

II. LAS TELECOMUNICACIONES EN AMÉRICA LATINA HOY

II.1 Introducción

La situación del sector de las telecomunicaciones en América Latina, en el entorno de los años 90s, se caracteriza por haber experimentado una rápida evolución desde una situación de prestación en exclusiva de los servicios básicos por los operadores públicos, a un modelo liberalizado que, siguiendo las tendencias mundiales iniciadas a finales de los ochenta, ha abierto el mercado de todos los servicios a la competencia.

La evolución, todavía no completada en algunos países, ha tenido una primera etapa de privatización de los monopolios en cual se permitió que la inversión y los operadores procedentes de países desarrollados, fundamentalmente europeos y norteamericanos, que, atraídos por el gran potencial de crecimiento de los mercados de la región, hicieron acto de presencia aportando su experiencia, sus métodos de gestión, y su capacidad financiera.

La fase de privatización de los operadores nacionales cambió en la mayoría de los casos un monopolio público por otro de carácter privado, con periodos de exclusividad fijados como parte del proceso de privatización. Fue durante la segunda fase de la liberalización, tras la terminación de los periodos de exclusividad, cuando los mercados se abrieron completamente. En Colombia, la liberalización precedió a la privatización. En la mayoría de los países miembros de Regulatel, se establecieron reguladores de telecomunicaciones independientes durante la primera fase de privatización y muchos países participaron en las negociaciones de comercio de servicios (GATS) en la Ronda Uruguay que terminó en febrero de 1997 con 12 de estos países firmando “acuerdos básicos en telecomunicaciones” de la OMC.

En el desarrollo de esta segunda etapa, tuvieron gran incidencia dos elementos en principio inconexos: el establecimiento de órganos reguladores sectoriales, y los citados compromisos contraídos en 1997 ante la OMC para la liberalización del acceso a los mercados nacionales de servicios de telecomunicaciones.

Se pueden identificar tres oleadas de privatizaciones en los países miembros de Regulatel: (i) la inicial, “pragmática”, que incluye Argentina (1990), Chile (1987), México (1990) y Venezuela (1991), (ii) la segunda, que incluye Bolivia (1995), Perú (1994) y Cuba (1995); y (iii) la tercera que engloba Brasil (1998) y diversos países centroamericanos, a saber, Panamá (1997), El Salvador y Guatemala (1998), Nicaragua (2001), quedando pendientes Ecuador, Honduras y Paraguay en los que, junto con Colombia, la privatización está siendo todavía estudiada.

Las siguientes secciones revisan el proceso de privatización así como la introducción de competencia en los países miembros de Regulatel y sus acuerdos “básicos en telecomunicaciones” de 1997 en la OMC. En el anexo 2 de este documento se puede encontrar un estudio más detallado sobre el marco legal y regulatorio de cada país incluyendo la entidad responsable de legislar y regular.

II.2 El proceso privatizador

La necesidad de los gobiernos de la región, durante los años 80s, de hacer frente a la grave situación económica originada por el enorme peso de la deuda externa fue la principal causa desencadenante de la aplicación de políticas de privatización general y liberalización a todo el sector público.

En el sector de los servicios de telecomunicaciones, en particular, concurrían otras causas que contribuyeron a acelerar el proceso. Así, la percepción del fracaso de los monopolios, responsables del suministro de servicios básicos de comunicaciones, en el cumplimiento con la misión que tenían asignada de proporcionar en el tiempo adecuado los servicios que demandaba la sociedad. En el cuadro II.1 se puede encontrar un resumen de este y otros factores que precipitaron la reforma en el sector de las telecomunicaciones en muchos países latinoamericanos en esta época. La toma de conciencia por parte de los gobiernos de la importancia decisiva que tiene este sector para el desarrollo de la economía general, contribuyó a que las telecomunicaciones se constituyeran en la punta de lanza del proceso privatizador. Chile, Argentina, México y Venezuela fueron los primeros países en privatizar sus monopolios de

telecomunicaciones de propiedad estatal. Otros países les siguieron pronto. La República Dominicana fue la excepción donde el sector se privatizó en 1930.

