telecomunicaciones, agua, transporte público y puertos, además de analizar la reforma al sistema de pensiones. Como en los casos argentino y mexicano, a la reforma de las telecomunicaciones se les asignó un papel preponderante, mediante una cuidadosa preparación. En efecto, entre 1994 y 1995 se encargaron diversos estudios que debían incluir un diagnóstico del problema y los requerimientos para crear un mercado competitivo en las telecomunicaciones. En 1996 se aprobó la nueva ley del sector y se creó el organismo regulador. En 1997 se reestructuró la empresa, de forma que se creó una empresa de telefonía fija y otra que se hace cargo de las operaciones móviles. Finalmente, en 1998 se privatizaron ambas empresas. France Telecom adquirió 51% de las acciones de la empresa de telefonía fija CTE, S. A. de C. V., por 275 millones de dólares (el precio base de subasta fue de 268,8 millones de dólares); por su parte, Telefónica de España compró INTEL, la empresa de telefonía móvil, por 41 millones de dólares (el precio de base de subasta fue de 11,9 millones de dólares) (Argumedo, 2006).

En el caso de Guatemala, las privatizaciones comenzaron relativamente temprano. En 1993 se inició un proceso selectivo de venta de activos estatales de baja utilización y rendimiento, con objeto de financiar programas de interés social. El elemento relevante de la reforma económica hasta el año 1996 fue la venta de activos estatales para financiar la brecha fiscal y obtener recursos para actividades y programas de la agenda social. La mayoría de las privatizaciones realizadas en este período (principalmente la venta de la aerolínea nacional AVIATECA y la concesión dada a COMCEL de la banda A) fueron altamente criticadas por los procedimientos poco transparentes aplicados, lo cual dejó en la población una mala impresión con respecto a los procesos de privatización. Hacia 1996, tras la firma de los Acuerdos de Paz, el régimen político tendía a consolidarse; y aunque con respecto a la región la tasa de crecimiento resultaba satisfactoria, el país enfrentaba una situación fiscal que comprometía la estabilidad macroeconómica. En esas condiciones tomó posesión un nuevo gobierno encabezado por el Presidente Álvaro Arzú. Avanzar en la modernización del Estado como un medio para construir una economía más eficiente y competitiva era el objetivo primordial del programa de gobierno para el período 1996-2000. Particular importancia se asignó a la infraestructura física, sobre todo a las telecomunicaciones (Urizar, 2006).

El gobierno analizó tres opciones: a) mantener a GUATEL como empresa pública y desarrollar iniciativas que permitieran su fortalecimiento; b) vender GUATEL con un período de cinco años de concesión exclusiva, y c) vender GUATEL, abrir de inmediato el mercado a la competencia y concentrar la actividad del gobierno en su papel de regulador. La primera opción fue descartada, pues no se ajustaba a los principios de subsidiariedad que promovía el gobierno. La segunda opción resultaba atractiva, principalmente desde el punto de vista de las finanzas públicas. No obstante, la concesión por cinco años de un monopolio fue considerada como un riesgo, dado que un beneficio de esa naturaleza induciría al inversionista privado a hacer todo lo posible para no perderlo. De esa manera, la reforma no generaría otra cosa que el paso de un monopolio público a uno privado. Para evitar este riesgo, la segunda opción también fue descartada. Pese a los costos fiscales que implicaba, el gobierno optó por la tercera posibilidad; se consideraba que un ambiente competitivo contribuiría más rápidamente al objetivo de que el país contara con servicios de telecomunicaciones de calidad, a bajos precios.

El gobierno desechó la posibilidad de dividir la empresa y prefirió venderla como un operador vertical y horizontalmente integrado. Se consideró que su desestructuración podría dificultar la atracción de inversionistas y afectar aún más el precio de venta. Se intentó neutralizar el impacto negativo de esta decisión sobre la competencia, mediante la aprobación de una ley de telecomunicaciones. Dificultades políticas y jurídicas de diversa naturaleza hicieron necesaria la creación de una nueva empresa, Telecomunicaciones de Guatemala, S. A. (TELGUA), a la cual se transfirieron todos los activos y pasivos de GUATEL; esta última se mantuvo con una estructura

mínima que le permitiera continuar atendiendo la telefonía comunitaria. La empresa TELGUA asumió la prestación de los servicios de telefonía local y de larga distancia, e ingresó al mercado de telefonía inalámbrica del Sistema Personal de Comunicaciones (*Personal Communications System*, PCS). El 1 de octubre de 1998 se concretó finalmente la venta de 95% de las acciones de TELGUA a la empresa Luca, S. A. El proceso fue auditado por Arthur Andersen y el valor de la venta fue de 977 millones de dólares. Posteriormente, los dueños de TELGUA establecieron una sociedad con Teléfonos de México (TELMEX) como operador internacional, empresa que adquirió 45% de dichas acciones. Con anterioridad a la ley de telecomunicaciones, las frecuencias se obtenían por autorización del organismo ejecutivo por medio de concesiones o autorizaciones. La ley de telecomunicaciones creó, en el capítulo II (Art. 54 al 56) de la ley, la figura legal de “títulos de usufructo de frecuencia” (TUF), dando con ello el carácter de un bien económico al espectro y no el de un bien público. De esta forma se generó la categoría de bandas reguladas (libres), asignadas bajo la forma de un “título de frecuencia de usufructo” (TUF), el cual puede ser transferido y utilizado libremente dentro de ciertas limitaciones técnicas. Los TUF detallan el horario y área de operación, así como el poder máximo de transmisión y la interferencia máxima permitida dentro del área de cobertura.

#### 4. La “vía hondureña”

En el caso de Honduras, con la promulgación de la ley marco de las telecomunicaciones (LMT), el 31 de octubre de 1995, se separaron las funciones tradicionales de HONDUTEL y se asignaron a la Secretaría de Obras Públicas y Transportes las de formulación de políticas, posteriormente transferidas al propio Presidente de la República.<sup>11</sup> Más tarde, dichas tareas quedaron a cargo de la recién fundada Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL). Finalmente, la explotación y operación de los servicios de telecomunicaciones se asignaron a la empresa HONDUTEL y a empresas privadas. Un elemento fundamental de la LMT fue la reforma a la ley orgánica de HONDUTEL, que posibilitó su asociación con inversionistas privados.

En este contexto, surgió el llamado “proceso de capitalización”, cuyo objetivo fue atraer capital privado externo. Al mismo tiempo, se otorgó a la empresa una concesión en los términos siguientes: “durante 10 años siguientes a la fecha de entrada en vigencia de la Ley Marco del Sector de Telecomunicaciones, HONDUTEL prestará de forma exclusiva los servicios de telefonía nacional e internacional y servicios de telegrafía en aquellos lugares donde no haya otro medio de comunicación en el país, y esta exclusividad corresponderá a la empresa o empresas que HONDUTEL establezca” (citado en Tábora, 2006). En octubre de 1998 el Congreso Nacional de la República aprobó el decreto 244-98, que ampliaba la concesión a 25 años y la extendía a la explotación no exclusiva del servicio portador. Para modernizar el sector se promovió un mecanismo que consistía en capitalizar una nueva empresa con los activos de HONDUTEL. La nueva sociedad HONDUCOM, S. A. se capitalizaría mediante un proceso de licitación pública, en el que 47% de las acciones serían traspasadas a un socio técnico que asumiría la gestión de la empresa, 2% se venderían a los trabajadores, y el Estado, por conducto de HONDUTEL, conservaría 51%.

Al firmarse una carta de intenciones con el Fondo Monetario Internacional (FMI) en 1997, se acordó cambiar las proporciones de manera que el Estado mantuviera 47% de las acciones, se vendería 2% a los trabajadores y se asignaría 51% al socio estratégico. Para llevar a cabo el proceso de privatización se creó la Dirección del Proceso de Capitalización. Diversas dificultades, entre otras el huracán Mitch, demoraron dicho proceso.

---

<sup>11</sup> El 25 de octubre de 1997, en virtud del Decreto 118-97.

Finalmente, en el año 2000, siete empresas mostraron interés por adquirir el paquete accionario mencionado. No obstante, sólo una de ellas, Teléfonos de México, presentó una oferta. La oferta apenas superaba un tercio del precio base (300 millones de dólares), por lo que el 16 de octubre del 2000 la licitación se declaró desierta y en mayo de 2001 se decidió suspender definitivamente el proceso hasta encontrar otra modalidad (Tábora, 2006).

Las dificultades para capitalizar la empresa llevaron en 2003 a la formulación del programa “Telefonía para todos” (TpT), cuyo objetivo era beneficiar tanto a los usuarios como a la economía nacional, al cubrir la demanda insatisfecha de telefonía, mejorar la calidad de los servicios y la atención al cliente, y sentar así las bases para la apertura del mercado a partir del 2005. Para ello, se introduciría competencia en los servicios fijos de voz, se estimularía la participación privada en el sector y la oferta de nuevos servicios, lo que a la vez aceleraría el crecimiento y modernización del sector.<sup>12</sup>

El programa TpT preveía un amplio acceso al mercado de telecomunicaciones. En efecto, todos los interesados podrían suscribir un contrato y recibir de parte de HONDUTEL un trato igualitario. Específicamente, HONDUTEL debía suscribir un contrato con todo interesado en constituirse como comercializador de clase suboperador que cumpliera con los requisitos siguientes: a) estar legalmente constituido como empresa mercantil de acuerdo con las leyes del país; b) cuando se tratara de personas naturales, tener capacidad legal para contratar; en el caso de empresas extranjeras, debían estar autorizadas para ejercer actos de comercio en Honduras, y c) presentar declaración jurada en caso de no estar comprendidos, ni el solicitante ni cualquiera de sus socios que tuviera más del 10% del capital social, en los casos previstos en el artículo 92 (incisos del e) al k) del Reglamento General de la Ley Marco del Sector de Telecomunicaciones). Una vez cubiertos los requisitos indicados, los interesados procederían a suscribir el Contrato de Comercialización, con lo que obtendrían el Registro y las licencias para el uso del Espectro Radioeléctrico (si fuese necesario). Del mismo modo, les serían asignados bloques de numeración y deberían pagar las tasas establecidas.

El Programa TpT introduce 2 innovaciones importantes. La primera resulta de la creación de la figura Comercializador suboperador, que se define como “aquel que recibe de HONDUTEL una extensión de los derechos otorgados por Ley, para permitirle prestar directamente aquellos servicios públicos de telecomunicaciones autorizados a HONDUTEL. Para la prestación de los servicios, los suboperadores podrán realizar inversiones en infraestructura, para ampliar la red pública de telecomunicaciones, aportando tanto facilidades como servicios con valor añadido”. Más importante aún es la derogación implícita de la exclusividad de HONDUTEL (Tábora, 2006).<sup>13</sup> Finalmente, el decreto de TpT terminó con la segmentación en la prestación de los servicios de telecomunicaciones, ya que el suboperador puede ahora utilizar la misma infraestructura para prestar los diversos servicios, con lo cual se promueve además la convergencia tecnológica.

<sup>12</sup> El “Programa Telefonía para Todos-Modernidad para Honduras” (TpT) fue aprobado mediante Decreto Ejecutivo número PCM 018-2003, de fecha 23 de septiembre de 2003, y ratificado Mediante Decreto Legislativo número 159-2003, publicado en el *Diario Oficial La Gaceta*, de fecha 24 de octubre de 2003 (Tábora, 2006).

<sup>13</sup> Al respecto, Tábora (2005) señala que “Por otro lado, el mismo decreto de TpT con el propósito de permitir que todo aquel que quisiera invertir en telecomunicaciones lo hiciera, eliminó todo tipo de restricciones para los que quisieran ingresar al mercado. Esta situación, por el principio de trato igualitario y de no discriminación que establece la LMT, dejó en contradicción e inconsistencia jurídica todas las condicionantes que en esta materia estaban comprendidas en el contrato de concesión del operador móvil, viéndose obligado CONATEL a enmendar el Contrato de Concesión en estos aspectos, situación que causó inconformidad en los miembros de CONATEL20, y que fue interpretada por unos como una muestra de inconsistencia en materia de política sectorial por parte del gobierno, y como una situación irregular por otros 21, aun cuando la enmienda se ejecutó por moción del Congreso Nacional y fue debidamente aprobada por el Congreso, una vez que la misma se hizo efectiva”.

El impacto de la “vía hondureña” hacia la liberalización y modernización de las telecomunicaciones parece promisorio. En efecto, a septiembre del 2005, 40 empresas habían obtenido el registro de comercializador tipo suboperador,<sup>14</sup> 17 de las cuales han iniciado operaciones comerciales y se encuentran en operación 63.000 líneas telefónicas,<sup>15</sup> y de ellas dos terceras partes pertenecen a Multifon (Tábora, 2006).

---

<sup>14</sup> En el Decreto TpT se establece que una vez concluido el período de exclusividad de HONDUTEL, los suboperadores podrán seguir ofreciendo los servicios, ya sea bajo el mismo esquema de suboperador o solicitando directamente un título habilitante que los acredite como operadores (Tábora, 2006).

<sup>15</sup> Equivalentes a la sexta parte de las líneas instaladas totales (Tábora, 2006).

## **II. Regulación y competencia en las telecomunicaciones: los problemas institucionales**

---

### **1. Consideraciones introductorias**

En la experiencia de la región, con excepción de Costa Rica, la empresa pública de telecomunicaciones históricamente no estuvo en condiciones de proveer los servicios requeridos.

La privatización aparece como la posibilidad de superar estas deficiencias, al incorporar la capacidad de gestión privada a la provisión de los servicios.

Aun así, la presencia de características propias de monopolio natural en las telecomunicaciones hacía necesaria la creación de una agencia reguladora, a fin de asegurar la consistencia entre la operación privada y los intereses públicos. La evidencia internacional era contundente en el sentido de que no bastaba una buena ley, sino que la agencia reguladora debía contar además con los recursos necesarios para aplicar efectivamente el marco regulador.

El problema es que las agencias reguladoras creadas en la región iniciaron operaciones mucho después del proceso privatizador (caso de México) o simultáneamente con la privatización y la apertura a la competencia. De esa manera, dichas agencias enfrentan a la industria con graves debilidades que acentúan los problemas generales asociados con la asimetría de información.

Más aún, las agencias reguladoras de países pequeños deben hacer frente a empresas transnacionales con grandes apoyos financieros y técnicos. La captura técnica es, en consecuencia, una posibilidad permanente que imposibilita o al menos dificulta seriamente la regulación efectiva.

El análisis de la regulación ha dejado en evidencia que las graves asimetrías de información a que están sujetos los reguladores traban seriamente la posibilidad de la regulación. De ahí que la teoría tiende a insistir en la necesidad de promover la competencia como único mecanismo capaz de asegurar un desempeño eficiente a la industria.

Sin embargo, las modalidades de privatización y de apertura a la competencia en la región no han sido tan favorables para su desarrollo. Si bien la situación varía de un segmento y de un país a otro, lo cierto es que las empresas distintas al incumbente, que efectivamente operan en el mercado, no son suficientes en número o en tamaño para crear el ambiente competitivo necesario que haga posible que el mercado de telecomunicaciones opere de forma eficiente.

En este contexto, corresponde a la agencia de competencia desempeñar un papel determinante para eliminar los obstáculos a la entrada y evitar conductas anticompetitivas. Sin embargo, hasta diciembre del 2005, cuatro países de la región carecían de una agencia de competencia, aunque dos de ellos habían logrado aprobar su ley de competencia y se preparaban para estructurar la agencia correspondiente (El Salvador y Honduras).<sup>16</sup> Por otra parte, las agencias de competencia existentes en la región presentan, pese a los avances, dificultades serias para proteger eficientemente la competencia en el sector de telecomunicaciones. En algunos casos, la ley general de telecomunicaciones asigna a la agencia reguladora tareas de protección de la competencia en el sector; no obstante, se trata de normas muy generales, a menudo poco operativas y que en definitiva no representan un medio eficaz de promoción de un mercado competitivo.

En este sentido, el objeto del presente capítulo es identificar los principales problemas de diseño del marco regulatorio de las telecomunicaciones, así como la institucionalidad reguladora y de promoción de la competencia en la región en lo referente a este mercado.

## 2. Diseño institucional y competencia

La reflexión académica y el análisis de la experiencia internacional en materia de privatizaciones y tránsito a un mercado competitivo en telecomunicaciones tiende a coincidir en que el éxito del proceso está asociado a que éste se prepare adecuadamente, sea precedido por la promulgación de una ley de telecomunicaciones que defina las reglas del juego y se establezca una agencia reguladora con facultades y recursos necesarios para aplicar eficientemente la regulación. Esta institucionalidad debe ser complementada con la creación, también previa, de la agencia de competencia (Rivera, 2005). Como se verá, las experiencias de la región se alejan significativamente de este modelo<sup>17</sup> (véase el cuadro 2).

Si bien en diferentes fechas Panamá, Nicaragua, Guatemala, Honduras y El Salvador aprobaron, previo al proceso de privatizaciones, nuevas leyes de telecomunicaciones y crearon organismos reguladores especializados, hasta fines de 2005 sólo tres países de la región presentaban autoridades de competencia: Costa Rica, México y Panamá. En el caso de Costa Rica, sin embargo, el tema no resulta relevante, habida cuenta de la existencia del monopolio público en las telecomunicaciones. Además, la ley de competencia niega explícitamente a la Comisión de Promoción de la Competencia (COPROCOM) toda facultad respecto del sector. Los casos de

---

<sup>16</sup> La Superintendencia de la Competencia de El Salvador inició sus operaciones el 1° de enero de 2006 y Honduras debería crearla a los seis meses de aprobada su ley (principios de 2006).

<sup>17</sup> Costa Rica constituye nuevamente una excepción, al carecer de un ente regulador especializado. La empresa estatal de telecomunicaciones y de energía eléctrica mantiene todavía importantes atribuciones reguladoras, en particular en lo concerniente al manejo del espectro.

México y Panamá se analizarán más adelante, luego de tratar los casos de los países que han carecido de autoridad de competencia.

En El Salvador, la ley de creación de la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET) fue aprobada mediante el Decreto Legislativo N° 808, del 12 de septiembre de 1996. Los problemas que en materia de competencia podría enfrentar una industria de telecomunicaciones, particularmente en un país pequeño, condujo a que diferentes sectores plantearan, desde principios de los años noventa, propuestas legales para castigar el abuso de poder de mercado de una empresa en detrimento de sus competidores. No obstante, estas propuestas fueron rechazadas, por lo que el artículo 111 de la ley de telecomunicaciones otorgó a la SIGET la facultad de prohibir prácticas anticompetitivas. Lamentablemente la ley no establece mecanismos para su estudio y sanción (Argumedo, 2006).

La máxima autoridad de la SIGET es la Junta de Directores, integrada por un director, nombrado por el Presidente de la República, que ejerce las funciones de superintendente, un director electo por las asociaciones gremiales del sector privado legalmente establecidas en el país (por medio de la Asociación Nacional de la Empresa Privada, ANEP) y un director nombrado por la Corte Suprema de Justicia (CSJ). Los directores son designados para un período de siete años en el cargo, con posibilidad de ser nominados nuevamente.<sup>18</sup> Sin embargo, durante los primeros nueve años de operación, la SIGET ha tenido cuatro superintendentes (en promedio, dos años y un trimestre), lo cual refleja las fuertes tensiones a las que ha estado sujeta la entidad. El caso de El Salvador llama también la atención por la presencia en la SIGET de un director electo por las asociaciones gremiales del sector privado, en particular la ANEP, ya mencionada. Mientras en general la discusión internacional se desarrolla en torno a la posibilidad de que el gobierno someta a presiones al organismo regulador para favorecer intereses de corto plazo, en este caso preocupa que la entidad reguladora esté sujeta a la influencia del sector privado. Podría pensarse que el mencionado director representa los intereses de las empresas usuarias de los servicios de telecomunicaciones y, por tanto, no existen conflictos de interés. No obstante, el interés público representado por la SIGET podría entrar en contradicción con el interés de las cámaras empresariales en determinados momentos.

La ley de competencia fue aprobada a fines del 2004, y entró en vigencia el 1° de enero del 2006, con la creación de la Superintendencia de Competencia. Uno de los principales desafíos será la coordinación apropiada entre este nuevo ente y la SIGET.

