

C

ompetencia y regulación en las telecomunicaciones: el caso de Honduras

Marlon R. Tábor



Unidad de Comercio Internacional
e Industria

México, D. F., junio de 2007



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

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

Publicación de las Naciones Unidas

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

ISBN: 978-92-1-323092-3

LC/L.2759-P

LC/MEX/L.781

Nº de venta: S.07.II.G.96

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

Impreso en Naciones Unidas, México, D. F.

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

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. Antecedentes históricos, legales e institucionales de las telecomunicaciones en Honduras	9
1. Contexto y causas del proceso de apertura y liberalización de las telecomunicaciones.....	10
2. Institucionalidad del sector de telecomunicaciones.....	19
II. Organización de la industria de las telecomunicaciones en Honduras	25
1. Honduras en el contexto de la región centroamericana	26
2. Mercado de la telefonía fija en Honduras.....	29
3. Mercado de la telefonía móvil en Honduras.....	39
III. Política y regulación de la competencia en las telecomunicaciones en Honduras	49
1. Regulación de la competencia	50
2. Regulación y política tarifaria	53
3. Desarrollo de la interconexión.....	60
4. Reforma de la Ley Marco del Sector de Telecomunicaciones: la nueva propuesta de ley.....	66
IV. Conclusiones y recomendaciones	71
Bibliografía	75
Serie Estudios y perspectivas: números publicados	77

Índice de cuadros

Cuadro 1	Honduras: Evolución de los suscriptores de telefonía fija de HONDUTEL, 1996-2005	29
Cuadro 2	Honduras: Distribución de la capacidad instalada por zona geográfica de la red de HONDUTEL, 2004	31
Cuadro 3	Honduras: Demanda insatisfecha de telefonía fija a enero de 2004.....	32
Cuadro 4	Honduras: Evolución de los suscriptores de telefonía móvil de CELTEL, 1996-2005	40
Cuadro 5	Honduras: Evolución de los suscriptores de telefonía fija y móvil a partir del ingreso al mercado de MEGATEL, 2003-2005	44
Cuadro 6	Honduras: Distribución del mercado total de telefonía móvil por operador, 2003-2005	47
Cuadro 7	Honduras: Evolución cargos básicos y tarifas telefonía fija, 2000-2005	55
Cuadro 8	Honduras: Tarifas telefonía fija modalidad prepago (TELECARD)	56
Cuadro 9	Honduras: Tarifas de telefonía fija en cabinas públicas y centros comunitarios, 2004-2005	57
Cuadro 10	Honduras: Topes tarifarios operadores de telefonía móvil, 2004-2006	58
Cuadro 11	Honduras: Evolución de los cargos de acceso	65
Cuadro 12	Honduras. Topes tarifarios comunicaciones fijo-móvil.....	65

Índice de gráficos

Gráfico 1	Centroamérica: Relación densidad telefónica total-ingreso per cápita, diciembre de 2005	27
Gráfico 2	Penetración telefónica en el Istmo Centroamericano por cada 100 habitantes, diciembre de 2005	28
Gráfico 3	Telefonía móvil-Istmo Centroamericano, tasas de crecimiento CAGR 2000-2005	28
Gráfico 4	Honduras: Comparativo de usuarios de telefonía, telefonía fija vs telefonía móvil, mayo 1996-diciembre 2005	30
Gráfico 5	Honduras: Evolución de suscriptores telefonía móvil, agosto 1996-noviembre 2003	41

Índice de figuras

Figura 1	Jerarquía de las normas y regulaciones en el sector de telecomunicaciones.....	16
Figura 2	Honduras: Penetración telefónica fija por departamento	33

Resumen

En este documento se analizan las condiciones generales de la regulación y la competencia del sector de las telecomunicaciones en Honduras, en el entendido de que las telecomunicaciones no sólo constituyen un servicio público, sino un sector económico estratégico para promover el desarrollo de la competitividad del país, que lo lleve al crecimiento y desarrollo económico.