Cuadro II.1 Factores desencadenantes de las privatizaciones de los años 1980s y 1990s en América Latina

- Gran cantidad de demanda insatisfecha que se manifestaba en largas listas de espera
- Presión de los grandes usuarios para construir infraestructura propia a la vista de la incapacidad de que el operador de dar respuesta a sus necesidades
- Congestión de tráfico durante las horas punta
- Pobre calidad de servicio (no fiable, con frecuentes pérdidas de servicio, en épocas de lluvia, y largos plazos de reparación)
- Muchos usuarios valoraban el servicio mas de lo que el operador cobraba por él
- Cobertura territorial limitada, conviviendo la concentración de servicio alrededor de un pequeño número de ciudades, con enormes bolsas de población sin servicio ni siquiera de teléfonos públicos. Falta de infraestructura para servicio telefónico básico a lo largo del país

El modelo utilizado por la mayoría de los países para privatizar sus monopolios de telecomunicación, fue otorgar concesiones por un limitado número de años en el cual se disfrutaba de exclusividad. Los nuevos inversores acordaron construir sus redes en un determinado periodo de tiempo, conforme a los términos estipulados en los contratos de concesión acordados con el gobierno, y mantener reguladas sus tarifas para servicios básicos. Frecuentemente también se acordaban determinadas obligaciones de calidad del servicio. En Venezuela, el consorcio que ganó la subasta por el 40% de CANTV en diciembre de 1991 contrajo una serie de obligaciones especificadas en su concesión que incluían la instalación y modernización de un cierto número de líneas telefónicas, desarrollando un plan para servicios en zonas rurales, acortando el tiempo de espera para obtener tono, así como para las reparaciones, mejorando la relación de llamadas terminadas satisfactoriamente y el periodo de respuesta del operador así como la reducción del plazo de espera para obtener la conexión a un máximo de 5 días en 1988¹. De manera análoga, en México, el consorcio liderado por Grupo Carso (con Southwestern Bell y France Telecom), que adquirió el 20% de las acciones de Telmex en diciembre de 1990, tenía una serie de obligaciones

¹ Aileen A. Pisciotta, Privatization of Telecommunications: The Case of Venezuela, in Bjorn Wellenius and Peter A. Stern, Implementing Reforms in the Telecommunications Sector, Lessons from Experience, World Bank Regional and Sector Studies, Washington, 1994, ISBN 0-8213-2606-6

en cuanto a expansión de la red y mejora de la calidad del servicio que incluían el aumento de la densidad de teléfonos públicos de 0,8 por 100 habitantes a 5.

Cuadro II.2 Procesos de reforma de las telecomunicaciones en América Latina

Coincidencias

- En todos los casos la reforma del sector se ha articulado alrededor de la privatización de empresas públicas
- La privatización se ha resuelto mediante subasta internacional
- Inmediatamente después de la privatización, se introdujo competencia en servicios no básicos en la mayoría de los casos
- Los nuevos inversores recibieron un número limitado de años de exclusividad.
- La mayoría de las privatizaciones involucraron fundamentalmente operadores extranjeros (fundamentalmente europeos y norteamericanos).
- En todos los casos la propiedad tras la privatización fue muy repartida (inversores nacionales y extranjeros, empleados de la compañía, y pequeños inversionistas) con uno o dos socios estratégicos que disfrutaban del control de la compañía

Diferencias

- El proceso de privatización fue centrado y rápido en Argentina, Brasil, México y Venezuela, debido al claro apoyo político recibido, completándose en menos de dos años. En Chile, si bien el proceso dio comienzo antes, al carecer del aliciente económico como motivo de fondo fue lento e indeciso durante diez años
- Mientras que en México, con objeto de aumentar su valor y preparar la fase de libre competencia, se introdujeron importantes mejoras en el operador antes de proceder a la privatización del operador, en el resto de los países la venta se produjo en las condiciones en que se encontraban los operadores en ese momento, dejando para los nuevos propietarios la realización de las reformas internas necesarias
- Las concesiones en México y Venezuela otorgaron privilegios de monopolio a la vez que se impusieron obligaciones cuantitativas de calidad y desarrollo de la red, recogiendo las condiciones de diferente forma. En Argentina las condiciones de venta y las obligaciones no se fijaron en la concesión otorgada, sino en el contrato de venta. En Chile, por el contrario, la política de precios y reglas para costes marginales se estableció por la ley, mientras el price-cap se rigió empleando formulas definidas en las concesiones o en los contratos de ventas
- En Colombia se siguió el camino de pasar del monopolio estatal de las comunicaciones a la liberalización de las mismas sin haber privatizado las empresas estatales.