En el caso de Guatemala, corresponde a la Superintendencia de Telecomunicaciones (SIT), la regulación de las telecomunicaciones. Al discutirse la ley que creaba el organismo, se planteó la posibilidad de asignar plena autonomía a la entidad. No obstante, no fue posible concitar el apoyo de las dos terceras partes del Congreso para este fin. Se decidió, en cambio, hacer depender a la SIT del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (MICIVI), que a su vez debe nombrar y puede remover al superintendente, cuyas atribuciones dependen del Ministro del MICIVI (Urizar, 2006). Reformas posteriores a la ley minaron aún más la autoridad del Superintendente de Telecomunicaciones; primero por medio de una reducción de sus recursos financieros y al condicionar su presupuesto a una decisión del gobierno (en virtud del decreto 47-2002, se reformaron los artículos 13 y 15 y se eliminó el 14) y, segundo, al quitarle la facultad para proceder judicial y administrativamente contra infractores de la ley (modificaciones del decreto 15-2003 que reformaron los numerales 2 y 3 del artículo 81, relativo a las infracciones y multas) (Urizar, 2006).

---

<sup>18</sup> Una reforma aprobada en diciembre de 1997 estableció que el director proveniente del sector privado y de la CSJ podría permanecer en sus funciones cinco y tres años, respectivamente.

En el caso de Honduras, la ley marco del sector de telecomunicaciones (LMT), promulgada mediante el Decreto N° 185-95, del 31 de octubre de 1995, creó la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), con la atribución de regular y fiscalizar la explotación y operación de las telecomunicaciones. Es facultad de la CONATEL, entre otras, colaborar con el Presidente de la República en la formulación de las políticas de telecomunicaciones y velar por su efectiva ejecución mediante acciones de regulación y coordinación; asume, por tanto, las funciones que en otros países corresponden al ministerio de comunicaciones. Los comisionados de la CONATEL son designados por el Presidente de la República y pueden durar en sus cargos hasta cuatro años, así como ser nominados por períodos adicionales. Su período coincide con el del Presidente de la República, y con posibilidad de ser removidos cuando dicha autoridad lo considere adecuado.

La LMT establece que es responsabilidad de la CONATEL promover la competencia en la prestación de los servicios de telecomunicaciones. En tal sentido, la CONATEL debe asegurarse de que los operadores de las redes de telecomunicaciones den acceso, en igualdad de condiciones, a otros operadores y usuarios que se encuentren en las mismas o análogas circunstancias. Sin embargo, y a pesar de haberse encomendado esta labor a la CONATEL, la LMT, al establecer las infracciones que serán sancionadas como graves, no hace referencia a las infracciones contra la libre competencia (Tábora, 2006). La modalidad del proceso de privatización en Honduras ya descrito, que mantiene como pública a la empresa incumbente, ha minimizado hasta ahora los problemas que este diseño legal e institucional podría plantear al desarrollo de la industria.

Durante el año 2005 se terminó de discutir y se aprobó la ley de competencia. La nueva legislación tiene preeminencia sobre las legislaciones sectoriales, pero promueve una coordinación con la entidad reguladora sectorial, especialmente cuando los mercados están razonablemente abiertos a la competencia como en el caso de telecomunicaciones. Las razones que llevaron a exigir la coordinación son las siguientes: a) la necesidad de contar con un conocimiento técnico en materias propias del sector durante la transición y consolidación de la nueva agencia de competencia; b) para definir anticipadamente el entorno de competencia y no limitarse a aplicar retrospectivamente sanciones por conductas contrarias a la competencia o a reestructurar el sector, y c) la necesidad de aplicar políticas no relacionadas con la competencia, pero que el gobierno considera importantes, por ejemplo, sobre servicio universal, seguridad nacional y protección de los usuarios.

Finalmente, al igual que en los otros países sin autoridad de competencia, en Nicaragua la ley de telecomunicaciones prevé un mecanismo competitivo en la prestación de servicios. Sin embargo, el artículo 24 de dicha ley prevé la posibilidad de entregar concesiones con exclusividad por un período determinado a un operador. La ley prohíbe el desarrollo de prácticas anticompetitivas y dispone que los operadores están obligados a dar acceso satisfactorio y a tarifas competitivas a la red telefónica de los prestadores de servicios, cuyas licencias hayan sido autorizadas por TELCOR. No obstante, las facultades de TELCOR se limitan a exigir información y adoptar medidas correctivas pertinentes, no especificadas (Ansorena, 2006). La entidad es presidida por un director general designado por el Presidente de la República.

La debilidad del ente regulador se ha visto acentuada por el grave conflicto entre el Presidente de la República, Enrique Bolaños (2001-2006), y la alianza de sandinistas y liberales.<sup>19</sup> Estos últimos han utilizado su mayoría parlamentaria para introducir importantes reformas que afectaron al Consejo Supremo Electoral (CSE), a la Corte Suprema de Justicia (CSJ) y a la Contraloría General de la República. En este contexto, y con la oposición del Presidente de la República, la alianza política indicada logró, el 23 de noviembre del 2004, la aprobación de la ley

---

<sup>19</sup> Enrique Bolaños formaba parte del Partido Liberal encabezado por el expresidente Arnoldo Alemán (1996-2001). No obstante, ambos personeros se distanciaron cuando el gobierno de Bolaños se unió a las acusaciones por corrupción contra Alemán (encarcelado por ese motivo).



que crea la Superintendencia de Servicios Públicos (SISEP) en la Asamblea Legislativa. Esta nueva entidad debería reunir en una sola estructura gubernamental los entes reguladores de los sectores proveedores de servicios básicos (agua, electricidad y telecomunicaciones). Este enfoque sobre institucionalidad regulatoria podría ser evaluado positivamente en el contexto de la discusión internacional, si se considera la escasez de recursos humanos en el país. No obstante, el hecho de que en la actualidad estén operando tanto TELCOR, apoyada por el Presidente de la República, como el SISEP, apoyado por la Asamblea Nacional, genera un situación insostenible que hará aún más difícil la promoción de la competencia en el sector de telecomunicaciones.

Del análisis anterior queda claro que los países de la región carentes de autoridad de competencia presentan una debilidad institucional en su esquema regulador, que hace muy difícil la creación de condiciones favorables para la competencia.

¿Qué sucede con México y Panamá que han enfrentado la apertura de la industria a la competencia con autoridades en esa materia?

Desde el punto de vista de la secuencia, México operó de manera muy distinta a la usualmente recomendada. Privatizó en 1990, organizó la Comisión Federal de Competencia (CFC) en 1994, dictó la ley federal de telecomunicaciones (LFT) en 1995, creó la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL) mediante decreto presidencial en agosto de 1996, y abrió el mercado a la competencia en 1997.

Analizada con base en los parámetros generales, la LFT resulta adecuada en términos generales; define un esquema regulatorio e incluye normas que suponen una estructura competitiva en la industria. No obstante, analizada en detalle, deja en evidencia importantes dificultades. Se ve en primer lugar afectada por la secuencia que sigue el proceso. El título de concesión a Telmex, de 1990, que reguló el desempeño de la empresa hasta la aprobación de la ley general, previsiblemente entraría en colusión con ella y con la ley de competencia. En efecto, la LFT dispone que los concesionarios podrán fijar libremente las tarifas de los servicios de telecomunicaciones, debiendo ser éstas no discriminatorias. Sólo en caso de que una empresa tenga poder sustancial en el mercado relevante, de acuerdo con la ley federal de competencia económica (LFCE), la SCT podrá establecer obligaciones específicas relacionadas con tarifas, calidad de servicio e información (artículo 63). En 1997, la CFC declaró que Telmex disponía de poder sustancial en cinco mercados (telefonía local, acceso, transporte interurbano, LDN y LDI) y, en consecuencia, solicitaba a la COFETEL el establecimiento de obligaciones específicas en materia tarifaria. Telmex adujo que dicha declaración violaba su título de concesión.

Una segunda dificultad radica en que la LFT asigna a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) las atribuciones reguladoras básicas. Pese a ello, en agosto de 1996 el Presidente Ernesto Zedillo creó la COFETEL mediante decreto presidencial, con un papel asesor de la SCT, a la cual la ley asigna las funciones reguladoras. Se genera así una situación de grave ambigüedad. Formalmente la entidad reguladora es la COFETEL, pero debido a su endeble base jurídica, las empresas cuestionan la legitimidad de toda decisión que les es adversa. De hecho, en los temas cruciales, la SCT funge como ente regulador, en particular la Subsecretaría de Telecomunicaciones. Como muchos organismos del Poder Ejecutivo, la subsecretaría tiende a privilegiar el crecimiento de la inversión y la cobertura en el corto plazo, incluso a costa del desarrollo de la competencia (Mariscal y Rivera, 2005c).

Una tercera dificultad radica en que aun cuando la LFT incluye entre sus objetivos el fomento de una sana competencia entre los diferentes prestadores de este servicio, no asigna dicha función genérica a institución alguna. En efecto, entre las funciones de la SCT no aparece una mención específica al respecto. Tampoco aparece la ley federal de competencia entre las leyes que se deben aplicar en caso de que no aparezca disposición expresa sobre competencia en la ley de telecomunicaciones. Sólo en el caso de las licitaciones se señala que las bases realizadas deberán

incluir la opinión favorable de la Comisión Federal de Competencia. Es en el Decreto que crea la COFETEL donde se obliga a dicho organismo a registrar las tarifas de los servicios de telecomunicaciones y establecer obligaciones específicas, relacionadas con tarifas, calidad de servicio e información a los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones que tengan poder sustancial en el mercado relevante. Naturalmente, un decreto del Poder Ejecutivo no es un instrumento jurídico suficiente para asignar una facultad de esta importancia a un organismo administrativo.

A las dificultades anteriores se suma la inexistencia de un período fijo de duración para los comisionados de la COFETEL, así como de las causales específicas de remoción de sus cargos. De particular importancia es el uso generalizado del recurso de amparo, que permite la suspensión de la acción reguladora cuando los afectados consideran que la norma aplicada viola sus derechos constitucionales. En un contexto en el que la justicia opera lentamente, estos recursos llegan a permanecer en trámite hasta por más de tres años, lo que naturalmente deriva en una regulación ineficaz (Mariscal y Rivera, 2005c).

En el caso de Panamá, si bien las designaciones de los comisionados son por un período fijo y gozan por tanto de estabilidad, al parecer tampoco se ha podido evitar del todo que éstas se realicen sobre la base de intereses políticos de corto alcance. En efecto, el predominio del partido en el gobierno puede ir acompañado de su predominancia también en el poder legislativo y, en ese contexto, realizar selecciones orientadas por el pago de servicios políticos y no de acuerdo con los conocimientos requeridos para un buen desempeño en el cargo (González, 2006). Un problema similar se ha planteado en el caso de Nicaragua (Ansorena, 2006a).

En cuanto a Panamá, al conservar el Estado 49% de las acciones de INTEL, genera un conflicto, ya que el gobierno podría mostrar interés en altos ingresos para el operador, que se traduzcan en mayores ingresos públicos. Esa situación puede afectar al regulador en la aplicación de una política adecuada de tarifas (González, 2005, p. 11).

Un resumen de cada caso se puede observar en el cuadro 2.

Cuadro 2

**ISTMO CENTROAMERICANO: INSTITUCIONALIDAD REGULADORA DE LAS TELECOMUNICACIONES, 1995-2005**

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	México	Panamá
Fecha de creación		1996		1995	TELCOR 1997 SISEP 2005		1996
Nombre	Autoridad Reguladora de Servicios Públicos (ARESEP)	Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones	Superintendencia de Telecomunicaciones (SIT)	Comisión Nacional de Telecomunicaciones	TELCOR y Superintendencia de Servicios Públicos (SISEP)	Comisión Federal de Competencia (COFETEL)	Ente Regulador de los Servicios Públicos
Mecanismos de designación de autoridades		Junta de Directores, máxima autoridad de la SIGET, integrada por tres directores: uno nombrado por el Presidente de la República, con funciones de superintendente; otro electo por las asociaciones gremiales legales nacionales del sector privado (por medio de la Asociación Nacional de la Empresa Privada ANEP), y un tercero nombrado por la Corte Suprema de Justicia (CSJ)	Corresponde al Ministro del MICIVI nombrar y remover al superintendente. Este funcionario depende en sus funciones y atribuciones del mencionado ministro y está supeditado a la aprobación, coordinación y/o informe del ministro	Integrada por 5 miembros: 3 Comisionados Propietarios y 2 suplentes, todos nombrados por el Presidente de la República por medio de la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas. El presidente es designado por el Presidente de la República, entre los Comisionados Propietarios	Director General (TELCOR), designado por el Presidente de la República.  En el caso del SISEP, son designados por la Asamblea Nacional	Designados por el Poder Ejecutivo	El ejecutivo propone los directores y la Asamblea Legislativa debe ratificarlos

Cuadro 2 (Conclusión)

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	México	Panamá
Duración en funciones		Los directores están electos para siete años en el cargo y podrán ser reelectos; una reforma aprobada en diciembre de 1997 estableció que el director proveniente del sector privado y de la CSJ podrá permanecer en sus funciones 5 y 3 años, respectivamente.	No tiene período fijo	Máximo de 4 años, coincidentes con el período presidencial, y pueden volver a ser designados		Carecen de un período fijo	
Mecanismos de destitución de las autoridades		Por expiración del plazo ya citado, por sentencia condenatoria o por incapacidad física o mental, así como por renuncia o por negligencia comprobada en sus funciones	Pueden ser removidos sin expresión de causa	Pueden ser removidos por el presidente, cuando ello proceda conforme a la ley		Pueden ser destituidos por el Secretario de Comunicaciones y Transportes	
Presupuesto				Presupuesto General de Ingresos de la República			

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los estudios nacionales.

### **III. De la exclusividad a la competencia: modelos y principales lecciones**

---

Como se ha visto a lo largo del presente trabajo, los países de la región que privatizaron y abrieron la industria de telecomunicaciones a la competencia muestran procesos disímiles. También en el ámbito de la conformación de la institucionalidad económica, los distintos países tomaron opciones diferentes.

Sin embargo, todos los países estudiados, habiendo pasado o no por un período de exclusividad, han abierto sus puertas a un modelo competitivo. El objeto del presente artículo es analizar las características principales de la apertura a la competencia, identificar los aspectos positivos y los problemas de cada experiencia, para, posteriormente, en el capítulo IV, evaluar el desempeño de la industria en cada uno de los países y segmentos de las telecomunicaciones.

Como se refiere anteriormente, tres países (Nicaragua, México y Panamá) optaron por conceder un período de exclusividad a los nuevos dueños de las empresas privatizadas. Dichos períodos variaron en su extensión (seis años en el caso de México y tres años en los casos de Nicaragua y Panamá), pero en todos ellos la exclusividad incluyó la telefonía fija y la de LD, y entregó a la empresa adquirente de la empresa pública el derecho a operar una licencia de telefonía móvil.

Por su parte, otros dos países (Guatemala y El Salvador) optaron por abrir inmediatamente la industria a la competencia luego de la privatización, sin ofrecer exclusividad. Previo a esta operación, El Salvador separó la telefonía fija de la telefonía móvil y las vendió a diferentes operadores, mientras que en Guatemala se traspasó como una sola empresa al sector privado en forma integrada.

## 1. Exclusividad y apertura a la competencia: los casos de México, Nicaragua y Panamá

La literatura ha constatado que la privatización con exclusividad representa costos significativos para la sociedad tanto en materia de cobertura como en los precios de los servicios. En un estudio, Scott Wallsten (2000) afirma que sus resultados confirman empíricamente que un monopolio es más valioso para sus propietarios que una firma que opere en un mercado competitivo, y concluye que un gobierno puede hasta duplicar los ingresos obtenidos de la privatización al garantizar derechos de exclusividad. Coherente con lo establecido anteriormente, el estudio también demuestra que la mayor recaudación va acompañada de una reducción del crecimiento de la red de telecomunicaciones de hasta 40%.<sup>20</sup>

En el caso mexicano, la apertura a la competencia tuvo características particulares en cada uno de los segmentos. En 1987, al iniciarse el mercado móvil, el país fue dividido en nueve regiones, y se entregaron dos licencias en cada una. Telmex, por conducto de su subsidiaria Telcel, recibió una licencia en cada una de las regiones, con la única restricción de que la empresa no podía ser el único proveedor en ninguna de esas regiones. En el título de concesión de Telmex, la SCT se reservaba el derecho de otorgar otra u otras concesiones a favor de terceras personas para que explotaran en igualdad de circunstancias telefonía fija, LDN y LDI, dentro de la misma área geográfica o en otra diferente, con servicios idénticos o similares a los que eran materia de la concesión. No obstante, durante los seis años siguientes a la fecha de firma del título de concesión, la SCT se comprometía a otorgar otras concesiones para redes de servicio público de telefonía básica de larga distancia nacional e internacional, sólo cuando la empresa no hubiera cumplido las condiciones de expansión y eficiencia determinadas en el mismo título de concesión. El capítulo V de dicho título definía las condiciones generales de interconexión y las obligaciones de interconexión de la empresa con otras redes públicas de LD, a partir del 1 de enero de 1997, cuando se abriera el sector a la competencia (Mariscal y Rivera, 2005c).

Entre 1988 y 1990 Telcel, la filial móvil de Telmex, expandió su red celular en la frecuencia radioeléctrica de 800 MHz (Banda B), al cubrir las ciudades de Tijuana, Cuernavaca, Toluca Guadalajara y Monterrey, así como el área metropolitana de la Ciudad de México. En 1990 la empresa empezó a ofrecer telefonía celular en las nueve regiones en que se dividió el servicio de telefonía móvil en México. En 1998 la frecuencia radioeléctrica de 1.900 MHz (Banda D) para PCS en las nueve regiones fue adjudicada a Telcel. Posteriormente, en 2004 se realizó una amplia subasta que permitiría satisfacer la inmensa demanda existente en el país por telefonía móvil. Hacia fines de la década de 1990, los principales operadores del segmento, junto con Telcel, eran Iusacell, que operaba desde fines de los años ochenta; Pegaso, que ingresó en 1999, y Unefon, que inició operaciones a principios del año 2000. La entrada de Movistar, de Telefónica de España, en el

---

<sup>20</sup> A una conclusión similar llegan Estache (2002), quienes al evaluar los avances experimentados por las telecomunicaciones en América Latina sostienen que “los precios altos continúan siendo percibidos como un tema de importancia en la región. En gran medida, éste es un resultado de la limitada competencia en el sector. Para la mayoría de los países, los períodos de exclusividad concedidos para que los convenios de privatización se concretaran resultaron en una alta conexión y tarifas de uso perdurables... en efecto, las tarifas de conexión residencial continúan siendo altas cuando se comparan con Estados Unidos, aun si ellas se han ido reduciendo significativamente. Estos períodos de exclusividad están ahora llegando a su fin, como en Argentina o Venezuela, y esto deberá conducir a una reducción en las tarifas, impulsadas por el mercado. Sin embargo, la mayoría de los países no han definido todavía las reglas del juego para asegurar la competencia en un sector donde el costo del acceso a instalaciones de cuello de botella continúan estando al centro del debate regulatorio.”

2002, contribuyó a darle dinamismo al mercado. No obstante, al 2004 la participación de empresas distintas a Telcel alcanzaba únicamente 22,8% (Mariscal y Rivera, 2005).

Ya desde 1994 se presentaron solicitudes para ingresar a la telefonía local. Iusacell, una coinversión entre Alejo Peralta y Bell Atlantic, propuso proveer el servicio mediante el uso de tecnología fija inalámbrica, pero no fue sino hasta octubre de 1997 que se publicaron las reglas para el desarrollo de la competencia en la telefonía local. Los objetivos de dichas normas eran promover la competencia, facilitar la interconexión e interoperabilidad de las redes públicas, asegurar la continuidad del servicio y evitar la aplicación de tarifas discriminatorias. En 2003 existían ocho empresas autorizadas para prestar el servicio local alámbrico (Ramírez, 2005). Sin embargo, los resultados no son alentadores. En 2004, siete años después de la apertura del segmento a la competencia, Telmex mantenía una participación equivalente a un 95% en telefonía local, aun cuando cabe destacar que las empresas entrantes incrementan sostenidamente su participación (Mariscal y Rivera, 2005c).