Como marco general, se analiza la secuencia y naturaleza del proceso de reforma del sector de telecomunicaciones emprendido por Honduras a partir de mediados de la década de los noventa. El fuerte rezago en la modernización del sector y su ineficiencia se atribuye, en buena medida, al hecho de que ha operado durante mucho tiempo bajo dos regímenes monopólicos: uno estatal en los servicios fijos y otro privado en la telefonía móvil. Sobre la base de esta experiencia, se derivan algunas sugerencias específicas de política que pueden ser un punto de referencia importante para los procesos de reforma regulatoria y las políticas de competencia que están siendo ejecutadas o están pendientes de realizarse.

Introducción

Aunque cada país procede bajo su propio esquema de reforma, todos los países son influenciados de una u otra forma, y en diferentes grados, por los dramáticos y constantes cambios que ocurren en la tecnología, en los mercados y en la economía global en general.

A partir de 1995, Honduras ha venido implementando un proceso de reforma muy particular, orientado a desarrollar y modernizar el sector de telecomunicaciones, mediante el aprovechamiento de las oportunidades existentes en el mercado. Sin embargo, la existencia de esas oportunidades de desarrollo no significó necesariamente la cosecha de beneficios por parte del sector real de la economía, debido primero a la falta de una visión clara para promover el desarrollo del sector de telecomunicaciones; segundo, a la limitada experiencia y capacidad de las autoridades nacionales en materia de telecomunicaciones, y tercero, a la ausencia de un marco regulatorio orientado a la promoción de la libre competencia.

Bajo este contexto, el documento aborda el sector de telecomunicaciones primeramente con una perspectiva histórica, legal e institucional, que permite analizar su evolución y desarrollo, y a la vez examinar el estado de la regulación y competencia del sector.

En el primer capítulo del documento se exponen los antecedentes históricos e institucionales de las telecomunicaciones en Honduras, en especial a partir de la promulgación de la Ley Marco del Sector de las Telecomunicaciones en el año de 1995. Particular atención se presta al proceso de liberalización y al de capitalización de la Empresa Hondureña de Telecomunicaciones (HONDUTEL). A continuación se evalúa el marco regulatorio aplicable al sector de

telecomunicaciones, los principios básicos de la regulación de la competencia y las definiciones básicas en materia de concesiones y licencias, así como los elementos bajo los cuales se rige la competencia y la protección al consumidor en el sector. Concluye ese capítulo con el análisis de la institucionalidad del sector, especialmente la relacionada con la naturaleza del ente regulador y los mecanismos para designación y salida de sus miembros y leal grado de independencia con que cuenta la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL).

En el segundo capítulo se analiza la organización y evolución de la industria de las telecomunicaciones en Honduras. Se analiza primero el estado de las telecomunicaciones en Honduras, en comparación con aquellas en el resto de la región centroamericana, estudiando para ello la relación entre la penetración telefónica y el producto interno bruto por habitante de cada país de la región. Posteriormente, se analiza cada segmento del mercado, y se evalúa el comportamiento y desarrollo de la telefonía fija en Honduras a partir de la promulgación de la Ley Marco del Sector de Telecomunicaciones, hasta llegar al Programa de Telefonía para Todos, siguiendo con el análisis completo de la evolución y desarrollo de la telefonía móvil, incluido el ingreso de la competencia con el segundo operador. En ambos casos se analiza la estructura y composición de cada segmento así como el nivel de concentración en cada uno de ellos.

En el tercer capítulo se estudia la política de competencia y la regulación de las telecomunicaciones en Honduras, identificando los principales elementos de la política relacionada con la regulación de la competencia, la regulación de los precios de los servicios, los conflictos en materia de competencia del sector especialmente en materia de interconexión, y en este capítulo se concluye el análisis del nuevo proyecto de ley marco del sector de telecomunicaciones, bajo el enfoque de sus impactos sobre la competencia y eficiencia del sector.

Finaliza el documento con un apartado de conclusiones y recomendaciones de política y regulación de la competencia de las telecomunicaciones en Honduras, basado en los hallazgos principales del estudio y de la visión del autor sobre el futuro del sector.