No obstante, el proceso de privatización de los operadores nacionales no fue fácil en la mayoría de los países, debiendo superar grandes resistencias principalmente por parte de los sindicatos afectados y de la clase política, para los que la sustitución de un monopolio público por otro privado era una solución inaceptable. Así, se dieron casos en los que el proceso o bien se detuvo mediante referéndum nacional, Uruguay. Antel

continúa siendo hoy un monopolio de líneas fijas propiedad del gobierno. En Costa Rica, ICE es un monopolio propiedad del gobierno y en Colombia, donde la mayoría de las compañías locales son propiedad de los ayuntamientos, sólo Colombia Telecom fue privatizada parcialmente en 2006 cuando Telefónica compró parte de su paquete accionario.

III.3 La introducción de la competencia

En este contexto, y con el objeto de superar las reticencias que levantaba el hecho que el proceso de privatización implicase el mantenimiento de prolongados periodos de exclusividad, los gobiernos dieron pasos para la paulatina apertura del mercado de servicios de valor agregado y, en muchos casos, de los servicios celulares para los que su exclusividad no fue ni solicitada, ni ofrecida. Los legisladores e inversores privados no supieron ver en el momento el gran potencial de crecimiento de este nuevo servicio. En 1990, el mercado de la telefonía móvil en los 19 países miembros de Regulatel suponía sólo el 2,1% mientras que Chile y México tenían las tasas más altas de penetración con 10,6% y 7,7% respectivamente. Doce de los 19 miembros (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Perú, República Dominicana y Venezuela) contrajeron compromisos ante la OMC en la conclusión de las negociaciones sobre comercio de servicios de telecomunicaciones básicas en Febrero de 1997. Éstos están resumidos en la tabla II.1²

² Fuente: J. Monedero "Las Telecomunicaciones Latinoamericanas en las negociaciones de la OMC"

País	Participación extranjera permitida	Servicios fijos	Servicios móviles	Servicios vía satélite	Posición documento regulatorio
Argentina	100%	- TL, TLDN, TLDI: nov.2000 - TD nacional - Líneas alquiladas	- Celular: dos operadores por región - PCS sujeto a test de necesidad - Paging, trunking y datos móviles	- SPCS - SFS geoestacionario: excluido. Exención NMF	Adoptado en su integridad
Bolivia	100%	- TLDN, TLDI: nov.2001 - servicios no públicos - callback prohibido - TL exclusivo 16 cooperativas - GCU	- Todos	- móvil	Adopción parcial
Brasil	49% en servicios móviles y por satélite hasta julio 1999	- Voz y datos en modo 1 - Sin compromisos en modo 3 hasta un año después adopción ley telecom. - GCU y SVA	- Dos operadores por región (uno en banda A y otro en banda B) 49% capital extranjero hasta 1999 - Paging	- Embratel: derechos exclusivos Intelsat e Inmarsat - Iguales restricciones que en servicios fijos	No sigue el documento de referencia
Chile	100%	- Todos excepto telecom. básicas locales	- PCS, paging y datos móviles	- Todos	Adoptado en su integridad
Colombia	70%	- TL - TLDN y TLDI bajo monopolio - Test de necesidad para todos servicios - callback prohibido - Restricción de rutado de trafico internacional	- Numero de operadores limitado hasta 1999	- Solo satélites geoestacionarios - Aplican todas las restricciones de servicios fijos	Adoptado en su integridad con varias notas
Ecuador	100%	Sin compromisos	- Celular pero no en modo 1	Sin compromisos	No hace compromisos regulatorios
El Salvador	100%	- Todos	- Todos	- Acceso Intelsat por signatario	Adoptado en su integridad
Guatemala	100%	- Todos - Restricción de rutado de trafico internacional	- Todos	- Todos	Adoptado en su integridad
México	49%	- Todos - Restricción de rutado de trafico internacional	- Todos	- Derecho exclusivo Telmex enlace Intelsat Inmarsat - Varias restricción en uso infraestructura satélite hasta 2002	Adoptado en su integridad
Perú	100%	- Telefonía e infraestructura : junio 1999	- Todos	- Todos	Adoptado en su