En junio de 1994, la SCT emitió la Resolución sobre el Plan de Interconexión con Redes Públicas de Larga Distancia que, entre otras cosas, obligaba a Telmex a interconectar sus redes con todos los interesados. Se esperaba que al inicio de 1997 estuviesen en operación 60 puntos de interconexión, que irían aumentando hasta completar 200 en el año 2000. Con la perspectiva de la apertura del servicio de larga distancia a la competencia, diversas empresas empezaron a solicitar títulos de concesión para operar en este segmento.<sup>21</sup> En enero de 1996 se realizaron las primeras negociaciones entre los operadores, sin que se lograran acuerdos respecto de las tarifas de interconexión, lo que llevó a solicitar la intervención de la SCT. Tanto Telmex como las nuevas operadoras de LD cuestionaron la resolución de la SCT mediante reclamos formales. Mientras que para Telmex los cargos eran insuficientes para cubrir los costos en que había incurrido para prestar el servicio, para los entrantes no existían razones que lo justificaran. Luego de un año de análisis, la recién establecida COFETEL sostuvo la tasa indicada, pese a que según los diferentes estándares internacionales era extraordinariamente alta.<sup>22</sup>

En enero de 1997, siete empresas entraron al mercado de larga distancia, y los usuarios podían preseleccionar los operadores en 60 ciudades. Entre los concesionarios aparecieron grupos industriales y financieros mexicanos asociados con operadores de telecomunicaciones estadounidenses. Tres operadores mayores dominaron el mercado: Telmex, que estableció una coinversión con US Sprint para proveer servicios internacionales entre México y Estados Unidos; Avantel (Banamex y MCI) y Alestra (Alfa y AT&T), que se fusionó con Unicom (Bancomer, GTE, y Telefónica). No obstante las dificultades antes descritas, con la apertura del mercado las empresas entrantes ganaron rápidamente participación en LDN, hasta alcanzar 30% en 1999. No obstante, a partir del año 2001 este proceso se ha venido revirtiendo, hasta disminuir a 23,2% en 2004.

Transcurridos 17 años desde la apertura a la competencia en telefonía móvil, y casi nueve años en telefonía local y LD, los resultados desde el punto de vista de los operadores distintos al incumbente no son alentadores. Comparado con los países latinoamericanos, la participación del Grupo Carso en los tres segmentos de México analizados supera con creces la participación de los incumbentes en Argentina, Brasil, Chile e incluso Perú. Cabe señalar que esta situación se origina, pese a que fueron las empresas estadounidenses, el gran vecino de México, las que intentaron, aunque sin éxito, consolidarse en el mercado mexicano.

<sup>21</sup> Junto con Telmex, que tenía licencia desde diciembre de 1990, la obtuvieron Avantel, el 6 de octubre del 1995; IUSATEL, el 12 de febrero de 1996; MARCATEL, el 26 del mismo mes; INVESTCOM, el 4 de abril; BESTEL, el 10 de abril; MIDITEL, el 26 del mismo mes; ALESTRA, el 30 de abril, y TELINOR, el 23 de julio.

<sup>22</sup> Se estableció una tarifa para ciudades con Centro de Tránsito Interurbano (CTI) (0,0257 dólares en 1997 y 0,0231 en 1998) y otra para ciudades con Centros con Capacidad de Enrutamiento, pero sin CTI (0,0240 dólares en 1997 y de 0,0219 en 1998). Adicionalmente, la SCT determinó que las empresas debían pagar 58% adicional por concepto de terminación de tráfico, lo que elevó la tarifa efectiva en 1997 a 0,0536 dólares y 0,0513, respectivamente. En contrapartida, un estudio del mercado mexicano desarrollado por el Banco Mundial sugirió una tarifa ponderada promedio de 1,9 centavos de dólar.

Un elemento específico relevante es el relativo a las modalidades previstas en la ley para el establecimiento de los cargos de interconexión y acceso. Como en otros países, la LFT asigna a los propios operadores la tarea de concordar dichos cargos. Lo que puede ser un mecanismo razonable y eficiente en un contexto de empresas con dimensiones relativamente equivalentes, no lo es cuando confluyen en el proceso de negociación empresas no sólo distintas en tamaños, sino que además presentan intereses marcadamente contradictorios. En efecto, terminado el período de exclusividad, los entrantes enfrentan la urgencia de iniciar las operaciones. El incumbente, por el contrario, está interesado en obstaculizar al máximo la entrada de sus competidores; más aún, cada día que se alarga el proceso de negociaciones representa para él un día más de exclusividad. Mientras más se prolonga el período de negociaciones, mayor es el tiempo durante el cual el entrante debe hacer frente a sus costos fijos y a sus costos financieros, sin comenzar a recibir ingresos, lo que significa una clara barrera a la entrada de competidores. El retraso en el inicio de las operaciones eleva considerablemente los costos de los competidores y reduce sus posibilidades competitivas.

Personas vinculadas con Telmex y con la COFETEL sostienen que las dificultades de los entrantes fueron un resultado de sus bajos niveles de inversión, así como del poco conocimiento de las empresas estadounidenses y de otros operadores extranjeros con características similares a las de los mercados de telecomunicaciones en países pobres, y de errores de los cuerpos ejecutivos (Mariscal y Rivera, 2005c). No obstante, las características del proceso de privatización con un largo período de exclusividad que consolidaron a un único operador, así como las debilidades de la institucionalidad reguladora, desempeñaron ciertamente un papel central. Puede afirmarse que la institucionalidad no funcionó de manera adecuada. Las diversas demandas interpuestas por los diferentes competidores, tanto ante la CFC como ante la COFETEL, demoraron mucho en ser resueltas, por lo que perdieron toda eficacia. La declaratoria de empresa dominante que preveía la LFT como instrumento para evitar conductas anticompetitivas de la empresa incumbente no tuvo efecto, tanto por errores en su forma como por la operación del recurso de amparo, que neutralizó toda medida administrativa del ente regulador y del supervisor de la competencia. Todo alude a fallas de la institucionalidad jurídica, que superan con creces el ámbito de la política regulatoria y de protección de la competencia (Mariscal y Rivera, 2005).

En el modelo panameño de transición a la competencia, la apertura estaba prevista en dos fases: la primera, correspondiente a la telefonía básica para el 2 de enero del 2003, y la de la telefonía móvil, en enero del 2008. El marco regulatorio incluía el siguiente modelo de apertura: el punto de partida era la evidencia de las serias dificultades que los entrantes enfrentarían como producto de la consolidación de la empresa incumbente. En tal sentido, se aseguraba a las nuevas empresas la interconexión provista por el incumbente en un plazo (aparentemente) perentorio, así como la total libertad para elegir los servicios a prestar y los clientes. Se pensaba que al elegir los mercados más rentables, se haría viable la entrada. Se preveía, además, la desagregación de redes, esto es, la posibilidad de que los entrantes pudieran arrendar al incumbente segmentos de red para la prestación de sus servicios y la portabilidad del número (González, 2006).

La apertura se fue preparando con mucha anticipación. Ya desde inicios del año 2002, numerosas empresas solicitaron concesiones. A febrero del 2005 existían 28 concesiones de telefonía local, 33 de LDN, 59 de LDI, 20 de teléfonos públicos y 13 para el alquiler de circuitos dedicados de voz. La idea básica era que los operadores entrantes tuvieran sus instalaciones listas para iniciar operaciones en la fecha indicada. Bellsouth, empresa que controlaba 45% de los suscriptores móviles, solicitó la concesión para prestar todos los servicios. Algo similar ocurrió con la empresa Cable Onda S. A., operador dominante de TV cable. Se trataba, en consecuencia, de operadores con una importante cuota de mercado y un basamento sólido en las nuevas tecnologías de telecomunicaciones.



A pesar de la existencia de un marco regulador favorable a los entrantes, la liberalización del sector ha enfrentado obstáculos que, en el mejor de los casos, han retrasado considerablemente su puesta en marcha. Cuatro aspectos son fundamentales: a) el mecanismo de interconexión, en que el regulador sólo intervenía cuando las partes no lograban llegar a acuerdos; contenía incentivos para que ambas partes esperaran la intervención del regulador, lo que demoró sustancialmente los procesos. Aun habiéndose definido las condiciones y la tarifa de interconexión, los problemas no llegaban a su fin, pues numerosas dificultades técnicas obstruyeron la marcha del proceso;<sup>23</sup> b) en relación con la competencia en LD, surgieron dificultades, tanto en el uso de los códigos de acceso como en el enrutamiento automático. Los cambios que exigían la utilización de diversos códigos de acceso por parte de los usuarios estaban sujetos a la velocidad con que los implementara el incumbente. Con respecto al segundo mecanismo, se adujo que para su operación se generaban costos de cambio, básicamente derivados de la programación que tenía que asumir el propio incumbente. Si éstos eran asumidos por el usuario, se desalentaba el cambio de proveedor. La opción de que dichos costos fueran asumidos por el entrante reducía su competitividad; c) asociado a lo anterior, aun cuando la encuesta que se debía hacer entre los usuarios para la elección del proveedor de servicios de LD se practicó oportunamente, no resultó conducente, ya que uno de los principales antecedentes, el costo de las llamadas, no podía ser determinado antes de que concluyeran las negociaciones respecto de los cargos de interconexión, y d) finalmente, la portabilidad del número aún no se ha puesto en operación y procesos judiciales han detenido los esfuerzos en materia de desagregación de la red. Con relación a este último aspecto, la inexistencia de una norma explícita al respecto dentro del marco legal ha provocado el cuestionamiento de tal política ante los tribunales (González, 2006).

La legislación panameña no incentiva al incumbente a aceptar la interconexión, ya que cualquier fórmula implica una amenaza a su posición monopolista. Tampoco el entrante se ve estimulado para llegar a acuerdos con el incumbente, ya que analizada la capacidad negociadora del incumbente, es difícil que éste se halle dispuesto a otorgar un cargo de acceso menor que el definido por el ente regulador, por lo que también le conviene esperar el arbitraje del regulador. Finalmente, el regulador tiene fuertes motivaciones para “partir el niño por la mitad”, ya que según el artículo 216, los cargos de interconexión deberán reflejar “como mínimo, los costos incrementales a largo plazo” (González, 2006). Aunado a los problemas prácticos,<sup>24</sup> lo anterior tuvo como consecuencia que, a mediados de 2004, es decir, un año y medio después de la apertura, ciudades importantes como Agua Dulce, David, Chorrera, Santiago y Chitré no contaban con puntos de interconexión.

Pese a lo anterior, la apertura a la competencia en LD ha tenido como consecuencia una caída sustancial de los precios, tanto por el impacto de la amenaza de competencia como por las menores dificultades para implementar las inversiones requeridas. Según estimaciones, habría pasado de 15 centavos de dólares el minuto promedio de LDN en el año 2002 a 7 centavos en el 2007. En el caso de la telefonía local, los avances han sido casi nulos.

---

<sup>23</sup> Los problemas más relevantes que se presentaron fueron: la ampliación de las rutas y puntos de interconexión nuevos. En el caso de la ampliación de los E1 para POI en la Ciudad de Colón y el interior del país, fueron solicitados por los entrantes, pero a junio de 2004 todavía esto no se había logrado. De ese modo, a esa fecha la competencia en larga distancia nacional aún no había comenzado, pese a que, como se vio, había un número importante de entrantes y de que, según el marco regulatorio, aquélla se había iniciado año y medio antes. Para una detallada descripción de los incentivos perversos del marco regulatorio y de los problemas “técnicos competitivos” encontrados, véase González, 2006.

<sup>24</sup> Los problemas más relevantes fueron los de ampliación de rutas y puntos de interconexión nuevos. En cuanto a la ampliación de los E1 para POI en la Ciudad de Colón, en junio no se había logrado, lo que impedía la competencia en LDN. Las consecuentes fallas de interconexión se tradujeron en problemas de congestión, lo que constituyó un grave desincentivo para que los consumidores cambiaran de proveedor (González, 2006)

Esta situación plantea un debate más general. Mientras que algunos pusieron un énfasis en la desagregación de redes como un importante mecanismo para introducir competencia en telefonía fija, otros sostienen que constituye una política inviable (no se puede obligar al propietario de la red a prestar su red y menos aún por debajo de su costo), que desincentiva la inversión (el entrante no querrá invertir si puede utilizar la red del incumbente). La experiencia panameña refleja tres problemas básicos: a) usualmente se subestiman las dificultades de transitar desde un esquema de exclusividad a uno de competencia; b) también se sobreestiman las potencialidades de la desagregación de redes como instrumento básico de introducción de competencia en telefonía fija, y c) al postergar la liberalización total de la telefonía móvil hasta 2008, se obstaculiza el medio más eficaz para introducir competencia en todo el sector: la telefonía móvil.

Como se observa, Nicaragua fue el tercer país que concedió un período de exclusividad a la antigua empresa pública al privatizarse. El proceso de privatización culminó en diciembre del 2001 y, por tanto, la apertura a la competencia debía iniciarse a finales de 2004. Sin embargo, se pospuso el proceso hasta abril de 2005 mediante una resolución parlamentaria.<sup>25</sup> Posteriormente, el conflicto entre los dos organismos reguladores (TELCOR y SISEP) se ha traducido en un estira y afloja respecto de la apertura. En tanto que la primera entidad declaró la apertura total del sector de telecomunicaciones en abril de 2005, la recientemente creada SISEP desconoció dicha medida y propuso una extensión del monopolio privado de ENITEL y la congelación de tarifas telefónicas después de la entrada en función del nuevo ente regulador (Ansorena, 2006). Esta situación ha derivado en un grave desorden. Hacia finales del 2005 se mantenía el monopolio de ENITEL en la telefonía básica, la SISEP estaba ocupada elaborando un nuevo proyecto de apertura en consultas con los operadores y la empresa de telefonía móvil había entrado al segmento de telefonía de larga distancia internacional, y se rehusaba a reconocer la exclusividad de ENITEL (Ansorena, 2006).

En el caso de la telefonía móvil, BellSouth operó en condiciones de exclusividad entre 1997 y fines de 2002. En 2001 TELCOR decidió abrir el segmento a la participación de otros operadores, e inició el proceso de licitación de la segunda licencia para telefonía móvil; 13 empresas se presentaron a la licitación. La licencia de operación fue finalmente<sup>26</sup> otorgada a PCS Sercom, filial de la empresa Mexicana América Móvil, que inició operaciones en diciembre de 2002, simultáneamente con ENITEL, la cual tenía derecho a una licencia de telefonía móvil de acuerdo con el contrato de privatización. La competencia en el segmento sufrió un grave retroceso cuando la empresa mexicana mencionada adquirió ENITEL en el 2004, a partir de lo cual reunió dos licencias en telefonía móvil. La inexistencia de una agencia de competencia con autoridad para condicionar la compra de ENITEL a que América Móvil se deshiciera de una de las licencias móviles representa un serio problema para el desarrollo de la competencia en el sector. Si se considera que las empresas móviles son centrales para el desarrollo de la competencia global en telecomunicaciones,<sup>27</sup> las perspectivas de la competencia en Nicaragua no son en absoluto auspiciosas. No obstante, cabe señalar que el número de suscriptores móviles pasó de 200.000 en 2002, al final del período de exclusividad, a 686.000 en 2004.

---

<sup>25</sup> La Asamblea Nacional estableció que la apertura no tenía que ser el 18 de diciembre de 2004, tres años después de la firma del contrato de privatización, sino que debía ser cuando se cumplieran tres años de que el contrato de concesión de Enitel apareciera publicado en La Gaceta en abril de 2005.

<sup>26</sup> De hecho, la licitación la ganó otro operador, vinculado con el presidente Alemán, cuyo dueño fue acusado más tarde de corrupción. La licencia se transfirió al segundo licitador, PCS SERCOM.

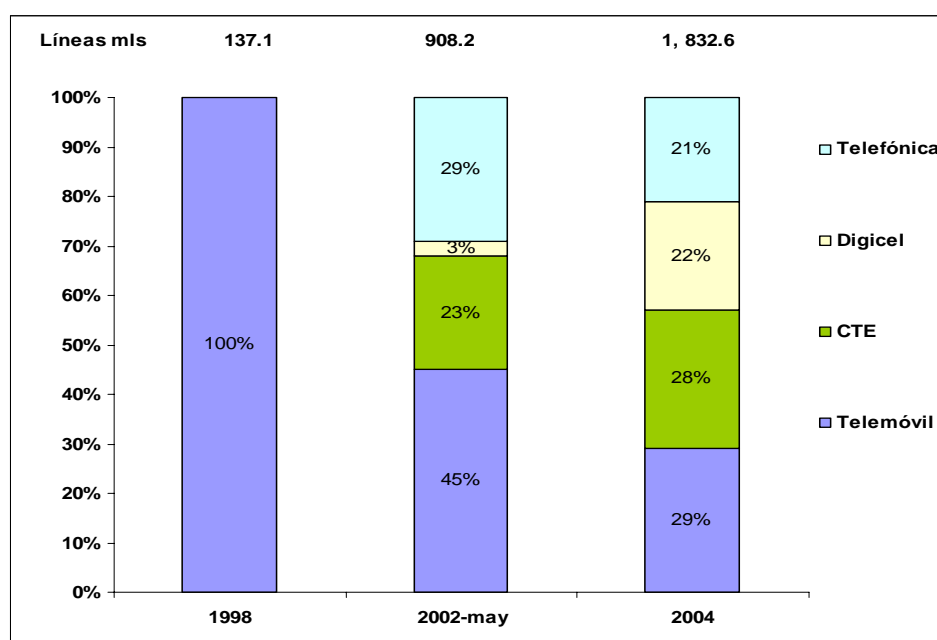
<sup>27</sup> Sobre la importancia de las empresas móviles en la competencia global en telecomunicaciones, véase Mariscal-Rivera, 2005b.

## 2. Privatización y apertura a la competencia: los casos de El Salvador y Guatemala

Al contrario de los países analizados en la sección anterior, tanto El Salvador como Guatemala rechazaron la posibilidad de otorgar un período de exclusividad a las empresas que adquirieron la antigua empresa pública y, por el contrario, optaron por abrir de inmediato la industria a la competencia.

En el caso de El Salvador, destaca además la decisión de vender por separado los activos de la empresa fija de los de la empresa móvil; de esa forma se aseguraba la presencia de al menos dos operadores de telecomunicaciones. La opción por un mercado competitivo en telefonía móvil se ha traducido en que, pese a lo pequeño del país, existen cuatro empresas operando: CTE-Telecom (desde 1999), Telefónica (desde 1998), Telemóvil (desde 1992) y Digicel (desde 2002); tres compañías tienen cobertura nacional y una de ellas se ha centrado en el área urbana (Digicel).<sup>28</sup> La intensidad de la competencia queda en evidencia en el gráfico 1. Mientras que en 1998 existía un solo operador, al año 2004 el mercado móvil se distribuyó de manera bastante equitativa entre los cuatro operadores.

Gráfico 1  
EL SALVADOR: ESTRUCTURA DE PARTICIPACIÓN EN LÍNEAS MÓVILES, 1998-2004



Fuente: Argumedo, 2006, sobre la base de Telefónica Informe Anual 2003 y 2004; CTE Memoria de Labores 2003 y 2004; Millicom Annual Report 2004 y Levitel.

<sup>28</sup> Según Argumedo (2006), la competencia es intensa, las empresas ofrecen variados planes para atraer a diferentes segmentos del mercado de contratos (individuales, familiares, amigos, corporativos) y tarjetas de prepago de diferentes montos. Ofrecen también una amplia variedad de servicios complementarios como Roaming, mensajes de texto, envío de fotos y envío de correo electrónico. Las compañías han sido muy agresivas para ampliar la red de puntos de venta y cobro de los productos y servicios.

