



NACIONES UNIDAS

C E P A L

IDRC  CRDI

Distr.
LIMITADA

LC/MEX/L.723
14 de junio de 2006

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMPETENCIA Y REGULACIÓN EN LAS TELECOMUNICACIONES: EL CASO DE EL SALVADOR

Pedro Argumedo

ÍNDICE

	<u>Página</u>
RESUMEN	1
INTRODUCCIÓN	3
RESUMEN EJECUTIVO	5
I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS, LEGALES E INSTITUCIONALES ..	9
1. Contexto y causas de la privatización	9
2. Secuencia y características de la privatización	10
3. Marco regulatorio y principales regulaciones en competencia	13
4. Institucionalidad del sector	15
II. LA ORGANIZACIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES DESPUÉS DE LA PRIVATIZACIÓN	18
1. Los operadores en telefonía fija y móvil	18
2. Estimación del grado de concentración de mercado total y por líneas fijas y móviles	21
3. Estimación del grado de concentración en el acceso a Internet	23
4. La inversión extranjera directa en el sector	24
5. La evolución de la inversión, 1998-2005	26
III. LA POLÍTICA DE COMPETENCIA Y REGULACIÓN EN LAS TELECOMUNICACIONES	28
1. Del monopolio público a la competencia: problemas y oportunidades	28
2. La política tarifaria en El Salvador	33
3. El desarrollo de las interconexiones	42
4. CAFTA-DR: Implicaciones para reformar el marco regulatorio actual	47
IV. DESEMPEÑO DEL SECTOR TELECOMUNICACIONES	50
1. Las telecomunicaciones, el sector más dinámico de la economía (1998-2005)	50
2. El Salvador en conectividad ocupó el quinto lugar en América Latina.....	51

	<u>Página</u>
3. La cobertura telefónica en los hogares aumentó fuertemente, pero aún existen 800.000 hogares sin cobertura directa	53
4. La expansión de las líneas de telecomunicaciones fijas y móviles.....	54
5. Acceso a Internet, un gran desafío	56
V. RECOMENDACIONES.....	58
VI. CONCLUSIONES	60
BIBLIOGRAFÍA	63

RESUMEN

El estudio representa un aporte al análisis de la competencia y la regulación de las telecomunicaciones en El Salvador. El documento inicia mostrando las razones que motivaron la implementación de la reforma en el sector, analiza el marco normativo base que fue aprobado en la Ley y Reglamento de Telecomunicaciones, así como la Ley de creación de la Superintendencia de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET). Dicho marco regulatorio buscaba promover la competencia y para ello se estudia la participación de nuevos operadores en telefonía, se estima el grado de concentración que existe en el mercado por número de líneas fijas y móviles, se comenta la baja penetración de Internet y la estructura de participación de operadores en los servicios de tipo conmutado y dedicado. Por otra parte, se analizaron los acuerdos tarifarios y de interconexión que resultan de la reforma, así como la evolución de las tarifas efectivas y máximas aprobadas en líneas fijas, móviles y en los cargos de interconexión entre redes telefónicas. Se estudia el impacto del CAFTA-RD en el marco normativo del sector y se comentan los nuevos desafíos que plantea en las telecomunicaciones promover la sociedad de la información. Se documenta el desempeño del sector considerando la expansión extraordinaria en el número de líneas fijas y móviles, se comparara el favorable posicionamiento de El Salvador con respecto a América Latina. Finalmente, se plantea un conjunto de recomendaciones enfocadas a promover más competencia, mayor inversión, desarrollo del sector y fortalecimiento de la institución reguladora.

* Este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, fue elaborado por Pedro A. Arugmedo M., 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 él son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

INTRODUCCIÓN

El estudio sobre competencia y regulación de las telecomunicaciones, permite realizar una evaluación de los resultados obtenidos luego de haber transcurrido una década desde que se aprobó la Ley de Telecomunicaciones y se creó la Superintendencia de Telecomunicaciones y Electricidad (SIGET). Bajo este marco normativo se realizó la privatización del 51% de las acciones de la empresa estatal ANTEL (1998), con lo cual se inició la participación de nuevas empresas en el sector, alcanzando un total de 46 al 2005.