		- callback prohibido - DTS, télex fax prohibida interconexión entre GCU - Restricción de rutado de trafico internacional			integridad
Rep. Dominicana	100%	- Todos - Modos 1 y 2 sin consolidar	- Todos Modos 1 y 2 sin consolidar	- Todos Modos 1 y 2 sin consolidar	Adoptado en su integridad
Venezuela	100%	- Monopolio hasta el 2000 - Callback prohibido TD, paging y VAS solo en modo 3	- Telefonía móvil infraestructura propia: nov.2000	- Aplican las restricciones de servicios fijos	Adopción parcial

Abreviaturas

TL	telefonía local	SFS	servicio fijo por satélite
TLDN	telefonía larga distancia nacional	GCU	grupo cerrado de usuarios
TLDI	telefonía larga distancia internacional	SVA	servicio de valor añadido
TD	transmisión de datos	Modo 1:	transfronterizo
SPCS	comunicaciones personales móviles por satélite	Modo 3:	presencia comercial en el país

Teniendo en cuenta que los compromisos ante OMC, aprobados por los parlamentos nacionales, tienen carácter de tratado internacional (y por tanto son de rango superior que las leyes nacionales), puede entenderse que en muchos países tales compromisos han ido fijando el un claro calendario de apertura de los mercados para la introducción de la competencia una vez expirados los periodos de exclusividad.

En la actualidad, de los 19 países miembros de Regulatel, solo Cuba, Costa Rica, y Uruguay mantienen la exclusividad de los servicios básicos de telefonía fija. Uruguay tiene competencia en telefonía móvil y servicios de valor agregado, y Costa Rica en servicios de valor agregado.

En la tabla II.2 se muestran los parámetros básicos (índices de penetración y número de operadores) y el año de la completa liberalización del mercado de las telecomunicaciones en los 19 países.

Tabla II.2: Año de completa liberalización, índices de penetración y número de licencias de operador en los países miembros de Regulatel.

País	Año de liberalización completa	Penetración (líneas/100 hab.)			Número de operadores con licencia				
		Telefonía fija	Telefonía móvil (2005)	Internet (2004)	Telefonía fija	Telefonía móvil	Larga distancia nacional	Larga distancia internacional	ISPs
Argentina	2000	22.8	57.3		2 nacional; 350 local	4	138		
Bolivia	11/2001	7.0	26.4	0.81	16 regional	3		7	
Brasil		23.5	46.3	10.00	6	Hasta 6 por región	> 5	3	10
Chile	1982	22.0	67.8	8.70	9	3	18	18	
Colombia	08/1997	17.1	47.8	8.00	40 TPBCL	3	3	3	15
Costa Rica	n/a	32.1	25.5	0.002	1	1	1	1	2
Cuba	n/a	7.5	1.2	0.13	1	1	1	1	2
Ecuador	04/2001	10.0	40.7		4	3	4	7	4
El Salvador		12.9	47.2	1.70	11	4	4	4	10
Guatemala		14.1	35.1	3.00	19	4		19	
Honduras	12/2005	8.9	25.0	0.13	1	2	1	1	> 6
México	1996	6.9	17.8	0.13	8	4	12	9	381
Nicaragua		18.2	44.3	0.03	1	3	1	1	
Panamá		3.8	19.7	0.02	2	2	4	4	14
Paraguay	n/a	13.6	41.9	2.41	1	4	1	1	14
Perú	08/1998	5.2	30.6		5	4	19	19	9
Rep. Dominicana		8.1	20.0	8.70		3		3	
Uruguay	n/a	30.9	18.5	9.20	1	3	1	10	22
Venezuela	11/2000	13.5	46.7		5	5	5	4	3

II.4 Los órganos reguladores

Como se ha mencionado anteriormente, un aspecto importante de la reforma del sector fue el establecimiento en éstos países de reguladores de telecomunicaciones independientes cuyas funciones iniciales en algunos (pero no en todos) países era el asegurar que las recientemente privatizadas compañías cumplieran las obligaciones que figuraban en sus concesiones como retorno por sus periodos de exclusividad³. Además de la labor de supervisión de las compañías privatizadas, también desarrollaron el marco regulatorio para el futuro ambiente competitivo incluyendo la regulación de rebalanceo de tarifas, interconexión, un proceso transparente de obtención de licencias y esquemas de asignación de espectro y programas de acceso universal. A la vez que hay amplias similitudes entre ellos, también hay importantes diferencias respecto de su estructura interna, responsabilidades, grado de independencia, funcionamiento, financiación, etc...