Como señala Argumedo (2005), otra es la situación en telefonía fija, donde se mantiene la posición dominante de CTE. En 1998 la empresa tenía 386.600 líneas; al año 2002 el total de líneas ascendió a 709.400, de las cuales CTE tenía 90%, y al finalizar el 2004 las líneas habían continuado incrementándose, aunque a una menor velocidad, hasta alcanzar las 887.800. La participación de CTE continuaba alta y era equivalente a 88,7%. De acuerdo con SIGET, en telefonía fija existen otras nueve empresas, pero la concentración es mayor que en telefonía móvil. CTE prácticamente sigue siendo la única empresa que ofrece servicios de telefonía fija al segmento residencial; donde enfrenta más competencia es en el segmento de servicios a las empresas.

En el caso de Guatemala, a mediados de 1999, se inició el proceso de interconexión entre el operador incumbente y los nuevos operadores, con conflictos desde el principio. En el segmento móvil, al introducirse en octubre de 1999 el mecanismo “quién llama paga”, se presentaron diferencias de opinión y controversias legales sobre si se había o no instaurado en el país dicho sistema. Este hecho originó tres casos de arbitraje por cargos de interconexión en redes móviles. En LDI se generaron también tensiones a causa, entre otras cosas, de que los ingresos provenientes del tráfico internacional entrante incluían subsidios a la telefonía local. Se han presentado múltiples conflictos por cargos de interconexión por el tráfico entrante internacional; dos resultaron en arbitrajes, pero los cargos de terminación internacional continúan en conflicto. La necesidad de ir eliminando paulatinamente esta situación, en el contexto de los contratos de interconexión suscritos, ha dado lugar también a controversias entre operadores, ocasionados por: a) bloqueos de llamadas a operadores que han originado denuncias ante la SIT; b) falta de renovación de contratos de interconexión con el incumbente, que ha iniciado tres demandas ante la SIT; c) tarifas discriminatorias por llamadas a competidores, ocasionando demandas por la vía ordinaria, y d) dobles cobros a usuarios de larga distancia internacional, entre otros (Urizar, 2006).

La LGT no establece restricciones a la entrada ni a la salida de los competidores, pero la mayoría de los operadores,<sup>29</sup> así como algunos analistas internacionales<sup>30</sup> y funcionarios de la SIT, consideran que en la práctica las barreras a la entrada provienen del trato discriminatorio y de los obstáculos que el incumbente impone a los demás operadores para acceder e interconectarse a las redes públicas. Esto generalmente se refleja en: a) demoras en las negociaciones de interconexión; b) tasas de terminación de tráfico de llamadas internacionales superiores a las de mercado; c) dificultad para llevar a cabo liquidaciones en cascada entre los diferentes prestadores de servicio, ya que éstos han acordado que para realizar transferencias de telecomunicaciones entre empresas que no cuentan con interconexión directa, el operador que realiza la función de tránsito únicamente transferirá el tráfico si existe un contrato de interconexión entre éstas; d) otra de las razones por la cual para muchos de los operadores hay dificultad de interconexión y acceso a recursos esenciales es que el listado descrito en el artículo 27 no incluye elementos clave para el desarrollo de una competencia efectiva en el sector, entre los cuales se cuentan: la desagregación de la infraestructura, la ubicación de equipos, los derechos de vía y el servicio de factura única, entre otros. Así, los operadores se han topado con dificultades para obtener los derechos para la colocación de postes o ductos, los cuales se rigen de acuerdo con la normativa de las diferentes municipalidades y, por tanto, están sujetos a la discrecionalidad del alcalde, y e) otro aspecto que ha dificultado la interconexión es que el operador incumbente ofrece únicamente dos puntos de interconexión ubicados en el municipio de Guatemala, lo que entorpece la entrada, pues el operador entrante debe pagar por transporte de telecomunicaciones hacia estos puntos, aun cuando posea la infraestructura para transportar las comunicaciones por sus propios medios (Urizar, 2006).

De facto, la apertura a la competencia en Honduras promovida por el TpT, pese a los avances, no ha estado a la altura de las expectativas. En efecto, al lanzarse el proyecto se esperaba que hacia fines de 2005 se hubiesen instalado 200.000 líneas. A septiembre se había instalado sólo

---

<sup>29</sup> Entrevista con el Ing. Baldir Garrido, Presidente de la Gremial de Operadores de Telecomunicaciones, marzo de 2005 (Urizar, 2006).

<sup>30</sup> *Ibidem* 11.

un tercio de esa cantidad. Entre las causas de esta situación, destacan: a) los problemas iniciales de interconexión que obligaron a los suboperadores a esperar aproximadamente siete meses después de que se lanzó el programa para que saliera al mercado el primero de ellos, y b) la falta de definición y selección de la tecnología a utilizar por parte de los suboperadores, ya que muchos de los que obtuvieron el registro de suboperador actuaron más por el *momentum* generado por el proyecto o por falsas expectativas del negocio de telecomunicaciones, que por un conocimiento profundo del negocio (Tábora, 2006). Interesante en la experiencia hondureña ha sido la variedad tecnológica aplicada por las distintas empresas.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> En los inicios del programa, la mayoría de los interesados se enfocó en la utilización de los sistemas inalámbricos; sin embargo, y debido a la poca disponibilidad de espectro, muchos descartaron este esquema. Cabe destacar la variedad de tecnologías que han utilizado los suboperadores para emprender sus proyectos: Acceso Satelital e Inalámbrico, como Teléfonos de Honduras; acceso inalámbrico, como MULTIFON, UNITEL, CELTEL y Telefonía Comunitaria, entre otros; redes de cobre, como INTELDATA, redes de televisión por suscripción por cable, como SULATEL, AMNET y Cable Color, entre otros; Redes de Transmisión y Conmutación de Datos, como METRORED, y Redes de Acceso Informático (Internet), como ITTSA, por mencionar algunos (Tábora, 2006).



## **IV. La organización industrial y la competencia en las telecomunicaciones en Centroamérica y México**

---

En el capítulo anterior se compararon las diferentes trayectorias que ha seguido la apertura a la competencia en los distintos países. Se mostró cómo los países que acompañaron la privatización con la concesión de un período de exclusividad han tenido más dificultades para crear un mercado competitivo que los otros países. No obstante, la inexistencia de instituciones de defensa de la competencia, así como la inexperiencia y debilidad de las entidades reguladoras, ha hecho difícil la transición a la competencia, incluso en los países que no pasaron por un período de exclusividad. El objetivo de este capítulo es evaluar las formas que adquiere la organización industrial del sector, confrontar los distintos modelos y comparar sus resultados en términos de número de operadores por segmento y dinamismo de los distintos mercados.

Como en el resto de América Latina, el mercado de telecomunicaciones de Centroamérica se ha transformado en objeto de disputas entre los dos operadores dominantes en la región: Telefónica de España y el grupo mexicano Telmex-América Móvil, del gigantesco grupo Carso.

Desde principios de la década de 1990, Telefónica de España ha venido desarrollando una agresiva política de expansión en el mercado de telecomunicaciones de América Latina. Esta política, que empezó en América del Sur, se ha ido extendiendo progresivamente al norte del continente.<sup>32</sup>

En efecto, Telefónica inició operaciones en telefonía móvil en El Salvador y Guatemala. A pesar de su interés por participar en la licitación de INTEL de Panamá, no llegó a hacerlo, pues la legislación de ese país prohibía el ingreso de empresas con participación mayoritaria de gobiernos extranjeros.<sup>33</sup> Posteriormente, luego de que en marzo del 2004 Telefónica llegara a un acuerdo con la empresa BellSouth para adquirir todas sus operaciones en América Latina, Telefónica tomó control de las operaciones de BellSouth en Guatemala, Nicaragua y Panamá. Paralelamente, en el año 2002 la empresa comenzó a operar en México mediante varias adquisiciones, hasta ubicarse como el segundo operador móvil de ese país después de TELCEL. De esa forma, la empresa comenzaba a competir en el propio territorio original de su gran competidor en el nivel regional: el grupo Telmex-América Móvil.

Por su parte, este último grupo originado en la privatización de Telmex en 1990, se había concentrado hasta 1997 casi exclusivamente en sus operaciones en México. El atraso de las telecomunicaciones en ese país, así como su gran tamaño y la amenaza que representaban las empresas estadounidenses, en particular en el contexto del acuerdo tripartito de libre comercio (NAFTA, por sus siglas en inglés), justificaban la atención exclusiva que la empresa brindaba a su país de origen. Esta política empezó a cambiar drásticamente a finales de la década de los noventa.

## 1. Competencia en telefonía fija

Los problemas de competencia en este segmento quedan en evidencia por la alta participación que presenta el incumbente en estos países. Los países con período de exclusividad han presentado mayores dificultades para transitar a la competencia.

Al año 2004, Telmex de México presentaba una participación de 95% en telefonía fija. Lamentablemente, los operadores de televisión por cable no habían desarrollado el llamado *Triple play*,<sup>34</sup> por lo que prácticamente no existe competencia en banda ancha.

En el caso de Panamá, ha sido muy difícil la entrada al segmento de telefonía fija. Aun cuando a febrero del 2005 se habían entregado 28 concesiones de telefonía local, la competencia se ha concentrado en LDN, LDI y en el segmento empresas de la telefonía local. Los obstáculos que encontró el proceso de interconexión han demorado el ingreso efectivo de las empresas competidoras y, en consecuencia, su presencia es aún mínima.

En el caso de Nicaragua, el paquete de control fue adquirido por el consorcio Telia Swedtel Ab-MEGATEL EMCE en 2001, mientras que el Estado se comprometió a vender el restante 49% en su propiedad, en un período de tres años. En 2004 se completó finalmente el proceso de privatización con la venta de las acciones a la empresa mexicana América Móvil en 2004. En ese mismo año, a fin de ampliar su posición en el mercado regional de telecomunicaciones, América Móvil compró la operadora de telefonía Megatel de Honduras, con lo que se convirtió en el único accionario del operador nicaragüense ENITEL. Como se señaló más arriba, se esperaba que el período de exclusividad terminara a fines del 2004; no obstante, diversos problemas como la “competencia” entre los dos reguladores de telecomunicaciones, que refleja el grave conflicto político del país, han postergado hasta ahora la apertura. Con ello, ENITEL sigue siendo el proveedor monopólico en telefonía fija (Ansorena, 2005).

---

<sup>32</sup> Para un análisis detallado de este proceso, véase Mariscal y Rivera (2005a y 2005b).

<sup>33</sup> Como se sabe, el proceso de privatización de Telefónica de España continuó, hasta privatizarse totalmente.

<sup>34</sup> Se refiere a la prestación conjunta de servicios de telefonía, televisión e Internet que han desarrollado las empresas de TV cable.



En el caso de Honduras, el término del período de exclusividad está previsto para finales del año 2005. El programa de telefonía para todos, con la introducción de la figura del suboperador, permitió adelantar este proceso. Según datos de CONATEL, hacia agosto del 2005 40 empresas habían obtenido el registro de comercializador tipo suboperador. De estas 40 empresas que han cumplido con los requisitos establecidos en el proceso, 17 han iniciado operaciones comerciales y se estima que a la fecha están operando comercialmente alrededor de<sup>35</sup> 63.000 líneas telefónicas, de las cuales cerca de dos terceras partes pertenecen a un solo suboperador.<sup>36</sup> Si se toma como referencia esta información, a diciembre de 2003 todo el mercado de telefonía fija estaba en manos de HONDUTEL. Hacia diciembre de 2004, con el ingreso de los suboperadores, este porcentaje disminuyó a 93,69%, y el restante 6,31% quedó en manos de los suboperadores. En agosto de 2005, los suboperadores tenían 13,83% del mercado total de telefonía, mientras que HONDUTEL mantenía la hegemonía, con 86,17%. Cabe destacar tres aspectos en este contexto. Primero, el gran éxito alcanzado por los entrantes, que contrasta con los casos mencionados. Aun así, es necesario considerar que 98% de las líneas instaladas están ubicadas en las tres ciudades más importantes del país, por lo que todavía se mantiene la inequidad de cobertura entre las áreas urbanas y las áreas rurales, lo que obliga al gobierno a una mayor preocupación por los problemas sociales del acceso a los servicios de telecomunicaciones (Tábora, 2005). Esta situación confirma los reiterados reclamos de los incumbentes respecto de la política de *cream screaming* desarrollada por los entrantes. Finalmente, la presencia de un operador público que comparte el interés gubernamental de promover el ingreso de otros operadores ha contribuido posiblemente a reducir los conflictos en materia de interconexiones. Además, es necesario considerar que los suboperadores hasta ahora no han tenido que pagar cargos por el uso de la red de HONDUTEL. Este régimen era transitorio, y culminó el 25 de diciembre de 2005. A partir del 26 de diciembre de 2005 se aplica el régimen de pago de cargos de acceso dispuestos en el reglamento de interconexión y en la normativa vigente que corresponda (Tábora, 2005).

Los operadores fijos y su participación para cada país aparecen en el cuadro 3.

**Cuadro 3**  
**CENTROAMÉRICA Y MÉXICO: OPERADORES FIJOS Y PARTICIPACIONES DE MERCADO, 2004**  
(Porcentajes)

País	Grupo Telmex-América Móvil	Telefónica de España	Tercer operador	Cuarto operador
Costa Rica			ICE (100)	
El Salvador	CTE (88,7)	9,7		
Guatemala	TELGUA			
Honduras			HONDUTEL (86)	Varios suboperadores (14)
México	Telmex (95)		Avantel	Allestra
Nicaragua	ENITEL (100)			
Panamá			Cable & Wireless	

**Fuente.** Elaboración propia.

<sup>35</sup> Aun cuando en la normativa emitida por CONATEL para el programa “Telefonía para Todos Modernidad para Honduras” se establece la obligatoriedad en la entrega de la información sobre los nuevos suscriptores de cada operador, no se encontró evidencia de que se estuviera cumpliendo con este requisito, por lo que los datos de los suscriptores son estimados con base en la investigación propia del autor.

<sup>36</sup> MULTIFON, S. A. de C. V.

¿Qué sucede en el caso de los países que, además de privatizar la empresa, abrieron la telefonía fija a la competencia?

En el caso de El Salvador, participan 10 empresas, entre las que destacan CTE-Telecom, Telefónica, Emetel, GCA Telecom, El Salvador Telecom, El Salvador Network, Telemóvil, y Newcom. No obstante, como se vio en la sección anterior, la participación de CTE continuaba alta y era equivalente a 88,7%. Pese a todo, la inmediata apertura a la competencia ha propiciado una mayor participación de los entrantes.

El análisis de los distintos casos nacionales deja en evidencia que, más allá de las diferencias que presentan los procesos de privatización, la transición a la competencia en telefonía fija ha resultado más complicada de lo esperado. Precisamente, lo que muestran los procesos en la región es que se ha pasado desde un monopolio público a uno privado, pese a las intenciones en contra.

Si se analiza la industria de telefonía fija desde un punto de vista regional, la situación resulta aún más complicada. En efecto, como se observa en el cuadro 3, en cuatro de los cinco países que han privatizado la empresa pública de telecomunicaciones, el grupo Telmex-América Móvil aparece como el propietario de la empresa dominante en telefonía fija. Solamente en Panamá la empresa dominante es propiedad de otro grupo. El cuadro indicado deja además en evidencia que no existe otro operador fijo con capacidad de generar competencia en este segmento. En tal sentido, en un escenario de consolidación de un mercado regional de telecomunicaciones, no resulta plausible esperar que se genere un mercado competitivo a partir del inicio de operaciones de las empresas dominantes de cada país hacia el resto de la región. Por el contrario, pareciera sólo posible la consolidación de la posición dominante del Grupo Telmex-América Móvil. Este tema se tratará nuevamente en el siguiente capítulo, donde se analiza la situación de la telefonía móvil.

En este contexto, es probable esperar que, de privatizarse HONDUTEL, el Grupo Telmex-América Móvil tendrá incentivos muy altos para intentar ganar la licitación correspondiente. Del mismo modo, en el caso de la apertura de las telecomunicaciones en Costa Rica, resulta menos factible que el ICE, aprovechando sus potencialidades y las sinergias que genera por ser también una empresa eléctrica, se transforme en un operador regional.

En el cuadro 4 se muestra la evolución de la tasa de penetración de teléfonos fijos en los siete países que incluye nuestro estudio (véase el gráfico 2).

Lo que primero salta a la vista es el excelente desempeño de la telefonía fija en Costa Rica, único país que ha rechazado en forma tajante la privatización de la empresa. Comparado con México, en 1990 Costa Rica tenía una penetración de 1,55 veces la de México; en el año 2004, la diferencia se ha ampliado a 1,84 veces. Un segundo aspecto interesante es que el crecimiento de la cobertura en telefonía fija en Costa Rica mantiene un alto dinamismo; en 1998 pasó de 19,33 a 31,62.<sup>37</sup>

El caso de México llama especialmente la atención. En primer lugar, a causa de la baja penetración que históricamente ha mostrado la telefonía fija (6,48 en el año 1990). En segundo lugar, es sorprendente el tiempo que ha requerido para alcanzar los dos dígitos, que recién en 1998 se ubicó en 10,36. Es interesante que, justamente a partir de entonces, un año después de la apertura a la competencia, se intensificó el crecimiento de la teledensidad. Como en el caso de Costa Rica, aunque en menores niveles, el crecimiento de la telefonía fija continúa acercándose a los países de América del Sur, cuyas teledensidades tienden a estancarse. Pese a ello, comparado con el nivel alcanzado por el PIB per cápita, la tasa de penetración de México es baja (véase el gráfico 3).

---

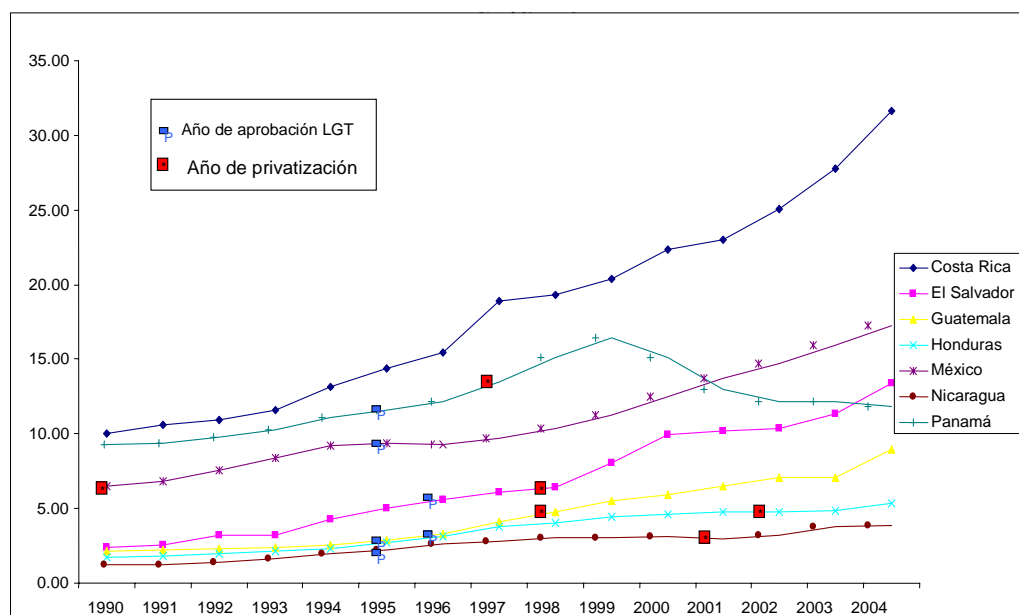
<sup>37</sup> Como se sabe, existe una tendencia generalizada a que en América Latina, pese a la baja teledensidad, la telefonía fija ha tendido a estancarse e incluso a deteriorarse en los últimos años.