La participación privada en la prestación de servicios, permitió una expansión extraordinaria de la cobertura telefónica, por ejemplo el número de líneas fijas, móviles y teléfonos públicos pasó de 0,3 millones en 1997 a 3,4 millones en 2005, el tráfico telefónico en minutos se cuadruplicó al pasar de tres billones en 1998 a 12 billones en 2005. En la misma dirección, el sector alcanzó el segundo de mayor crecimiento económico desde 1998, ocupó el segundo lugar en atracción de Inversión Extranjera Directa, el país se sitúa en el primer y segundo lugar en calidad de infraestructura de telecomunicaciones en Centroamérica y América Latina. No obstante, hay desafíos pendientes, menos de la mitad de los hogares no cuentan con un acceso directo a telecomunicaciones, la penetración de Internet es de las más bajas y su costo es de los más altos, el mercado de líneas fijas se caracteriza por estar altamente concentrado y en menor medida se ubican las líneas móviles, el organismo regulador no ha realizado estudios para aprobar pliegos tarifarios y cargos de interconexión sobre la base del método Costos Incrementales de Largo Plazo.

El marco normativo del mercado de las telecomunicaciones enfrentó los problemas del desarrollo institucional del país, como la ausencia de legislación complementaria para regular la competencia (Ley de Libre Competencia), así como la debilidad observada en la Dirección de Protección del Consumidor que culminó con una reforma en el 2005. Las telecomunicaciones del país, se beneficiaron rápidamente del desarrollo de las tecnologías de la información, la cual ha contribuido a la reducción de costos y a ampliar significativamente la variedad de los servicios.

Se considera que las telecomunicaciones actualmente enfrentan un contexto muy favorable para estudiar e implementar reformas a la Ley, con el fin de fortalecer la competencia y promover las inversiones y desarrollo del sector. Para el 2006, la SIGET tendrá que adecuar la normativa a los compromisos firmados por el CAFTA-RD, empezará a definir los límites y tareas con la nueva Superintendencia de la Competencia y coordinará acciones con la agenda e-País para construir la sociedad de la información. Esta coincidencia de factores, debe ser aprovechada para ampliar la revisión de la Ley y adecuarla a estándares internacionales que promuevan más competencia y faciliten el desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación.

Para cumplir con los requerimientos de la CEPAL, el estudio se basó en una amplia revisión bibliográfica, entrevistas con operadores, expertos locales, personal de SIGET. Especiales contribuciones tuvieron los seminarios desarrollados por la CEPAL, que me permitieron intercambiar experiencias con otros consultores y expertos internacionales, que enriquecieron los aportes del presente estudio. Un agradecimiento especial a Claudia Schatan y

Eugenio Rivera por las observaciones realizadas a los borradores que fortalecieron los aportes del presente estudio, no obstante aclara que los errores y omisiones son responsabilidad del autor.

El estudio fue organizado de la manera siguiente: el primer capítulo presenta los antecedentes históricos, legales e institucionales que propiciaron la reforma; el segundo capítulo, analiza la organización industrial de las telecomunicaciones después de la privatización, indicando el grado de concentración en líneas fijas y móviles, las empresas en el mercado y las inversiones realizadas; el capítulo tres, estudia la política de competencia y regulación en las telecomunicaciones, señalando los problemas en la fijación de tarifas y cargos por interconexión, las debilidades del marco regulatorio de la Ley de Telecomunicaciones; el siguiente capítulo, analiza el desempeño de las telecomunicaciones, mostrando el impresionante avance en el número de líneas fijas y móviles, así como el bajo grado de penetración de Internet y el alto costos de las tarifas; y finalmente se presentan recomendaciones y conclusiones.

RESUMEN EJECUTIVO

Las telecomunicaciones cada vez se están volviendo más estratégicas para el desarrollo de los países. Si bien antes se consideraban como la forma de comunicarse verbalmente entre usuarios (familias y empresas), actualmente y a futuro se ven más como un medio convergente de comunicación de voz, datos y videos (conocimiento). La reforma de telecomunicaciones impulsada en el país, buscó alcanzar una mayor cobertura de los servicios de comunicación de voz mediante una participación privada eficiente y efectiva.

La reforma de telecomunicaciones se realizó sobre la base de un marco regulatorio que promovió la prestación de los servicios privados en competencia, en lugar del servicio público bajo monopolio. La reforma inició en 1996, cuando se aprobó la Ley de Telecomunicaciones y la Ley de creación del ente regulador (SIGET), pero la privatización y promoción de la competencia empezó en 1998 cuando se vendió el 51% de las acciones de la empresa estatal ANTEL. De 1998 al 2005, el proceso ha estado a prueba, desarrollando la participación privada bajo el marco regulatorio establecido, el cual permitió aprovechar el avance de las tecnologías de la comunicación. También el proceso enfrentó la ausencia de legislación complementaria a favor de la competencia (Ley de Competencia), así como las debilidades de la Ley y del ente regulador de los derechos del consumidor (DPC).