I. Antecedentes históricos, legales e institucionales de las telecomunicaciones en Honduras

Las telecomunicaciones en Honduras fueron desarrolladas desde sus inicios por el sector estatal, en especial durante la década de los años setenta y ochenta. Las telecomunicaciones eran consideradas como parte de la seguridad nacional, razón por la cual desde la fundación de HONDUTEL en 1977 y hasta mediados de la década de los años noventa, las telecomunicaciones del país estuvieron bajo la tutela de las fuerzas armadas de Honduras. Adicionalmente, la estrategia de modernización era concebida dentro del marco de la conservación y fortalecimiento del monopolio estatal, limitando el ingreso de otras empresas a los diferentes segmentos de la industria.

La historia de las telecomunicaciones en Honduras comenzó en 1876, cuando siendo presidente de la República el doctor Marco Aurelio Soto, se construyeron las primeras líneas telegráficas, que unían a las ciudades de Comayagua y La Paz. En 1877 fue creada la Dirección General de Telégrafos, que manejaba las comunicaciones alámbricas en el país, y que en 1928 fue redefinida como Dirección General de Telégrafos y Teléfonos. Las primeras concesiones de servicio telefónico fueron otorgadas en 1891; y el servicio automático comenzó a operar en 1932 con la instalación de una central telefónica de 1.000 líneas en la ciudad de Tegucigalpa.

Los servicios de radiodifusión comenzaron a operar con la llegada de la Tropical Radio Telegraph Company (TRT). Esta empresa

obtuvo una concesión del Gobierno de Honduras en 1921 para explotar en forma única y exclusiva, por un período de 50 años, las comunicaciones de Radiotelegrafía, Telefonía Internacional y Radiodifusión. En 1932, se creó la Dirección de Comunicaciones Eléctricas, con el propósito de manejar la red telegráfica y para que cobrara a la TRT por la transmisión de mensajes dentro de su red.

En 1964 se creó la Dirección General de Telecomunicaciones y se instaló el primer sistema de microondas en el país, para interconectar las ciudades de Tegucigalpa y San Pedro Sula. En 1976, mediante decreto Ley N° 431, se creó HONDUTEL, la cual comenzó a operar en 1977, y con ello inició la historia moderna de las telecomunicaciones en el país.

HONDUTEL surgió como una empresa estatal descentralizada, con personalidad jurídica, patrimonio propio y de duración indefinida, y dentro de sus atribuciones tiene la responsabilidad de prestar los servicios de telecomunicaciones y administrar el espectro radioeléctrico. Asimismo, a HONDUTEL se le otorgaron las atribuciones de "reglamentar y autorizar la instalación y funcionamiento de las estaciones radioeléctricas de radioaficionados, científicas, culturales, de televisión", y los restantes servicios de telecomunicaciones, en general.

La creación de HONDUTEL se fundamentó en que las telecomunicaciones constituyen un servicio público de vital importancia para el desarrollo económico y social del país, buscando con ello regular la tecnificación, modernización y expansión del sistema de telecomunicaciones en Honduras a fin de "lograr una mayor eficacia en la dirección y administración al alcanzar un nivel de rentabilidad acorde con el incremento de los servicios".

1. Contexto y causas del proceso de apertura y liberalización de las telecomunicaciones

a) Consideraciones históricas e institucionales

La década de los años noventa en la región centroamericana, se caracterizó por el intenso proceso de transformación estructural de los servicios de infraestructura, que involucraba, entre otras cosas, la liberación y privatización de las empresas estatales de telecomunicaciones. En el caso particular de Honduras, este proceso de reforma inició con la creación de la Comisión Consultiva de Modernización del Estado (CPME), como parte del proceso de modernización que el Estado había emprendido, y que dentro de sus funciones tenía la de coordinar y guiar la reforma de los servicios públicos.