**Cuadro 4**  
**MÉXICO Y CENTROAMÉRICA: NÚMERO DE LÍNEAS TELEFÓNICAS FIJAS POR CADA 100**  
**HABITANTES, 1990-2004**

País	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Costa Rica	10,05	10,62	10,89	11,61	13,15	14,38	15,47	18,92
El Salvador	2,42	2,51	3,22	3,22	4,26	5,03	5,61	6,08
Guatemala	2,13	2,21	2,29	2,42	2,51	2,87	3,30	4,08
Honduras	1,72	1,80	1,93	2,10	2,27	2,70	3,10	3,77
México	6,48	6,86	7,54	8,36	9,18	9,39	9,28	9,69
Nicaragua	1,26	1,27	1,37	1,62	1,99	2,22	2,63	2,75
Panamá	9,27	9,40	9,75	10,30	11,11	11,56	12,16	13,44
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	
Costa Rica	19,33	20,41	22,34	22,97	25,05	27,77	31,62	
El Salvador	6,41	8,05	9,96	10,15	10,34	11,34	13,42	
Guatemala	4,79	5,51	5,94	6,47	7,05	7,05	8,94	
Honduras	3,99	4,42	4,61	4,74	4,80	4,87	5,31	
México	10,36	11,22	12,47	13,72	14,67	15,97	17,22	
Nicaragua	3,01	3,04	3,12	2,94	3,20	3,74	3,83	
Panamá	15,13	16,43	15,11	12,99	12,20	12,20	11,85	

Fuente: UIT.

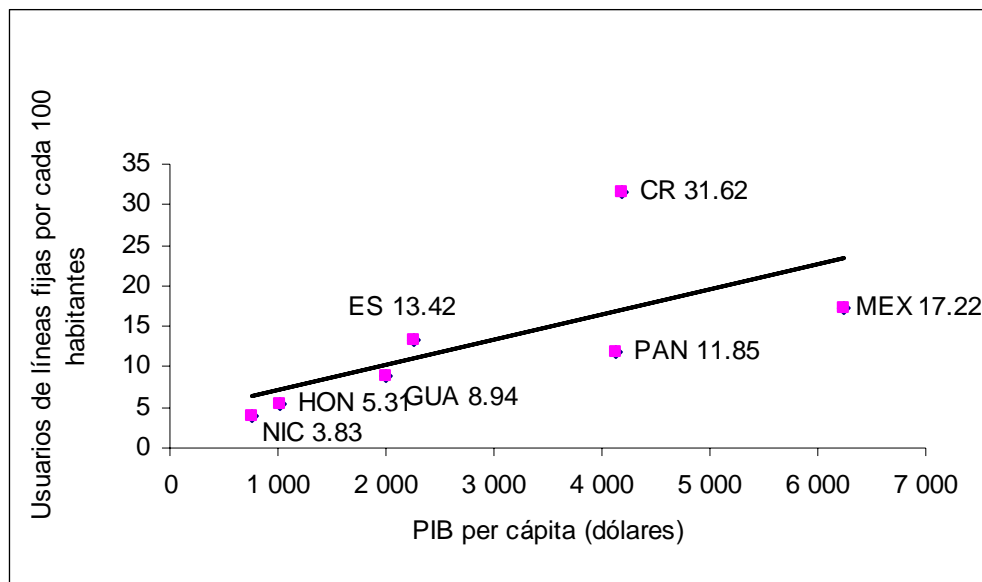
**Gráfico 2**  
**CENTROAMÉRICA Y MÉXICO: DENSIDAD EN TELEFONÍA FIJA, 1990-2004**



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 3

## CENTROAMÉRICA Y MÉXICO: PENETRACIÓN DE TELEFONÍA FIJA, 2004



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de cifras proporcionadas por UIT.

Los casos de El Salvador y Panamá son especialmente interesantes debido a los evidentes contrastes que presentan. Mientras que en 1990 en El Salvador la teledensidad alcanzaba apenas 2,42, en Panamá se ubicaba en 9,27, apenas detrás de Costa Rica. En 1997, año en que se privatiza la empresa pública de Panamá, la tasa de penetración se ubicaba en 13,44; en 1999 dicha tasa alcanzó un nivel máximo de 16,43, para iniciar en el año siguiente una caída continua, hasta llegar en 2004 a una teledensidad de sólo 11,85. En fuerte contraste con ello, en el caso de El Salvador la teledensidad creció continuamente, hasta superar a Panamá en 2004, cuando alcanzó una cifra de 13,42. Estas distintas trayectorias no pueden explicarse por un crecimiento dispar en la telefonía móvil. Como se verá más adelante, el número de suscriptores por cada 100 habitantes era, al año 2004, bastante similar en ambos países, aun cuando El Salvador superó ligeramente a Panamá. Las diferencias sugieren más bien que el ambiente competitivo incide favorablemente en las tarifas y ello impacta favorablemente en la teledensidad.<sup>38</sup>

El desempeño de los otros tres países ha sido muy modesto. Guatemala, aún en el 2004, apenas superó 8% de penetración. Honduras apenas se está acercando a los seis puntos. En Nicaragua los beneficios de la privatización simplemente no han aparecido.

En el cuadro 5 se sintetiza lo discutido, lo que permite evaluar el desarrollo de la telefonía fija en la región en el período. Los países que han liberalizado el sector, luego de un lapso de exclusividad, se caracterizan porque los incumbentes presentan una participación sustancialmente mayor que en los países que han liberalizado simultáneamente con la privatización. Un caso paradigmático es el de México, donde el operador principal alcanza una participación de 95%, incluso ocho años después de la apertura del mercado. En claro contraste, en El Salvador y Guatemala los clientes de las empresas entrantes alcanzan una cifra cercana a 15%.

<sup>38</sup> En el siguiente capítulo se muestra que, mientras que en El Salvador las tarifas alcanzaron en promedio 0,06 centavos de dólar por cada tres minutos, en Panamá llegaron a 12 centavos.

**Cuadro 5**

**CENTROAMÉRICA Y MÉXICO: TRAYECTORIAS DE PRIVATIZACIÓN Y LIBERALIZACIÓN  
Y DESEMPEÑO, 1990-2004**

	Modalidad apertura	Cobertura 2004 (porcentajes)	Participación incumbente 2004 (porcentajes)	Precio 3 min. telefonía local 2001 (centavos de dólar)	Crecimiento cobertura
México 1990	Exclusividad	17,22	95,0	0,16	2,42
Panamá 1996	Exclusividad	11,85	100,0	0,12	-3,28
Nicaragua 2001	Exclusividad	3,83	100,0	0,10	0,91 (tres años)
El Salvador 1998	S/E	13,42	88,7	0,07	7,01
Guatemala 1998	S/E	8,94	83,6	0,08	4,20
Costa Rica	Monopolio público	31,62	100,0	0,03	12,29 (1998-2004)
Honduras 2003	Monopolio público (2003)	5,31	86,0	0,07	1,32 (1998-2004)

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de cifras oficiales.

Si se observa la cobertura, llama la atención el bajo nivel alcanzado en México, donde el mayor ingreso per cápita no se refleja en una teledensidad equivalente. El retroceso experimentado por Panamá en este campo ya se ha mencionado. En materia de precios, los países que han privatizado con exclusividad presentan mayores precios por llamada local de tres minutos. En la sexta columna del cuadro 5 se presenta la tasa promedio de crecimiento de la telefonía en los primeros tres años después de la privatización. Las tasas de crecimiento resultan sustancialmente superiores en los países que han privatizado, liberalizando el mercado.

El caso de Costa Rica resulta singular. El precio de la llamada local es el más bajo de la región, presenta la mayor tasa de penetración y muestra un crecimiento de la cobertura realmente significativo. Pese a que existen factores distintos al desempeño eficiente que explican esta situación,<sup>39</sup> lo cierto es que este caso plantea un cuestionamiento importante a considerar, hacia las políticas privatizadoras que no ponen suficiente atención en garantizar un mercado competitivo posprivatización, y hacia la solidez de las instituciones reguladoras y de promoción de la competencia.

## 2. La competencia en telefonía móvil

Como en el caso de la telefonía fija, las telecomunicaciones móviles muestran diferentes modalidades de desarrollo.

En México, la fuerte presencia del grupo Telmex-América Móvil se refleja también en telefonía móvil. Como se observa en el cuadro 6, la participación de Telcel alcanzó una cifra superior a 77% en el año 2004. Como se ha mencionado, este segmento de las telecomunicaciones fue concebido desde un inicio como un sector competitivo por parte de la política pública. No obstante, contrario a lo ocurrido en la mayoría de los países, donde se ha tendido a una distribución relativamente equilibrada del mercado, en México se ha optado por fortalecer la presencia de la empresa dominante. En 1997 la participación de Telcel se ubicaba en 63,7%, la de Iusacell en 23% y otros competidores en 13%. En los años siguientes Iusacell empezó a perder participación en el mercado. Un papel importante tuvo la no inclusión del prepago entre sus productos. La empresa fue adquirida por el consorcio conformado por Vodafone, una de las principales empresas móviles del

<sup>39</sup> Este punto se tratará de nuevo en la siguiente sección.

mundo con operaciones en más de 25 países, y por Verizon. Sin embargo, en el año 2003 dichas empresas abandonaron la operación en México, luego de absorber significativas pérdidas. La entrada de Telefónica Móvil ha revitalizado la competencia en el mercado, al lograr detener la caída de la participación de las empresas distintas a Telcel. El estancamiento de la participación de los entrantes se origina a pesar del fuerte incremento de la teledensidad móvil en México en los últimos años.

En Guatemala también se ha hecho sentir la influencia de la empresa fija dominante en la estructura industrial del segmento móvil. Es así como el Grupo Telmex-América Móvil alcanzó una participación de casi 53% en los suscriptores totales. Aun así, la presencia de empresas internacionales importantes como Telefónica y Milicom (véase de nuevo el cuadro 6) permite prever un desarrollo competitivo hacia el futuro.

**Cuadro 6**

**CENTROAMÉRICA Y MÉXICO: OPERADORES MÓVILES Y PARTICIPACIONES DE MERCADO**

País	América Móvil	Telefónica Móviles	Milicom	Cuarto operador
Costa Rica				ICE (100)
El Salvador	CTE Telecom (28,0)	21,0	Telemóvil (29)	Digicel (22)
Guatemala	52,8	22,4	CORCEL (24,4)	
Honduras	32,0		CELTEL	
México	77,2	15,1		Unefon- Iusacell (7,7)
Nicaragua	51,0	49,0		
Panamá		37,5		

**Fuente:** Elaboración propia.

El Salvador es sin duda el país con un desarrollo más auspicioso de la competencia en telefonía móvil. Como se observa en el cuadro 6, cuatro operadores se distribuyen de manera bastante equilibrada el mercado móvil.

En el caso de Honduras, la estrategia original al momento de aprobar la ley del mercado de telecomunicaciones era contar con tres operadores en el corto plazo: a) CELTEL; b) el ganador del proceso de capitalización de HONDUTEL, y c) el ganador de la licitación de la banda B, en 800 MHZ (Tábora, 2005). No obstante, los obstáculos para incorporar un inversionista privado en HONDUTEL, así como el fracaso de la licitación de la banda B hasta 2002, tuvieron como consecuencia que hasta el año indicado operó un monopolio privado en telefonía móvil. El 6 de enero de 1994 se otorgó la concesión de explotación de Servicios de Telefonía Móvil Celular en la República de Honduras, a las Compañías Motorola INC, Millicom International Cellular, S. A. (MIC) y Proempres, S. A., representadas por la sociedad Telefónica Celular, S. A. (CELTEL), mediante un convenio suscrito por ambas partes con fecha 7 de agosto de 1995. La concesión otorgó a la empresa Telefónica Celular, S. A. (CELTEL) el derecho para explotar los servicios de telefonía móvil dentro del territorio hondureño, y utilizar la banda de frecuencia "A" a partir del mes de junio de 1996. La empresa inició sus servicios oficialmente el 15 de septiembre de 1996. Actualmente CELTEL ofrece sus servicios en 13 departamentos y en las 10 principales poblaciones del país. A partir del año 2003 el número de suscriptores creció lentamente hasta alcanzar una cobertura de 5,5%.

Recién en el año 2002 la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (Conatel) consiguió llevar exitosamente un proceso de licitación internacional de la empresa TELCEL, que cuenta con la banda de frecuencia "B"; 18 empresas manifestaron su interés de participar. En abril del 2003

fueron precalificadas tres compañías: Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL) de Chile, BellSouth Honduras, y el consorcio local Megatel-Emce, que se había adjudicado conjuntamente con Telia Swedtel la empresa nicaragüense ENITEL. Ahora bien, las dos primeras se retiraron del proceso, y en consecuencia la empresa se adjudicó al consorcio Telia Swedtel-Megatel EMCE, por un precio de 7,1 millones de dólares.<sup>40</sup> El impacto de la competencia en el crecimiento del número de suscriptores ha sido significativo. En diciembre del 2004 la teledensidad móvil llegó a 10,15%, para alcanzar una penetración de 14,82% en agosto del año 2005 (Tábora, 2005). El desempeño de la competencia ha sido exitoso. En efecto, habiendo Megatel iniciado operaciones en noviembre del 2003, a agosto del año 2005 presentaba una participación de 31,8% (Tábora, 2005). Esto puede reflejar el hecho de que no existen relaciones entre la empresa incumbente en telefonía fija y la empresa que operaba la primera concesión de telefonía móvil.

Desde un punto de vista regional, al contrario de la telefonía fija, el panorama resulta más auspicioso. Tres operadores tienen presencia en más de un mercado; específicamente, Telefónica Móvil, América Móvil y Milicom. Además operan otras empresas, como Cable and Wireless en Panamá y Digicel en El Salvador. De esa forma, existe una base empresarial que puede animar significativamente la competencia en este sector.

La presencia de varios operadores explica en una medida importante el desarrollo más dinámico de este segmento. Al observar el cuadro 7 y el gráfico 4, se hace evidente que, a partir de los años 1998-1999, la teledensidad empezó a crecer a tasas muy elevadas. Elementos determinantes en este proceso son la introducción de la modalidad “el que llama paga”, y la del prepago, que propició una ampliación de los servicios a grupos que no eran elegibles para los programas de pospago. Los dos países con mayor dinamismo son sin duda El Salvador y México, que pasaron de una tasa de penetración de 0,68 y 1,82 en 1997 a 27,61 y 36,64 en el año 2004, respectivamente.

**Cuadro 7**  
**MÉXICO Y CENTROAMÉRICA: SUSCRIPTORES A TELEFONÍA CELULAR POR CADA 100 HABITANTES, 1990-2004**

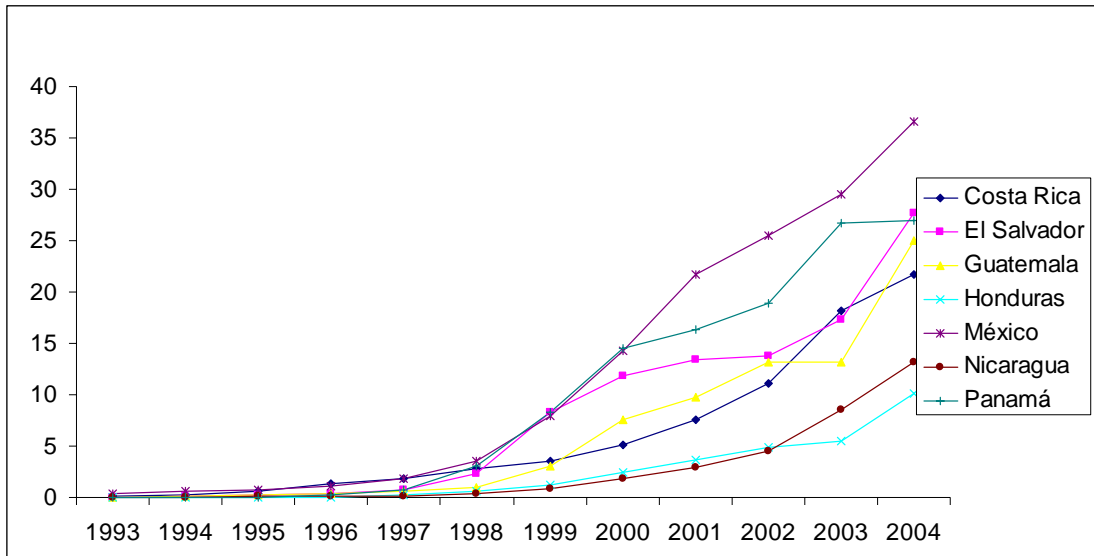
País	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Costa Rica	0,00	0,00	0,10	0,14	0,21	0,56	1,37	1,78
El Salvador	0,00	0,00	0,00	0,03	0,09	0,24	0,40	0,68
Guatemala	0,00	0,01	0,02	0,03	0,11	0,30	0,42	0,61
Honduras	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,04	0,23
México	0,08	0,18	0,35	0,42	0,62	0,73	1,07	1,82
Nicaragua	0,00	0,00	0,00	0,01	0,05	0,10	0,12	0,17
Panamá	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,26	0,68
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	
Costa Rica	2,83	3,51	5,10	7,57	11,10	18,12	21,73	
El Salvador	2,27	8,31	11,85	13,40	13,76	17,32	27,71	
Guatemala	1,03	3,05	7,53	9,81	13,15	13,15	25,02	
Honduras	0,56	1,24	2,39	3,64	4,86	5,53	10,10	
México	3,50	7,94	14,24	21,68	25,45	29,47	36,64	
Nicaragua	0,39	0,90	1,78	2,96	4,47	8,51	13,20	
Panamá	3,10	8,27	14,45	16,40	18,95	26,76	26,98	

Fuente: UIT.

<sup>40</sup> Inmediatamente han surgido personeros que han señalado que el proceso debe anularse, ya que participó un solo oferente; véase Honduras Revista Internacional (<http://hondurasri.com/CLON/detalles/TRIBUNA/SER%20ANULADA%20LICITACI%20N%20DE%20TELEFON%20CDA%20M%20D3VIL%20PCS.htm>).

Contrasta el caso de Costa Rica que, pese a ubicarse como el país con mayor cobertura de la región (con excepción de México) en 1997, hacia 2004 sólo superó a Nicaragua y Honduras. Como se verá más adelante, esto parece asociado a los subsidios cruzados desde la telefonía móvil a la fija. El cuadro 8 muestra los principales hitos en el desarrollo de la telefonía móvil en la región.

**Gráfico 4**  
**MÉXICO Y CENTROAMÉRICA: SUSCRIPTORES A TELEFONÍA CELULAR POR CADA 100 HABITANTES, 1990-2004**





**Cuadro 8**  
**LOS PRINCIPALES HITOS EN EL DESARROLLO DE LA TELEFONÍA MÓVIL EN LA REGIÓN, 1991-1996**

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	México	Panamá
Inicio telefonía móvil	1992	1993	1991	1996	1993	1988	1996
Estructura industrial	Monopolio público	Competencia	Competencia	Monopolio privado hasta noviembre de 2002 en que Megatel inicia operaciones. En diciembre de 2003 el Congreso Nacional entregó una concesión a HONDUTEL para que operara en telefonía móvil a partir de diciembre de 2005	Duopolio	Duopolio hasta 1999	Duopolio
Participa incumbente fijo en la telefonía móvil	Si	Si	Si	No	Si	Si	Si
Introducción modalidad prepago				Abril de 1998			1998
Introducción "Quién llama paga"				Marzo de 2000		Mediados de 1997	
Número de operadores 2005	1	4	3	2	2	6	2

**Fuente:** Elaboración propia.



## V. Las tarifas de las telecomunicaciones en Centroamérica y México

---

El análisis de los precios de los servicios de telecomunicaciones en la región exige distinguir entre el segmento fijo, sujeto a regulaciones más o menos estrictas, y los segmentos de larga distancia nacional (LDN), larga distancia internacional (LDI) y el de telefonía móvil, bajo regímenes tanto regulados como determinados en competencia. En estos últimos casos, una u otra situación está asociada a la existencia o no de regímenes exclusivos.

Un análisis profundo de la regulación tarifaria de la telefonía fija en la región requiere estudiar el mecanismo inicial de fijación de tarifas al momento de la privatización, el procedimiento definido para su determinación en régimen, y la trayectoria efectiva que han seguido las tarifas y precios a lo largo del período.

En el caso de la telefonía móvil, su naturaleza competitiva, la existencia de dos mercados separados —el mercado de prepago y el de pospago—, la multiplicidad de planes tarifarios y de diversas variaciones en el interior de cada uno de ellos, así como la innovación constante en las promociones, dificultan un seguimiento de la política de precios.