Sobre lo anterior, las telecomunicaciones han experimentado un crecimiento extraordinario, al punto que pasaron a ocupar el segundo lugar como el sector más dinámico de la economía desde 1998. Estudios internacionales sobre competitividad, muestran que al evaluar la calidad de la infraestructura en telecomunicaciones, El Salvador ocupó el primer lugar en Centroamérica, el segundo lugar en América Latina y el decimoséptimo lugar a nivel mundial. En la misma dirección, se observó la duplicación del número de líneas fijas en cinco años, con respecto a lo logrado por ANTEL en 30 años. La cobertura de las telecomunicaciones medida a través de la teledensidad mostró un fuerte incremento al pasar de 8,3% en 1997 a 49,2% en 2005, sobresaliendo la densidad en teléfonos móviles con 35,1%. Por su parte, el número de líneas fijas, móviles y teléfonos públicos pasó de 0,3 millones en 1997 a 3,4 millones en 2005; y finalmente, el tráfico telefónico en minutos se cuadruplicó al pasar de tres billones en 1998 a 12 billones en 2005.

No obstante los impresionantes avances anteriores, sólo el 50% de los hogares tiene acceso a telefonía, siendo mucho más bajo en el área rural con 30%. Por otra parte, se destaca la necesidad de definir las tarifas con base en costos competitivos, ya que en telefonía fija el costo de la llamada por minuto se incrementó acumuladamente en 35% de 1998 al 2002, cuando la inflación fue de 12%; lo anterior, para algunos analistas era contraproducente considerando que los avances tecnológicos reducían los costos. Con relación a la telefonía móvil, se hace notar que es más barato comunicarse de una línea fija a Estados Unidos, que llamar localmente entre celulares o celulares-fijos; por otra parte, es más alta la tarifa de llamar de un celular a una línea fija, que de móvil a móvil, y finalmente, el costo de las llamadas entre celulares de la misma red, son más bajos que entre redes diferentes. Estudios que realizan comparaciones internacionales, muestran que el costo de acceso a Internet es de los más altos comparados con otros países.

Un tema de interés, fue analizar el grado de competencia en el mercado de las telecomunicaciones, para lo cual se utilizó el Índice de Herfindahl y Hirchman (IHH), sobre la base del número de líneas por operador móvil y fijo. Los resultados muestran que el sector se caracterizó hasta mediados del 2005, por ser un mercado altamente concentrado, el cual había experimentado mejoras con relación a 2002. Al evaluar la telefonía fija, se ubicó en el rango superior de concentración, mientras que la telefonía móvil se acercó a clasificarse como un mercado moderadamente concentrado. El alto grado de concentración de las telecomunicaciones principalmente línea fija es un fenómeno muy generalizado en la mayoría de países que privatizaron a nivel mundial, y el éxito para algunas naciones en disminuir la concentración ha sido la aplicación de una segunda reforma orientada a promover más competencia mediante la eliminación de obstáculos para que participen los competidores (véase Which Broadband Nation?, en Foreign Affairs, September/October 2005).

La opinión pública sobre las privatizaciones en El Salvador experimentó un deterioro, tal como lo muestran las estadísticas de Latinobarómetro; asimismo, la calidad de la regulación y del estado de derecho registró un deterioro del 2000 al 2004 (Kauffman, Banco Mundial). Por otra parte, al realizar una evaluación comparativa de la Ley de Telecomunicaciones con respecto a las mejores prácticas mundiales, otros estudios advierten que no prevalecen las consideraciones económicas y técnicas en la determinación de precios y cálculos de costos (Telecom/Telematique 2004). Países como Japón y la Unión Europea han realizado segundas reformas a las leyes de telecomunicación con el fin de promover más competencia y reducir el riesgo de captura.

En atención a lo anterior, se destaca que desde el 2005, la SIGET y la DPC iniciaron un conjunto de acciones orientadas a cautelar los derechos del usuario, implementando medidas para regular las cláusulas en la firma de contratos de suscripción de servicios, se amplió el tiempo de vida de las tarjetas de prepago, se implementaron acciones para resolver los cobros indebidos, y más recientemente, implementaron medidas orientadas a frenar el robo de celulares por medio de la desactivación total de la unidad en los operadores locales, y SIGET se encuentra extendiendo la medida en el nivel regional.

En cuanto a los operadores, la SIGET enfrenta un contexto muy favorable para estudiar e implementar reformas a la Ley, con el fin de fortalecer la competencia y promover las inversiones y desarrollo del sector. Para el 2006, la SIGET tendrá que adecuar la normativa a los compromisos firmados por el CAFTA-RD, empezará a definir los límites y tareas con la nueva Superintendencia de la Competencia y coordinará acciones con la agenda e-País para construir la

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_2287