Hasta 1995, y por un período de 18 años, las funciones de formulación de políticas, regulación y operación de las telecomunicaciones en Honduras estuvieron a cargo de HONDUTEL, tal y como lo establecía la Ley Orgánica de HONDUTEL.¹ En diciembre de 1995, bajo la supervisión y coordinación de la CPME, se elaboró la Ley Marco del Sector de Telecomunicaciones (LMT), que se promulgó mediante el Decreto N° 185-95, del 31 de octubre de 1995.

Desde el punto de vista de organización del sector, la LMT separa las funciones otorgadas originalmente a HONDUTEL, en tres componentes:

i) La formulación de las políticas sectoriales se asignó al poder ejecutivo a través de la Secretaria de Obras Públicas y Transporte. Posteriormente, el 25 de octubre de 1997, mediante decreto 118-97, se otorgó esta responsabilidad al Presidente de la República.

¹ Decreto Ley N° 37 del 17 de mayo de 1976.

ii) Se creó la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL) para regular y fiscalizar la explotación y operación de las telecomunicaciones.

iii) A HONDUTEL y los particulares autorizados son responsables de la explotación y operación de las telecomunicaciones en Honduras.

Esta nueva LMT promueve la desregulación de algunos mercados del sector de telecomunicaciones y constituye el primer paso para permitir la apertura del sector y una futura privatización de la empresa estatal. La LMT hace una clara distinción entre los servicios finales básicos, aquellos que requieren concesión, y otros servicios que sólo requieren permisos y/o licencias, como en el caso de la utilización del espectro radioeléctrico.

Con la promulgación de la LMT se reformó la Ley Orgánica de HONDUTEL, y se estructuró el marco jurídico que permitió a HONDUTEL asociarse con inversionistas privados, a fin de modernizar y desarrollar los servicios que la empresa tenía en exclusividad. Esta coyuntura facilitó la estructuración de un proceso de capitalización de HONDUTEL enfocado en atraer el capital privado externo que le permitiera a la empresa expandir, desarrollar y modernizar los servicios que prestaba en esos momentos, con el propósito de incrementar la calidad de los servicios ofrecidos, responder a la gran demanda insatisfecha, mejorar la cobertura en las zonas rurales y urbano marginales, así como maximizar el valor patrimonial de la misma, y por ende maximizar los ingresos del Estado.

b) Secuencia y características del proceso de capitalización de HONDUTEL

Con la entrada en vigor de la LMT (1995) se inició el proceso de apertura del sector de telecomunicaciones en Honduras, y se otorgó a HONDUTEL una concesión exclusiva para que continúe explotando los servicios que estaba operando al momento de la entrada en vigencia de la ley por 10 años, que venció el 25 de diciembre del 2005. Durante ese período, HONDUTEL y las empresas que ésta estableciera, prestarían de forma exclusiva los servicios de telefonía nacional e internacional y servicios de telegrafía en aquellos lugares donde no hubiera otro medio de comunicación en el país.²

Por otra parte, el artículo 3 reformado de la Ley Orgánica de HONDUTEL estableció que, después de la entrada en vigencia de la LMT, dicha empresa operaría los servicios concesionados directamente, o por medio de otra empresa (con la que se asociara o con la que celebrara contratos de administración), estableciendo con ello el mecanismo para una futura privatización o capitalización de HONDUTEL. Existían condiciones que inducían una política de privatización, ya que la empresa estatal, tenía una penetración telefónica bastante baja, un mercado potencialmente grande, las tarifas eran bajas y la empresa estatal era ineficiente.

Las disposiciones originales de la LMT fueron modificadas en octubre de 1998, cuando el Congreso Nacional de la República aprobó el Decreto 244-98, mediante el cual se amplía la concesión otorgada a HONDUTEL en 1995, otorgándole el derecho para explotar en forma “no exclusiva” el Servicio Portador (transporte de señales) y ampliando el plazo de la concesión a 25 años.³ Este mismo decreto facultó a CONATEL para legalizar la concesión de HONDUTEL, así como todos los permisos, licencias y registros de todos los servicios de telecomunicaciones que estuviesen operando a la fecha, incluyendo las licencias de uso del espectro radioeléctrico. Asimismo, el decreto contenía el mandato para legalizar la concesión de una banda PCS a HONDUTEL para la prestación del servicio de telefonía móvil, una vez que ésta hubiera

² Reforma del artículo 58 de la Ley Orgánica de HONDUTEL.