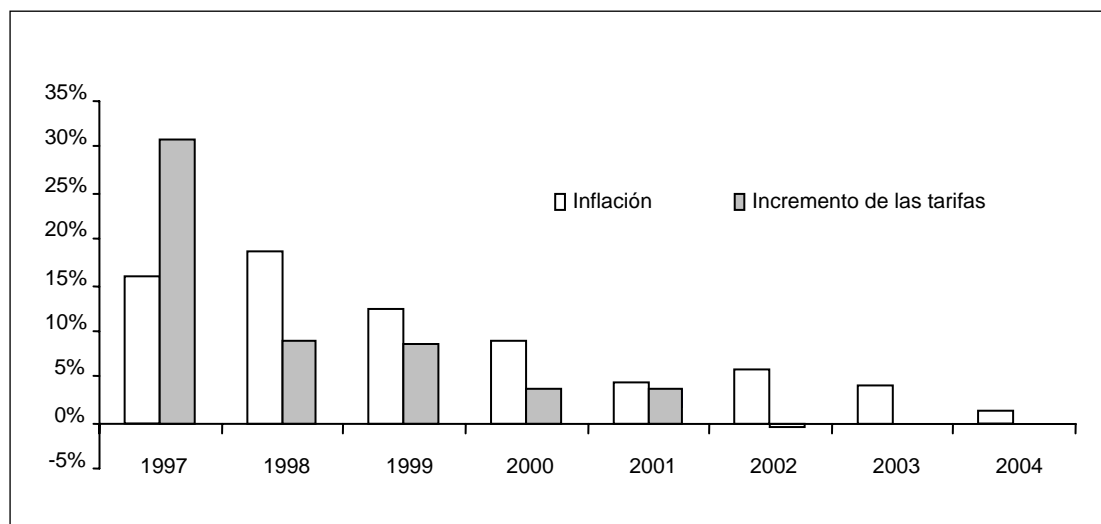
Con todo, en el presente capítulo se plantea un panorama general en materia de precios y tarifas, a fin de destacar las principales características de su evolución en los últimos años.

## 1. Regulación y evolución tarifaria en telefonía fija y larga distancia

En el caso de Telmex en México, el título de concesión determina una modalidad de “control tarifario autorizado”; es decir, que la SCT autorizará las tarifas que fije la empresa, de acuerdo con los siguientes criterios: a) la estructura tarifaria buscará propiciar una expansión eficiente de la red pública telefónica y proveer las bases para una sana competencia en la prestación de los servicios, y b) las tarifas aplicables a cada servicio deberán permitir recuperar al menos el costo incremental de largo plazo,<sup>41</sup> de tal forma que se eliminen los subsidios cruzados entre servicios.<sup>42</sup> El propósito es que exista el incentivo necesario para expandir cada servicio y establecer bases justas para una competencia equitativa. La estructura tarifaria deberá inducir a Telmex a mejorar continuamente su productividad a fin de aumentar su rentabilidad, y esto a su vez se traduzca gradualmente en menores tarifas para el usuario.<sup>43</sup>

En el gráfico 5 se compara el crecimiento de las tarifas de una canasta de servicios controlados con el aumento de la inflación. Como se observa en dicho gráfico, en 1997 el alza de tarifas supera con creces el incremento de la inflación. El año 1997 es, como ya se mencionó, el año de la apertura a la competencia. Se esperaba que las tarifas reales e incluso nominales tendieran a bajar, pero no fue el caso. A partir del año 1998 el crecimiento de la inflación superó el aumento de tarifas. Más aún, para los años 2002 y 2003, el alza en las tarifas fue negativa, muy por debajo de la inflación, todo lo cual indica una caída en las tarifas reales.

**Gráfico 5**  
**MÉXICO: INCREMENTO PROMEDIO PONDERADO DE LAS TARIFAS DE LA CANASTA DE SERVICIOS BÁSICOS CONTROLADOS<sup>a</sup>**



**Fuente:** COFETEL, con base en información proporcionada por las propias empresas.

<sup>a</sup> La tarifa nominal promedio incluye los servicios de gastos de instalación, la renta básica, y la de servicio de larga distancia nacional e internacional.

<sup>41</sup> Se entiende por costo incremental promedio de largo plazo la suma de todos los costos en que Telmex tiene que incurrir para proveer una unidad de capacidad adicional del servicio correspondiente. Los costos incrementales deberán ser comparables con los de una empresa eficiente, de tal forma que las tarifas reguladas sean competitivas internacionalmente.

<sup>42</sup> Se entiende que existe un subsidio cruzado cuando una empresa presta un servicio con una tarifa insuficiente para cubrir los costos incrementales promedio de largo plazo, y simultáneamente presta otro servicio con una tarifa superior a sus costos incrementales promedio de largo plazo. La condición anterior se aplicará siempre y cuando la diferencia sea sustancial.

<sup>43</sup> Para conocer la forma en que el Título de Concesión detalla el sistema de precios tope (Price cap), véase el capítulo VI de dicho título.

Según informes de la COFETEL, lo anterior se ha traducido en reducciones significativas en los precios de los servicios. De hecho, en el sector residencial la tarifa de instalación había pasado, de 1.393,44 pesos en 1998 a 1.130 pesos en junio del 2004, lo que representaba una reducción equivalente a 18,9%. Por su parte, la renta básica había descendido de 182,56 a 156,55 pesos, lo que significó una disminución de 14,2% en el mismo período. Finalmente, el servicio local medido bajó de 1,72 pesos a 1,48 pesos, con una reducción de 14%. En el sector comercial los gastos de instalación pasaron de 4.991,85 a 3.500 pesos, lo que implica una caída de 29,9%; la renta básica de 251 a 191 pesos, que representa una contracción de 21,1%, y finalmente, el servicio local medido, de 1,72 a 1,48 pesos, esto es, una baja de 14%, todo durante el mismo período indicado (Mariscal y Rivera, 2005c). En este contexto, llama la atención que se mantenga la distinción entre servicio residencial y comercial, aunque quizá lo más importante sea que las bajas de precios no son suficientes para dar cuenta de las caídas en los costos de equipo y en los costos unitarios por el aumento significativo del número de usuarios.

Lo anterior parece confirmarse al observar el cuadro 9 y el gráfico 6, donde queda en evidencia que las tarifas locales mexicanas superan las de todos los países considerados en el presente estudio. Lo mismo sucede al comparar las tarifas en México con las de los otros países de la OCDE. Según un estudio reciente de dicha entidad, a agosto del 2004, al comparar los costos de una canasta de servicios de telecomunicaciones que incluye llamadas locales, LDN, LDI y llamada a teléfonos móviles, queda en evidencia que, de acuerdo con el USD PPP, el costo de la canasta para el caso de México alcanza 932,23, superado solamente por Hungría (1.183,39), Portugal (1.227,47) y Turquía (1.032,32). Los costos más bajos son los de Finlandia (405,35), Noruega (426,51), Suecia (386,45) y Gran Bretaña (433,15).<sup>44</sup> Por su parte, el costo promedio de la canasta en la OCDE alcanza 628,82.

**Cuadro 9**  
**MÉXICO Y CENTROAMÉRICA: COSTO PROMEDIO DE LLAMADA LOCAL, 1997-2003**  
(Dólares por tres minutos)

País	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Costa Rica	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,02
El Salvador	0,05	0,06	0,06	0,06	0,07	n.d	n.d
Guatemala	0,11	0,1	0,09	0,09	0,08	n.d	n.d
Honduras	0,06	0,06	0,06	0,06	0,07	0,06	n.d
México	0,14	0,13	0,14	0,15	0,16	n.d	n.d
Nicaragua	0,04	0,04	0,09	0,11	0,1	0,08	0,08
Panamá	0,12	0,12	0,12	0,12	0,12	n.d	n.d

Fuente: Banco Mundial.

En el caso de El Salvador, las tarifas máximas del servicio público de telefonía son determinadas y aprobadas por la SIGET, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 108.<sup>45</sup> La tarifa global del servicio telefónico se subdivide en: a) cargo de acceso, que se refiere al pago que el usuario hace por estar conectado a la red; b) cargo por tráfico de llamadas (tiempo de uso) o servicios (despertador, consulta de números telefónicos, etc.), y c) cargos de interconexión, más los cargos por terminar la llamada en otra red.

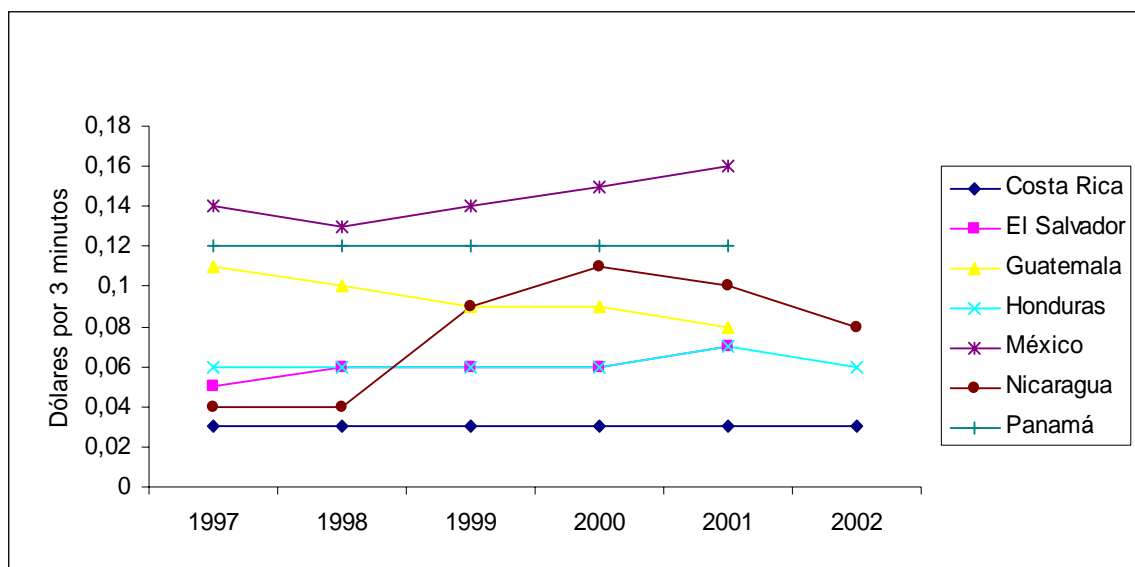
<sup>44</sup> Cabe señalar que los países pequeños de la OCDE presentan costos de canasta aún más bajos.

<sup>45</sup> El artículo 108 permitía el aumento de la tarifa de telefonía fija en función de las inversiones del operador.

Gráfico 6

**MÉXICO Y CENTROAMÉRICA: COSTO PROMEDIO DE LLAMADA LOCAL, 1997-2002**

(Dólares por tres minutos)



Fuente: Elaboración propia.

Antes de la privatización, las tarifas se fijaban por ANTEL, institución que entre 1980 y 1994 no ajustó el costo del cargo por tráfico en minutos, ni los cargos de acceso residencial y comercial, ni los costos de instalación de red. Los déficits generados fueron compensados, como era habitual en la época, por los ingresos derivados de las elevadas tasas cobradas a las comunicaciones internacionales. En 1995 se registró el primer incremento en la telefonía fija, y el costo del minuto de la llamada local aumentó en 200%. El cargo de acceso para telefonía residencial y comercial subió 400%, y el cargo por instalación en 33,3%. Un nuevo ajuste se aplicó el año anterior a la privatización, con un alza en la tarifa de llamada local de 200%, y un ajuste menor para el cargo residencial y la instalación. Por su parte, las llamadas internacionales realizadas a los Estados Unidos (principal país de destino) se redujeron en 50% con respecto a las establecidas en 1994; cabe señalar que desde principios de los noventa se aprobó la participación de Americatel en larga distancia internacional (Argumedo 2005).

La ley estableció el siguiente mecanismo de ajuste de las tarifas: a) para los cargos de acceso se estableció una base de cobro, la cual se ajustaría anualmente de acuerdo con la inflación; b) en el caso de los cargos por interconexión, se determinó una base de cobro por tipo de terminal, de ajuste trimestral con las tasas de inflación y devaluación, con respecto a los Estados Unidos,<sup>46</sup> y c) en cuanto al cargo por tráfico, se estableció una cláusula que permitía incrementar la tarifa en la medida en que el operador invertía más en expandir la cobertura y ampliación de la red.<sup>47</sup> Se generaron así alzas de tarifas, pese a que en el ámbito internacional éstas venían descendiendo. El aumento continuo de las tarifas contribuyó al desencanto experimentado por la población respecto

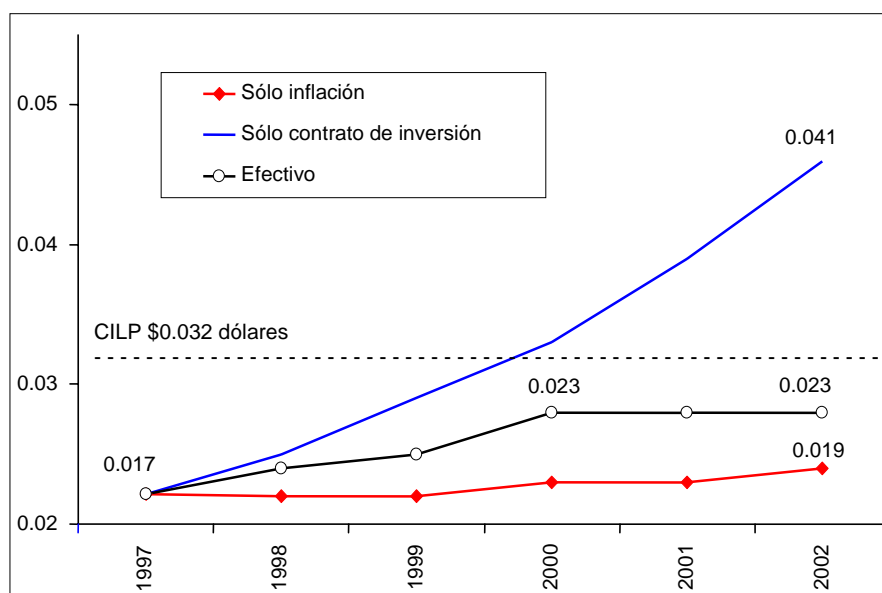
<sup>46</sup> En la práctica, el ajuste era únicamente por inflación, ya que el tipo de cambio del colón con respecto al dólar se encontraba fijo desde 1993, y en el año 2001 el país implementó la dolarización.

<sup>47</sup> Partiendo de la existencia de 340.000 líneas en servicio en 1997, el contrato de inversión preveía los siguientes incrementos tarifarios: en 1998 de 15%, al instalarse 50.000 líneas; en 1999 de 20%, al instalarse 65.000 líneas, y un aumento de 20% anual entre los años 2000 y 2002, siempre y cuando se instalaran 75.000 líneas en cada uno de esos años.

de la privatización, ya que en su gestación se había sostenido que la competencia haría descender las tarifas (Argumedo, 2005).

En el gráfico 7 se muestran las diversas trayectorias que habrían podido recorrer las tarifas. Si sólo se hubieran aplicado las tasas de inflación, el cargo por acceso de un minuto habría alcanzado 0,0185 dólares; si en cambio se hubiera cumplido con lo establecido en el contrato de inversión y se hubieran aplicado los incrementos máximos, el precio del minuto habría ascendido hasta 0,041 dólares en 2002 (aumento de 95% con relación al precio de 1998). Lo que efectivamente sucedió con la tarifa fue que al principio no se cumplieron las metas de expansión de las líneas, por lo que el incremento autorizado fue proporcional al crecimiento efectivo de líneas. En junio del 2002 la SIGET y el operador acordaron que los incrementos a que tenía derecho la empresa no eran viables, por lo que buscarían introducirlos en un plazo de siete años (Argumedo, 2005).

**Gráfico 7**  
**EL SALVADOR: ESCENARIOS DE EVOLUCIÓN DEL CARGO POR TRÁFICO EN TELEFONÍA FIJA, 1997-2002**



Fuente: Argumedo (2005).

Así es como las tarifas de la telefonía fija han experimentado alzas y han dejado en evidencia la falta de competencia y los problemas derivados del contrato de inversión. En el período 1998-2004 se dieron incrementos anuales promedio de 4% y 2,5%, en los cargos básicos residencial y comercial, respectivamente. El costo del minuto de llamadas locales y de larga distancia nacional, por su parte, aumentó en los últimos seis años, en promedio 4,7% y 3,8%, en cada caso. El costo de las llamadas de LDN (El Salvador es sumamente pequeño, 20.000 km<sup>2</sup>) alcanzó una cifra por minuto de 0,04 dólares, es decir, 40% del costo de las llamadas a Estados Unidos, cuestión que podría estar reflejando cierto abuso de poder de mercado (Argumedo, 2005).

En el caso de Guatemala, la ley general de telecomunicaciones establece que las tarifas de precios al consumidor, así como entre operadores oferentes para los servicios de telecomunicaciones, deberán ser acordadas libremente. El acuerdo gubernativo 394-2001<sup>48</sup> puso fin a los procesos contenciosos administrativos N° 185-2000 y 186-2000 promovidos por el gobierno

<sup>48</sup> Diario de Centroamérica, N° 62, 5 de octubre de 2001, Publicación del Acuerdo Gubernativo 394-2001 del 1° de octubre de 2001, Guatemala.

contra el proceso de privatización. En su artículo 2 sobre la aprobación de las bases de transacción, inciso VIII, se establece que las tarifas de cobro por los servicios de telefonía residencial y comercial para líneas debían permanecer fijas hasta el año 2003 sin cambios, de la manera siguiente (utilizando como tasa de cambio 7,84 quetzales/dólar): telefonía local 0,2036 quetzales/minuto (0,02597 dólares/minuto) y telefonía larga distancia 0,3564 quetzales/minuto (0,04546 dólares/minuto).

En 1995 las tarifas de larga distancia hacia los Estados Unidos, el destino más importante de las comunicaciones guatemaltecas, eran de alrededor de 1,50 dólares/minuto, con una mala calidad y alta saturación de llamadas. Hacia mediados de 2005, algunos operadores ofrecían tarifas de 0,10 dólares/minuto.

Los lineamientos de política tarifaria de los servicios de telecomunicaciones en Honduras están establecidos en el título tercero, capítulo II de la LMT. En el artículo 31 de la LMT se determina que las tarifas que cobren los operadores de los servicios de telecomunicaciones, exceptuando los servicios de radiodifusión, serán reguladas por CONATEL, siempre y cuando se haya fijado, de acuerdo con los procedimientos establecidos para tal fin, que los servicios no están siendo prestados en condiciones de adecuada competencia. Aunque en el país no existió un rebalanceo tarifario,<sup>49</sup> el gobierno que tomó posición en el año 2002, conjuntamente con CONATEL, decidió reducir las tarifas de LD. Las tarifas vigentes al año 2002 para las comunicaciones a Estados Unidos (que representan 91% del total de las llamadas internacionales), alcanzaban una cifra de 1,24 dólares por minuto. En ese mismo año la tarifa se redujo a 1,04 dólares para luego en 2003 disminuirla nuevamente, esta vez a 84 centavos de dólar.<sup>50</sup>

Las elevadas tarifas de LDI contrastan sin duda con las tarifas locales. Como se observa en el cuadro 3, el costo de la llamada de tres minutos es de 6 centavos de dólar, el más bajo de la región, después de Costa Rica. Cabe señalar que los datos indicados constituyen un promedio, ya que en Honduras se sigue distinguiendo entre las tarifas residenciales y las comerciales.<sup>51</sup>

HONDUTEL ha introducido la modalidad de prepago en telefonía fija. Precisamente, en el año 2003 lanzó al mercado la Telecard, que puede ser utilizada en teléfonos públicos y en cualquier terminal de su red. La Telecard presenta denominaciones de 20, 60, 125 y 250 lempiras y puede usarse para llamadas locales, de LDN, LDI y comunicaciones a teléfonos móviles.

Como se vio en los capítulos anteriores, la privatización de INTEL S. A. en Panamá estuvo acompañada por un período de exclusividad que debía durar hasta el 1 de enero del 2003. Lamentablemente, el proceso de licitación no incluyó definiciones de los postores en materia de tarifas. Como señala González (2005), lo lógico hubiese sido que la subasta, una vez fijado el precio base por 49% de las acciones, se definiera a favor del postor que ofreciera cobrar los menores precios por los servicios correspondientes, con requisitos precisos de calidad.