Con la excepción de Cuba y Chile, donde existen departamentos dentro de los ministerios responsables de establecer la política del sector, los reguladores se establecieron como entes autónomos en aspectos técnicos, económicos, financieros, administrativos y funcionales. En Guatemala, Nicaragua y Venezuela son autónomos pero reportan directamente al ministro responsable del sector. En la mayoría de los países restantes, están liderados por comisiones cuyos miembros son elegidos por el gobierno para periodos fijos de tiempo⁴. En la República Dominicana, donde no hay un ministerio separado responsable en materia de telecomunicaciones, el presidente de la comisión tiene rango de secretario de estado del gobierno.

³ Mientras en Perú y Venezuela la privatización coincidió con la creación del regulador independiente, en Argentina, Bolivia, Chile, Cuba y México³ realizaron el proceso privatizador sin tener un regulador separado. Todos cumplieron con el criterio de independencia en el documento de referencia de principios regulatorios de la OMC

⁴ Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, México, Paraguay, Perú, y República Dominicana.

En Salvador, Costa Rica y Panamá estos reguladores también regulan otros servicios públicos como electricidad, agua, gas y transporte. En Argentina, Cuba Nicaragua y Uruguay también regulan los servicios postales y en Cuba, el regulador es responsable de tecnología, informática, automatización e industria eléctrica. La tabla II.3 resume las funciones de creación de política y regulación (entrega de licencias, definición de planos técnicos, gestión del espectro, control y supervisión, estandarización, protección del consumidor y representación internacional) para la cual cada regulador es responsable.⁵

⁵ Fuente: Regulatel, “Reguladores de telecomunicaciones en América Latina”, Cuzco noviembre 2004

Regulador	Competencias del regulador											
	Política	Licencias	Planes Técnicos	Gestión Espectro	Regulación	Control	Protecc. usuarios	Internac.	Competencia	Autonomía ⁶	Sociedad Informac	Radio Difusión
CNC- Argentina	-	-	-	SI	-	SI	-	SI	SI	-	SI	SI
SITTEL - Bolivia	-	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
ANATEL - Brasil	-	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
SUBTEL - Chile	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	-	-	SI	SI
CRT - Colombia	-	-	SI	-	SI	-	-	-	-	SI	-	SI
ARESEP – Costa Rica	-	-	-	-	SI	SI	SI	-	-	SI	-	-
MIC - Cuba	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	-	-	SI	-
CONATEL - Ecuador	SI	SI	-	SI	SI	-	SI	SI	SI	SI	-	SI
SIGET – El Salvador	-	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	-	-
SIT - Guatemala	-	SI	SI	SI	SI	SI	-	SI	-	SI	-	-
CONATEL - Honduras	-	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI
COFETEL - México	-	-	SI	SI	SI	SI	-	-	-	SI	-	-
TELCOR - Nicaragua	-	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	-	SI	SI	SI
ERSP - Panamá	-	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	-	SI
CONATEL – Paraguay	-	SI	SI	SI	SI	SI	SI	-	SI	SI	-	SI
OSIPTEL - Perú	-	-	-	-	SI	-	SI	-	SI	SI	SI	SI
INDOTEL – RD	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
URSEC - Uruguay	-	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	-	SI	SI
CONATEL - Venezuela	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI

⁶ Casi todos los reguladores son entes autónomos en el desempeño de sus funciones, dedicándose a administrar y aplicar las políticas regulatorias definidas por sus Gobiernos. Poseen un buen grado de independencia técnica, económica, financiera, funcional y administrativa excepto los ministerios, caso de Chile y Cuba, que además definen aspectos inherentes a la política de comunicaciones y otros campos de su responsabilidad.

Todos ellos son independientes de los operadores de sus respectivos países, lo que les cualifica como “Reguladores Independientes” según la terminología adoptada en los acuerdos sobre telecomunicaciones de la Organización Mundial del Comercio (Documento Regulatorio de Referencia).