³ Esta extensión fue únicamente para la concesión asociada con la explotación de los servicios, pero no de la exclusividad en la prestación de los mismos.

seleccionado al inversionista estratégico, y a su vez determinaba que CONATEL debía llevar a cabo un proceso de licitación independiente para la adjudicación de la banda “B”.

Posteriormente, en mayo de 1999, el mismo Congreso Nacional emitió el decreto 89/99 mediante el cual se reformaba el decreto 244-98 y se establecía que el derecho a explotar el servicio portador por parte de HONDUTEL era en forma “exclusiva pero condicionada”, definiendo en forma clara y expresa las condiciones bajo las cuales CONATEL podría otorgar permisos para que otros operadores prestaran este servicio.

Estos dos decretos constituyeron el marco legislativo bajo el cual se desarrolló el proceso de capitalización de HONDUTEL.⁴ El objetivo del Gobierno era modernizar el sector de telecomunicaciones a través de la competencia y fomento de la participación de la inversión privada, y por ello se promovió el diseño de una estructura de la transacción basada en la capitalización de una nueva empresa creada con los activos existentes de HONDUTEL en el marco del Código de Comercio vigente.

La nueva sociedad creada para este propósito fue HONDUCOM, S.A., empresa a la que se le otorgaría una concesión para prestar los servicios de telecomunicaciones por un período de 25 años, que incluía la exclusividad durante 10 años establecidos en la LMT, y sería capitalizada mediante un proceso de licitación pública, en que 47% de las acciones eran ofrecidas a un socio técnico-estratégico que asumiría la gestión de la empresa, 2% de las acciones de la nueva sociedad se venderían a los trabajadores, y el Estado a través de HONDUTEL conservaría el 51% restante. Sin embargo, al firmar la carta de intenciones con el Fondo Monetario Internacional en 1997, el Gobierno decidió modificar esta estructura para hacer más atractivo el proceso y lograr con ello el éxito del mismo. De ahí que HONDUTEL decidiera constituirse en una nueva empresa denominada Corporación Hondureña de Telecomunicaciones (COHDETEL), con una participación del Estado en el capital accionario de 47%, 2% para los trabajadores y 51% para el operador o socio estratégico internacional.

Para llevar a cabo el proceso de capitalización conforme a los lineamientos del Gobierno, se contrataron los servicios de una firma consultora, conformada por el consorcio liderado por el Banco de Inversión N.M. Rothschild, por la firma de abogados Squire, Sanders and Dempsey y por una firma técnica financiera que resultó ser Price Waterhouse, consorcio que comenzó a prestar sus servicios el 25 de enero de 1996, en el marco del Contrato de Consultoría para el proceso de capitalización de la Empresa Hondureña de Telecomunicaciones (HONDUTEL) aprobado por el Congreso Nacional mediante Decreto N° 216-96.

La dirección del proceso de capitalización de HONDUTEL se asignó a una Comisión Ad Hoc (CAH), integrada por: el Ministro de la Secretaría de Finanzas que la presidía, el de la Secretaría de Obras Públicas y Transporte (SOPTRAVI), la Dirección de Probidad Administrativa, la Gerencia General de HONDUTEL, y dos ciudadanos notables designados directamente por el Presidente de la República. A pesar de la trascendencia que tenía el proceso para el desarrollo y futuro de las telecomunicaciones en el país, y considerando que el representante del estado en materia de telecomunicaciones era por ley CONATEL, no se convocó formalmente a ningún funcionario de la institución para integrar la comisión. Esta Comisión tenía a su cargo elaborar las bases de licitación del proceso de capitalización, dictaminar sobre el avalúo de los activos de HONDUTEL que servirían de base para determinar la participación del Estado en la nueva sociedad, fijar el precio

⁴ Es importante mencionar que las organizaciones sindicales, incluido el Sindicato de Trabajadores de HONDUTEL (SITRATELH), presentaron ante la Corte Suprema de Justicia un recurso de inconstitucionalidad contra los decretos de capitalización, recurso que fue desestimado por la Corte.

base y todos los requisitos del proceso de precalificación y licitación, así como la selección del inversionista estratégico que sería favorecido con la licitación.