---

<sup>49</sup> Desde el 6 de abril de 1999, fecha en la cual CONATEL aprobó el Pliego Tarifario de HONDUTEL, no ha existido ajuste tarifario alguno. El reglamento de Costos y Tarifas de los Servicios de Telecomunicaciones establece, en su artículo 19, que existe un período para efectuar dicho ajuste, el cual vencía el 31 de diciembre de 2005. La idea de este período era dar cumplimiento a las condiciones contractuales que se habían establecido en el proceso de capitalización de HONDUTEL, a fin de garantizar al nuevo operador una estructura tarifaria que le permitiera recuperar su inversión y reducir periódicamente el subsidio cruzado entre el servicio de larga distancia internacional y los demás servicios. Sin embargo y en virtud de que el proceso fracasó, estas condiciones contractuales nunca entraron en vigencia, y esta disposición quedó sin aplicación (Tábora, 2005).

<sup>50</sup> La idea de este plan era que para finales del año 2004 la tarifa plena a los Estados Unidos fuera de 0,42 dólares el minuto, para que al momento de la apertura este valor fuera de 0,28 dólares el minuto, de tal forma que el impacto en el mercado por la apertura fuera menor al que pudiera ocurrir en estos momentos. No fue posible obtener una explicación oficial de por qué no se continuó con este plan, pero se puede entender que la no aplicación del plan se vio influida por la falta de una visión clara sobre el futuro de HONDUTEL, por el ingreso al mercado de los suboperadores del programa TpT y, sobre todo, por las dificultades de carácter fiscal que está enfrentando el actual gobierno (Tábora, 2005).

<sup>51</sup> Para un detalle de la evolución de las tarifas fijas en el período 2000-2004, véase Tábora (2005).



No obstante, las tarifas se negociaron después de cerrado el contrato de concesión. Antes de la privatización, el costo de la telefonía básica local era de 10,50 dólares de cargo fijo sin costo variable adicional. Con la privatización se estableció un cargo fijo de 6,27 dólares para el plan básico y un cargo variable de 3 centavos el minuto. En el cuadro 3 aparecen los costos promedio de la llamada local. Como se observa, los precios en Panamá son los más altos en la región, únicamente con excepción de México.<sup>52</sup>

La privatización con exclusividad tuvo también como consecuencia altos precios en telefonía de larga distancia; entre 1997 y 2002 la llamada de LDN tenía un costo por minuto de 15 centavos de dólar. La apertura a la competencia redujo el precio a 13 centavos de dólar en el año 2003, a 9 centavos de dólar en 2004, y se espera que en 2005 y 2006 descienda a 7 y 5 centésimos, respectivamente (González, 2005). Los costos de la exclusividad quedan también en evidencia en el caso de LDI. En efecto, los precios promedio de las llamadas internacionales, excluidas las destinadas a los Estados Unidos, alcanzaron una cifra de 1,86 dólares por minuto en 1998, 1,69 dólares en 1999 y 2000, y 1,57 dólares en 2001 y 2002. La apertura a la competencia hizo evidente lo injusto de tan altas tarifas al generar caídas significativas de precios. En efecto, en el año 2003 las tarifas disminuyeron a un promedio de 40 centavos de dólar; en 2004 a un promedio de 25 dólares y se espera que desciendan a 12 centavos en 2005. En el caso de las llamadas internacionales a los Estados Unidos, en 1998 alcanzaron la cifra de 98 centavos de dólar; 89 dólares en 1999 y 2000 y 0,85 dólares en los dos años previos a la apertura. En el primer año de la apertura a la competencia, es decir, en 2003, la tarifa se desplomó a 18 centavos de dólar, a 15 centavos de dólar en 2004 y se espera que alcance una cifra de 7 centavos de dólar en 2005 (González, 2005).

Como ya se vio, en Costa Rica las telecomunicaciones están a cargo del ICE, empresa pública que también presta los servicios de generación y distribución eléctrica. Por su parte, corresponde a la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos (ARESEP) definir las tarifas de los servicios y supervisar su calidad. La legislación establece que los servicios deben prestarse de acuerdo con su costo. Las tarifas de los servicios de telecomunicaciones se fijan bajo la modalidad tarifaria de la tasa de retorno. En Costa Rica esta modalidad se traduce en una tarifa que cubre los costos y la tasa de retorno del capital (o rédito de desarrollo), entendida como los ingresos necesarios para que el ICE pueda reemplazar o ampliar los activos necesarios para la prestación de sus servicios. En términos operativos, la ARESEP aplica la modalidad de “precios tope” para ajustar las tarifas del ICE. Para garantizar que la calidad en la prestación del servicio se mantenga, se incluye un factor de ajuste por calidad que afecta únicamente al componente del excedente o rédito para el desarrollo de la fórmula, de manera que se garanticen los recursos para cubrir los costos de prestación del servicio.

La ARESEP ha aprobado aumentos tarifarios menores a los solicitados por el ICE, y le obliga a tomar medidas para disminuir sus costos y aumentar su productividad. Esta política ha tenido como resultado una reducción de la tarifa básica residencial equivalente al 27% (Vargas y Hernández, 2006) en el período 1997-2005. Por otra parte, como se observa en el cuadro 9, el costo promedio de la llamada local de tres minutos alcanza un valor de 3 centavos hasta 2002, para descender a 2 centavos en 2003, y ubicarse así como la tarifa promedio más baja de los países considerados en el presente estudio.

Existe un amplio debate en torno a las causas de esta situación. Un primer argumento sostiene que el ICE enfrenta, como empresa pública, costos marginales menores que un hipotético operador privado porque no incluye el beneficio o rentabilidad normal de toda actividad económica (también

<sup>52</sup> Las cifras de González 2005 presentan algunas diferencias con las que se manejan en la UIT y el Banco Mundial. En efecto, de acuerdo con las entidades mencionadas, en 1997 el cargo mensual en telefonía residencial era de 10 dólares, y al 2001 de 3 dólares. Según el Banco Mundial, antes y después de la privatización el costo promedio de la llamada local se mantuvo en 12 centésimos por tres minutos, es decir, cuatro centésimos el minuto. La diferencia puede estar en que las cifras de la UIT en el cargo mensual en telefonía residencial no incluyen la telefonía comercial, en tanto que las cifras del BM calculan un promedio de telefonía residencial y comercial.

conocida como retribución al factor empresarial o costo de oportunidad), a causa de la exigencia de no generar utilidades. Contribuye también a esta situación el hecho de que su carácter de empresa pública la exime del pago del impuesto sobre la renta y otros impuestos municipales, así como del derecho de paso de las vías públicas y el uso del espectro radioeléctrico. Como único operador en el mercado disfruta también de importantes economías de escala. Otro elemento que confluente para explicar las bajas tarifas resulta de las sinergias de que dispone la empresa al operar también las redes de distribución eléctrica, como las derivadas de postería para los tendidos eléctricos, telefónicos y de fibra óptica. Los subsidios cruzados tienen también un papel importante. Como ocurría en el pasado en la mayoría de los países, la telefonía residencial era subsidiada por las mayores tarifas del servicio de telefonía fija a empresas (empresarial) y de la telefonía internacional. La fuerte disminución de las tarifas de telefonía internacional en el ámbito mundial, aunada al avance en la tecnología —que ha hecho posibles diversas formas de contratación de este servicio desde el país a empresas diferentes al ICE—, han obligado a la empresa a buscar fuentes alternativas para financiar los subsidios cruzados. De esta manera, en la actualidad la telefonía móvil se ha convertido en la fuente de recursos financieros para subsidiar los servicios de telecomunicaciones menos rentables (Vargas y Hernández, 2005).

## 2. La evolución de las tarifas en telefonía móvil

El análisis de las tarifas de telefonía móvil resulta sustancialmente más difícil que en el caso de la telefonía fija. Se trata, en general, de un mercado abierto a la competencia y, en consecuencia, normalmente sin obligación de informar tarifas. Asimismo, es un servicio de telecomunicaciones segmentado entre el mercado de post y prepago, con tarifas a menudo fuertemente diferenciadas. Además, por tratarse de mercados intensamente competidos, presentan en cada uno de ellos una gran amplitud de planes con numerosas variaciones que dificultan la decisión del usuario.

En el mercado de prepago, la competencia puede tener lugar tanto en relación con los precios del minuto tiempo aire, como también en torno a otras variables, como: la vigencia de la denominación de la tarjeta, el 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 de prepago. Más aún, la estrategia seguida por los concesionarios ha sido diferenciarse para evitar la competencia de manera franca en la mayoría de las variables señaladas (González, 2005).

En su análisis sobre competencia en telecomunicaciones en El Salvador, Argumedo (2005) extrae cuatro conclusiones: a) es más barato llamar a los Estados Unidos, que las comunicaciones entre celulares en el país; b) la llamada desde un celular a una línea fija es más costosa que de celular a celular; c) las llamadas entre celulares de la misma compañía son más bajas que entre empresas diferentes, y d) las llamadas de celulares de pospago son más bajas que las realizadas a prepago.

En el caso de Guatemala, la existencia de una mayor competencia entre los operadores ha originado una dinámica interesante para los precios al consumidor. En octubre de 1999, Telefónica entró al mercado e introdujo de inmediato la modalidad de “el que llama paga”, con una reducción de 70% del precio de las llamadas salientes. El ingreso de Telefónica contribuyó también a modificar las características de la competencia, al diversificar los planes tarifarios e introducir las modalidades de pospago o prepago, además de ofrecer planes individuales y empresariales (corporativo). Hacia enero de 2005, 88% de la telefonía móvil se encontraba en modalidad de prepago y únicamente 12% en pospago (Urizar, 2005).

En el caso de Honduras, los contratos de concesión de las dos operadoras móviles, Celtel y Megatel, establecieron las tarifas tope para los servicios de telefonía móvil. Se identificaron tres cargos: la tarifa básica mensual, que se fijó en el equivalente a 30 dólares; el cargo por minuto en tarifa plena, establecido en 25 centavos de dólar, y el cargo por minuto en tarifa reducida, en 18 centavos de dólar. Estas tarifas, fijadas primero para Celtel, tenían una vigencia de 10 años que se cumplirán en el 2006. Los operadores tenían libertad para determinar la vigencia de las distintas tarifas e incluso la posibilidad de introducir una tarifa muy reducida. Aun cuando las tarifas nominales se han mantenido bastante estables, un análisis del consumo por suscriptor indica que en términos reales las tarifas se han reducido en los últimos dos años en 31%, ya que los usuarios en promedio llaman aproximadamente 44% más del tiempo de lo que llamaban hace dos años por la misma cantidad de dinero (Tábora, 2005).

En el mercado de prepago, Celtel ofrece siete denominaciones de tarjetas de entre 25 (1,31 dólares) y 450 (23,68 dólares) lempiras, que se diferencian en el número de minutos y en el período de vigencia, pero que presentan el mismo costo por minuto, es decir, 26,32 centavos de dólar. En el mercado de pospago, Celtel ofrece cinco planes, que incluyen desde 60 hasta 400 minutos. Los precios por minuto fluctúan entre 25 centavos de dólar<sup>53</sup> (Plan Móvil 15 de 60 minutos por un precio total de 15 dólares) y 19 centavos de dólar (Plan móvil 75 de 400 minutos por un precio total de 75 dólares). Por su parte, los seis planes tarifarios de pospago de Megatel, la otra operadora de telefonía móvil de Honduras, cuyos precios por minuto fluctúan entre 27 centavos de dólar (Plan Alo 12 de 44 minutos a un costo total de 12 dólares) y 19 centavos de dólar (Plan Alo de 525 minutos a un costo total de 100 dólares).<sup>54</sup>

En el caso de Panamá, las empresas compiten, en primer lugar, en las denominaciones de tarjetas. Mientras que Movistar tiene tarjetas por valores de 2, 5, 10, 20 y 40 dólares, Cable & Wireless tiene de 5, 10, 15, 30 y 50 dólares.<sup>55</sup> También varía el precio por minuto. En cuanto a Movistar, la empresa tenía únicamente dos tarifas. En el caso de la tarjeta de 2 dólares, el precio por minuto era de 49 centavos de dólar. En el resto de las tarjetas el precio por minuto era de 43 dólares. Cable & Gíreles, por su parte, presenta una mayor variedad de tarifas por minuto: 40, 34 y 32 dólares para las tarjetas de 5, 10 y 15 dólares, respectivamente, y 25 para las tarjetas de 30 y 50 dólares. Naturalmente las denominaciones de tarjetas en que las dos empresas coinciden, por el mismo valor de la tarjeta los usuarios reciben una cantidad diferente de minutos.

En el caso de las tarjetas de 5 y 10 pesos, los concesionarios no compiten en período de vigencia; todas tienen una vigencia de 10 y 30 días, respectivamente; tampoco lo hacen en torno al número de días de gracia para recuperar el saldo; sus tarjetas ofrecen 15 días para recuperar los saldos. Las promociones de mercado han adoptado la forma de duplicar, triplicar, etcétera, el valor en minutos de cada denominación de tarjeta. Según González, hasta noviembre de 2005 ésta es la forma más visible de competir de ambas concesionarias en Panamá (2005).

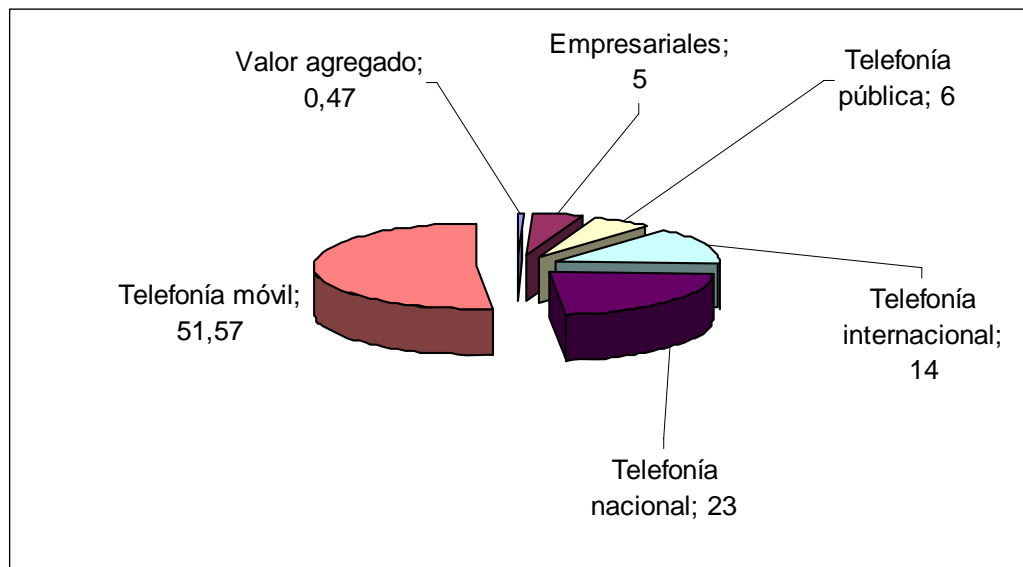
<sup>53</sup> Un detalle interesante en la modalidad de prepago es que las tarjetas ya incluyen 12% de impuesto sobre ventas (ISV), por lo que la tarifa nominal real resulta ser de 0,235 dólares, menor que el de las tarifas de referencia para los planes de pospago Móvil 15 y Móvil 20, que no incluyen el ISV. Haciendo este análisis resulta que la tarifa de prepago (0,235 dólares/min) es menor que la tarifa pospago de los planes Móvil 15 (0,28 dólares/minuto) y Móvil 20 (0,2635 dólares/minuto) (Tábora, 2005).

<sup>54</sup> Además de los planes tradicionales, MEGATEL ofrece el plan "Control ALO", mediante el cual se establece un límite de crédito para consumo durante el mes (Cuota Fija Básica), y una vez que se alcanza el límite de crédito asignado, el usuario tiene la opción de cargar una Tarjeta Alo para seguir utilizando el servicio. Con este mecanismo, el suscriptor puede garantizar que su factura mensual siempre será por el mismo monto, con la salvedad de que todo el excedente que utilice lo tendrá que pagar de contado, mediante la modalidad de prepago. Una de las mayores ventajas que ofrece este plan es que acumula los minutos asignados no consumidos para el siguiente mes, e incluye tanto los minutos asignados como los minutos que se hayan cargado con una tarjeta ALO (Tábora, 2005).

<sup>55</sup> La información corresponde al 18 de abril de 2005 (González, 2005).

En el caso de Costa Rica, como se aprecia en el capítulo anterior, la telefonía móvil ha reemplazado a la telefonía de larga distancia nacional e internacional en su función de contribuir al financiamiento de otros segmentos de las telecomunicaciones, en particular en la telefonía fija residencial. Como se observa en el gráfico 8, la telefonía móvil, pese a su menor cobertura, contribuye con más de la mitad de los ingresos totales por servicios de telecomunicaciones del ICE. Naturalmente que estas circunstancias pueden explicar la relativa baja cobertura que alcanza la telefonía móvil en Costa Rica, tanto comparado con los niveles alcanzados por otros países como con la cobertura de la telefonía fija (capítulo IV).

**Gráfico 8**  
**ICE: FUENTES DE INGRESOS TOTALES POR SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES**  
(Porcentajes)



**Fuente:** Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), *Informe estadístico 2004*, San José (citado por Vargas y Hernández, 2005).

## **VI. Conclusiones y recomendaciones de política**

---

Las privatizaciones y la apertura de las telecomunicaciones fijas prometían un mundo de múltiples operadores, una elevación sustancial de la cobertura y calidad de los servicios y mejores precios. No obstante haber aumentado la cobertura y la calidad de los servicios, el crecimiento de la cobertura ha sido más lento de lo esperado, e incluso Costa Rica, que ha insistido en mantener la empresa pública, presenta cobertura y precios sustancialmente mejores que el resto de los países que incluye el estudio.

Dos elementos clave contribuyen a explicar esta situación. Por una parte, el monopolio privado surgido de la privatización presenta una capacidad mucho mayor que la prevista para mantenerse como tal. Por la otra, las limitaciones clásicas de la regulación sectorial se acentúan gravemente en países pequeños, pero más, en general, en países con un desarrollo precario de dos instituciones básicas: el estado de derecho y el mercado.

En este contexto, resulta difícil mantener la disciplina del incumbente, lo que se traduce en altos precios que obstaculizan a su vez el acceso a los servicios, más allá de las limitaciones que plantea el bajo ingreso per cápita que caracteriza a estos países. Además de las modalidades de privatización y apertura, los problemas de la telefonía fija están también asociados al subdesarrollo institucional ya descrito.

Las diferentes trayectorias que presentan los procesos de privatización y liberalización, en especial respecto de la concesión o

no de períodos de exclusividad, parecen traducirse en diferencias importantes, cuando se analiza la intensidad de la competencia y los precios de los servicios de telecomunicaciones. El caso de El Salvador muestra que la apertura a la competencia en telefonía fija, sin un período de exclusividad, se ha traducido en una participación muy superior de empresas diferentes al incumbente. En contrapartida, el período de exclusividad permite la consolidación de un modelo no competitivo que tiende a agudizarse en presencia de debilidades institucionales, al permitir comportamientos anticompetitivos del incumbente, en especial durante el período de apertura a la competencia.

La privatización por separado de las empresas de telefonía fija y de telefonía móvil parece constituir una medida de singular importancia en la promoción de la competencia. La aplicación de esta política en El Salvador ha tenido como consecuencia, pese al pequeño tamaño del país, la presencia de cuatro operadores móviles, con participaciones muy equilibradas.

La presencia o ausencia formal de una agencia de la competencia no es suficiente para marcar una diferencia. En países en donde existe una agencia de competencia con un historial cercano o mayor a 10 años (México y Panamá), el predominio de la empresa incumbente no se diferencia sustancialmente de lo que ocurre en los países sin autoridad de competencia. Ello parece asociado a la debilidad de la agencia de competencia. En este sentido, la telefonía móvil muestra importantes diferencias. Sus características tecnológicas y la política pública de promover la competencia han hecho posible la presencia de múltiples operadores. La intensa competencia en la industria ha tenido un impacto en los precios y ha promovido la innovación en las técnicas de comercialización, todo lo cual ha favorecido la incorporación de grupos de usuarios de muy escasos recursos que habría sido muy difícil prever.

El modelo competitivo ha permitido un marcado aumento de usuarios a la telefonía móvil. El prepago ha reducido el costo del acceso al servicio y los modelos de negocio apuntan a incrementar los ingresos sobre la base de la masificación del uso. Desde el punto de vista de los usuarios, el modelo de prepago es positivo, pues el gasto está siempre bajo su control y cuando carecen de recursos para realizar llamadas siempre pueden recibirlos. Se elimina así una serie de costos de transacción para las empresas y los usuarios. Sin subsidios públicos, la competencia en las telecomunicaciones móviles empieza a hacer real el acceso universal a los servicios.

En el contexto del proceso de convergencia de redes y servicios existe la posibilidad de que la fuerte competencia en telefonía móvil se proyecte a toda la industria, con todos los beneficios que ello genera para los consumidores y el impacto positivo sobre la competitividad de los países. Ahora bien, la creciente importancia del duopolio regional en las telecomunicaciones y la debilidad institucional, en particular las relativas a la institucionalidad de competencia, pueden bloquear esta posibilidad. El fuerte y generalizado predominio de Telefónica y Telmex-América Móvil, en un contexto de altas barreras de entrada y debilidad institucional, podría facilitar la distribución de mercados y la instalación de monopolios nacionales sobre todas las telecomunicaciones.

La regulación tarifaria debe asegurar que disminuyan las presiones de los mercados competitivos sobre los incumbentes de la telefonía fija. Una reducción en los precios, hasta niveles cercanos a los competitivos, puede aumentar significativamente la cobertura. Esto es particularmente importante en las telecomunicaciones fijas, por su relevancia para incrementar el acceso privado a la banda ancha. Es indispensable tener en cuenta que en la actualidad las telecomunicaciones fijas presentan grandes ventajas sobre las telecomunicaciones móviles en esta materia. Más allá de los discursos que abogan por una liberalización total del sector, las agencias sectoriales tienen una tarea muy importante que cumplir en el mediano plazo en este campo.

Lo anterior no es suficiente. La protección de la competencia es cada vez más importante. De particular relevancia es la eliminación permanente de las barreras de entrada (desregulación y

vigilancia de las interconexiones y otros comportamientos anticompetitivos), el control de las fusiones y medidas para fortalecer la competencia de precios.

En el desarrollo de las tareas indicadas se observan cuatro elementos imprescindibles: una agencia de competencia fuerte; una coordinación estrecha entre ésta y la regulación sectorial; el perfeccionamiento de la intervención del sistema judicial, y el desarrollo de jurisdicción supranacional.

En el caso de Costa Rica, el futuro de las telecomunicaciones está vinculado con las políticas globales aplicadas por el nuevo gobierno, en funciones a partir de mayo del 2006. La decisión fundamental es sin duda la relativa al DR-CAFTA, que de ser ratificado, debería aprobarse en Costa Rica una ley general de telecomunicaciones, así como crear un organismo regulador del sector y abrir a la competencia los servicios de Internet, redes privadas y telefonía inalámbrica.

El tratado no incluye la obligación de proceder a la privatización del ICE. Pese a ello, los partidarios de mantener su carácter público temen que, con la apertura, el futuro de la empresa se vea amenazado definitivamente por la competencia de los operadores internacionales, en particular Telefónica de España y el grupo Telmex-América Móvil.

En el contexto indicado, las grandes empresas de telecomunicaciones están reorganizando sus estructuras constitutivas. Como en el resto del mundo, aparecen señales importantes de que la telefonía fija ha dejado de ser el núcleo de la operación, ha perdido importancia como fuente principal de ingresos y se ha debilitado su tradicional monopolio sobre la última milla. Medidas tomadas hacia fines de la década de 1990 por las grandes empresas, tendientes a estructurar sus operaciones sobre la base de los diferentes segmentos de las telecomunicaciones, empiezan a ser revertidas. La iniciativa permitía organizar de mejor manera las principales líneas de negocio, pero de alguna manera iba en contra de las tendencias definidas por los procesos de convergencia. El creciente interés de los usuarios por contar con proveedores capaces de suministrar el paquete integral de servicios de telecomunicaciones está de alguna manera cuestionando el modelo organizativo indicado. Esto se está traduciendo en la búsqueda de formas organizacionales más eficientes<sup>56</sup> y en una política sistemática de incursión en telefonía fija en países en donde los grandes operadores regionales carecían de operaciones en ese sector de la industria. Así, en el caso de Panamá, Telefónica Móvil ha solicitado una concesión para la prestación de la telefonía fija y, en México, la empresa ha establecido una alianza estratégica con Avantel, y además está buscando la adquisición de un operador fijo.

Frente a la estructuración de operadores multiservicios, el debate respecto de la mejor modalidad de tratamiento de la industria adquiere creciente importancia. Aun cuando sigue siendo útil el análisis de los distintos mercados en que se dividen las telecomunicaciones, la forma en que se estructura el negocio, la multifuncionalidad de las redes como producto de la convergencia y la propia operación de las empresas, es indispensable transitar desde el tratamiento aislado de cada segmento hacia un tratamiento integrado de la industria. Las otrora distintas redes se integran para construir una única plataforma de prestación de servicios de telefonía fija, móvil, LD, transmisión de datos y televisión. Las empresas utilizan todos sus activos para competir en los mercados de cada uno de los servicios finales. Parece necesario favorecer estas tendencias a fin de permitir el uso más eficiente de las posibilidades que abren las nuevas tecnologías. No obstante, para avanzar en esta dirección, corresponde a los organismos reguladores y de defensa de la competencia asegurar el control de los comportamientos anticompetitivos y el pleno desarrollo de la competencia.

---

<sup>56</sup> Entre las que se cuenta la introducción de fórmulas organizativas de facto, en las que convergen las diferentes empresas, con el establecimiento de direcciones de áreas de negocios servidas por las direcciones de red y de planeamiento, entre otras.





## Bibliografía

---

- Ansorena, Claudio (2006), *Competencia y regulación en las telecomunicaciones: el caso de Nicaragua*, Proyecto CEPAL/IDRC Reforzando la competencia en el Istmo Centroamericano: Políticas e instituciones nacionales, coordinación regional y participación en negociaciones internacionales, octubre.
- Argumedo, Pedro (2006), *Competencia y regulación en las telecomunicaciones: el caso de El Salvador*, Proyecto CEPAL/IDRC Reforzando la competencia en el Istmo Centroamericano: Políticas e instituciones nacionales, coordinación regional y participación en negociaciones internacionales (LC/MEX/L.723), 14 de junio.
- Estuche, Antonio (2002), *Telecommunications Reform, Access Regulation and Internet Adoption in Latin America Economic*, Vol. 2, N° 2, pp. 153-217.
- González, Ricardo (2006), *Competencia y regulación de las telecomunicaciones. El caso de Panamá*, Proyecto CEPAL/IDRC Reforzando la competencia en el Istmo Centroamericano: Políticas e instituciones nacionales, coordinación regional y participación en negociaciones internacionales (LC/MEX/L.721), 7 de junio.
- Mariscal, Judith y Rivera, Eugenio (2005a), “New trends in the Latin American telecommunications market: Telefonica & Telmex”, *Telecommunications Policy*, 29 (2005) pp. 757–777.
- (2005b), “Organización industria y competencia en las telecomunicaciones en América Latina: las estrategias empresariales”, CEPAL/Santiago.
- (2005c), *Regulación y competencia en las telecomunicaciones mexicanas*, Proyecto CEPAL/IDRC Reforzando la competencia en el Istmo Centroamericano: Políticas e instituciones nacionales, coordinación regional y participación en negociaciones internacionales, septiembre.

- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) (1999), *Regulatory Reform in Mexico. Regulatory Reform in the Telecommunications* (Industry, <http://www.oecd.org/dataoecd/44/56/2507189.pdf>).
- Ramírez, Fernando (2005), “Interconexión de redes telefónicas en México: solución de disputas y búsqueda de consensos”, inédito.
- Rivera, Eugenio (2005), *Problemas y teoría de la política de competencia en telecomunicaciones*, Proyecto CEPAL/IDRC Reforzando la competencia en el Istmo Centroamericano: Políticas e instituciones nacionales, coordinación regional y participación en negociaciones internacionales, septiembre.
- \_\_\_ (2004), *Regulación y competencia de las telecomunicaciones en Centroamérica: un análisis comparativo*, Serie Estudios y Perspectiva N° 22, Sede Subregional de la CEPAL en México, junio.
- Rozas Balbontín, Patricio (2005), *Privatización, reestructuración de industrias y prácticas regulatorias en el sector de telecomunicaciones*, Serie Recursos Naturales e Infraestructura N° 93, Santiago de Chile (<http://www.cepal.cl/publicaciones/recursosnaturales/1/LCL2331/lcl2331e.pdf>)
- Tábor, Marlon Ramssés (2006), *Regulación y competencia en el sector de las telecomunicaciones en Honduras*, Proyecto CEPAL/IDRC Reforzando la competencia en el Istmo Centroamericano: Políticas e instituciones nacionales, coordinación regional y participación en negociaciones internacionales, septiembre (en proceso de publicación).
- Urizar, Carmen (2006), *Competencia y regulación de las telecomunicaciones. El caso de Guatemala*, Proyecto CEPAL/IDRC Reforzando la competencia en el Istmo Centroamericano: Políticas e instituciones nacionales, coordinación regional y participación en negociaciones internacionales (LC/MEX/L.724), 19 de junio.
- Vargas, Leiner (2005), *Competencia y regulación en las telecomunicaciones: el caso de Costa Rica*, Proyecto CEPAL/IDRC Reforzando la competencia en el Istmo Centroamericano: Políticas e instituciones nacionales, coordinación regional y participación en negociaciones internacionales.
- Vargas, Leiner y Greivin Hernández (2006), “Competencia y regulación en las telecomunicaciones: El caso de Costa Rica”, inédito, CEPAL.
- Wallsten, Scott (2002), “Does sequencing matter? Regulation and privatization in telecommunications reforms” ([http://econ.worldbank.org/files/13266\\_wps2817.pdf](http://econ.worldbank.org/files/13266_wps2817.pdf)).
- \_\_\_ (2000), “Telecommunications privatization in developing countries: The real effects of exclusivity periods” (<http://www.isnie.org/ISNIE01/Papers01/wallsten.pdf>).



Serie

 OFICINA  
 SUBREGIONAL  
 DE LA CEPAL  
 EN  
 MÉXICO

CEPAL

estudios y perspectivas

## Números publicados

1. Un análisis de la competitividad de las exportaciones de prendas de vestir de Centroamérica utilizando los programas y la metodología CAN y MAGIC, Enrique Dussel Peters (LC/L.1520-P; (LC/MEX/L.458/Rev.1)), N° de venta: S.01.II.G.63, 2001. [www](#)
2. Instituciones y pobreza rurales en México y Centroamérica, Fernando Rello (LC/L.1585-P; (LC/MEX/L.482)), N° de venta: S.01.II.G.128, 2001. [www](#)
3. Un análisis del Tratado de Libre Comercio entre el Triángulo del Norte y México, Esteban Pérez, Ricardo Zapata, Enrique Cortés y Manuel Villalobos (LC/L.1605-P; (LC/MEX/L.484)), N° de venta: S.01.II.G.145, 2001. [www](#)
4. Debt for Nature: A Swap whose Time has Gone?, Raghendra Jha y Claudia Schatan (LC/L.1635-P; (LC/MEX/L.497)), Sales N° E.01.II.G.173, 2001. [www](#)
5. Elementos de competitividad sistémica de las pequeñas y medianas empresas (PYME) del Istmo Centroamericano, René Antonio Hernández (LC/L.1637-P; (LC/MEX/L.499)), N° de venta: S.01.II.G.175, 2001. [www](#)
6. Pasado, presente y futuro del proceso de integración centroamericano, Ricardo Zapata y Esteban Pérez (LC/L.1643-P; (LC/MEX/L.500)), N° de venta: S.01.II.G.183, 2001. [www](#)
7. Libre mercado y agricultura: Efectos de la Ronda Uruguay en Costa Rica y México, Fernando Rello y Yolanda Trápaga (LC/L.1668-P; (LC/MEX/L.502)), N° de venta: S.01.II.G.203, 2001. [www](#)
8. Istmo Centroamericano: Evolución económica durante 2001 (Evaluación preliminar) (LC/L.1712-P; (LC/MEX/L.513)), N° de venta: S.02.II.G.22, 2002. [www](#)
9. Centroamérica: El impacto de la caída de los precios del café, Margarita Flores, Adrián Bratescu, José Octavio Martínez, Jorge A. Oviedo y Alicia Acosta (LC/L.1725-P; (LC/MEX/L.517)), N° de venta: S.02.II.G.35, 2002. [www](#)
10. Foreign Investment in Mexico after Economic Reform, Jorge Máttar, Juan Carlos Moreno-Brid y Wilson Peres (LC/L.1769-P; (LC/MEX/L.535-P)), Sales N° E.02.II.G.84, 2002. [www](#)
11. Políticas de competencia y de regulación en el Istmo Centroamericano, René Antonio Hernández y Claudia Schatan (LC/L.1806-P; (LC/MEX/L.544)), N° de venta: S.02.II.G.117, 2002. [www](#)
12. The Mexican Maquila Industry and the Environment: An Overview of the Issues, Per Stromberg (LC/L.1811-P; (LC/MEX/L.548)), Sales N° E.02.II.G.122, 2002. [www](#)
13. Condiciones de competencia en el contexto internacional: Cemento, azúcar y fertilizantes en Centroamérica, Claudia Schatan y Marcos Avalos (LC/L.1958-P; (LC/MEX/L.569)), N° de venta: S.03.II.G.115, 2003. [www](#)
14. Vulnerabilidad social y políticas públicas, Ana Sojo (LC/L.2080-P; (LC/MEX/L.601)), N° de venta: S.04.II.G.21, 2004. [www](#)
15. Descentralización a escala municipal en México: La inversión en infraestructura social, Alberto Díaz Cayeros y Sergio Silva Castañeda (LC/L.2088-P; (LC/MEX/L.594/Rev.1)), N° de venta: S.04.II.G.28, 2004. [www](#)
16. La industria maquiladora electrónica en la frontera norte de México y el medio ambiente, Claudia Schatan y Liliana Castilleja (LC/L.2098-P; (LC/MEX/L.585/Rev.1)), N° de venta: S.04.II.G.35, 2004. [www](#)
17. Pequeñas empresas, productos étnicos y de nostalgia: Oportunidades en el mercado internacional, Miriam Cruz, Carlos López Cerdán y Claudia Schatan (LC/L.2096-P; (LC/MEX/L.589/Rev.1)), N° de venta: S.04.II.G.33, 2004. [www](#)
18. El crecimiento económico en México y Centroamérica: Desempeño reciente y perspectivas, Jaime Ros (LC/L.2124-P; (LC/MEX/L.611)), N° de venta: S.04.II.G.48, 2004. [www](#)
19. Emergence de l'euro: Implications pour l'Amérique Latine et les Caraïbes, Hubert Escaith, y Carlos Quenan (LC/L.2131-P; (LC/MEX/L.608)), N° de venta: F.04.II.G.61, 2004. [www](#)
20. Los inmigrantes mexicanos, salvadoreños y dominicanos en el mercado laboral estadounidense. Las brechas de género en los años 1990 y 2000, Sarah Gammage y John Schmitt (LC/L.2146-P; (LC/MEX/L.614)), N° de venta: S.04.II.G.71, 2004. [www](#)
21. Competitividad centroamericana, Jorge Mario Martínez Piva y Enrique Cortés (LC/L.2152-P; (LC/MEX/L.613)), N° de venta: S.04.II.G.80, 2004. [www](#)
22. Regulación y competencia de las telecomunicaciones en Centroamérica: Un análisis comparativo, Eugenio Rivera (LC/L.2153-P; (LC/MEX/L.615)), N° de venta: S.04.II.G.81, 2004. [www](#)

23. Haití: Antecedentes económicos y sociales, Randolph Gilbert (LC/L.2167-P; (LC/MEX/L.617)), N° de venta: S.04.II.G.96, 2004. [www](#)
24. Propuestas de política para mejorar la competitividad y la diversificación de la industria maquiladora de exportación en Honduras ante los retos del CAFTA, Enrique Dussel Peters (LC/L.2178-P (LC/MEX/L.619)), N°. de venta: S.04.II.G.105, 2004. [www](#)
25. Comunidad Andina: Un estudio de su competitividad exportadora, Martha Cordero (LC/L.2253-P; (LC/MEX/L.647)), N° de venta: S.05.II.G.10, 2005. [www](#)
26. Más allá del consenso de Washington: Una agenda de desarrollo para América Latina, José Antonio Ocampo (LC/L.2258-P (LC/MEX/L.651)), N° de venta: S.05.II.G.10, 2005. [www](#)
27. Los regímenes de la inversión extranjera directa y sus regulaciones ambientales en México y Chile, Mauricio Rodas Espinel (LC/L.2262-P (LC/MEX/L.652)), N° de venta: S.05.II.G.18, 2005. [www](#)
28. La economía cubana desde el siglo XVI al XX: Del colonialismo al socialismo con mercado, Jesús M. García Molina (LC/L.2263-P (LC/MEX/L.653)), N° de venta: S.05.II.G.19, 2005. [www](#)
29. El desempleo en América Latina desde 1990, Jaime Ros (LC/L.2265-P (LC/MEX/L.654)), N° de venta: S.05.II.G.29, 2005. [www](#)
30. El debate sobre el sector agropecuario mexicano en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Andrés Rosenzweig (LC/L.2289-P (LC/MEX/L.650/Rev.1)), N° de venta: S.05.II.G.40, 2005. [www](#)
31. El efecto del TLCAN sobre las importaciones agropecuarias estadounidenses provenientes de México, José Alberto Cuéllar Álvarez (LC/L.2307-P (LC/MEX/L.649/Rev.1)), N° de venta S.05.II.G.56, 2005. [www](#)
32. La economía cubana a inicios del siglo XXI: Desafíos y oportunidades de la globalización, Jesús M. García Molina (LC/L.2313-P (LC/MEX/L.659)), N° de venta: S.05.II.G.61, 2005. [www](#)
33. La reforma monetaria en Cuba, Jesús M. García Molina (LC/L.2314-P (LC/MEX/L.660)) N° de venta: S.95.II.G.62, 2005. [www](#)
34. El Tratado de Libre Comercio Centroamérica-Estados Unidos: Implicaciones fiscales para los países centroamericanos, Igor Paunovic (LC/L.2315-P (LC/MEX/L.661)), N° de venta: S.05.II.G.63, 2005. [www](#)
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. [www](#)
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. [www](#)
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. [www](#)
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. [www](#)
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. [www](#)
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. [www](#)
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. [www](#)
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. [www](#)
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. [www](#)
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. [www](#)
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. [www](#)
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. [www](#)
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. [www](#)
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. [www](#)
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. [www](#)

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. [www](#)
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. [www](#)
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. [www](#)
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. [www](#)
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. [www](#)
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)), No. de venta: S.06.II.G.112, 2006. [www](#)
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)), No. de venta: E.06.II.G.135, 2006. [www](#)
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. [www](#)
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. [www](#)
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. [www](#)
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. [www](#)
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. [www](#)
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. [www](#)
63. El seguro agropecuario en México: Experiencias recientes, Erasto Díaz Tapia (LC/L.2633-P (LC/MEX/L.751)), N° de venta: S.06.II.G.157, 2006. [www](#)
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. [www](#)
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. [www](#)
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. [www](#)

- Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Biblioteca de la Sede Subregional de la CEPAL en México, Presidente Masaryk N° 29 – 4° piso, 11570 México, D. F., Fax (52) 55-31-11-51, biblioteca.cepal@un.org.mx
- [www](#) : Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org.mx>

Nombre: .....

Actividad: .....

Dirección: .....

Código postal, ciudad, país: .....

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