En el transcurso del proceso, Honduras se vio seriamente afectada por el huracán Mitch (octubre de 1998), fenómeno meteorológico que causó enormes destrozos e irreparables daños en la infraestructura y en el aparato productivo del país, situación que obligó al gobierno en turno a emprender una serie de medidas que le permitieran obtener recursos para hacer frente al proceso de reconstrucción que tenía por delante.⁵

En estas circunstancias, Honduras pasó a formar parte de la Iniciativa de los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC, por sus siglas en inglés) que, entre otros, tiene como objetivo primordial asegurar financiamiento para los programas del sector social, principalmente en lo concerniente a las áreas de salud, educación, inversión en capital humano e infraestructura básica. El gobierno buscó mecanismos adicionales viables y expeditos para obtener recursos para la estrategia de reducción de la pobreza (ERP), entre los que estuvo traspasar la propiedad de la empresa estatal de telecomunicaciones al sector privado. El plan del gobierno partió de la premisa de que el país no tenía la capacidad financiera de endeudarse para emprender las grandes inversiones necesarias para reparar, reconstruir y aumentar la infraestructura física dañada, ni tampoco se disponía de recursos financieros propios en los montos requeridos para expandir y modernizar las telecomunicaciones. El proceso de capitalización de HONDUTEL parecía una alternativa factible para lograr estos objetivos, además de intentar promover la competencia en la telefonía móvil y la operación de nuevos servicios de telecomunicaciones.

Tomando en consideración todos estos antecedentes, el Gobierno consideró oportuno que el sector de telecomunicaciones fuera operado por el sector privado. Por ello, un proceso de capitalización, y no uno de privatización clásica, era el mecanismo más conveniente para asegurar que se asignaran recursos al sector en el corto plazo y a su vez garantizar la obtención de fondos para el programa de reconstrucción y transformación nacional que estaba por emprender.

De los postulantes que mostraron interés en el proceso de capitalización, siete empresas presentaron solicitud para precalificar al proceso: Teléfonos de México S.A. (TELMEX), Global Crossing Ltd., France Telecom de Francia, Empresa Nacional de Telecomunicaciones S.A. de Chile (ENTEL), Telefónica Internacional S.A. de España, AVANTEL S.A. de México, y Mahanagar Telephone Nigam Ltd. de la India.

El 16 de octubre del año 2000, el proceso de Licitación Pública Internacional se declaró fracasado, ya que sólo una empresa, TELMEX, presentó oferta y dicha oferta era inferior al precio base establecido por el gobierno para su adjudicación. El precio base de la licitación era de 300 millones de dólares, y la oferta de TELMEX fue de 108 millones de dólares, equivalente únicamente a 36% del precio base.

En mayo del 2001 el gobierno anunció que definitivamente se suspendía el proceso hasta no encontrar otro esquema alternativo más exitoso, situación que se mantuvo hasta la llegada del nuevo gobierno en el año 2002, y afectó negativamente a los servicios de telecomunicaciones que estaban bajo el régimen de exclusividad de HONDUTEL.

⁵ De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), los daños totales sufridos por el país ascienden a 3.794 millones de dólares, equivalentes en su momento aproximadamente a 70% del PIB. Se estima que el costo de la reposición y reconstrucción de los daños excede los 5.000 millones de dólares (cerca del 100% del PIB). En términos de crecimiento real de la economía, el año posterior al Mitch la economía hondureña registró un crecimiento negativo equivalente a -1,89% del producto interno bruto (PIB). Fuente: Banco Central de Honduras. Boletín Estadístico 1999.

A inicios de 2004 la Comisión Presidencial para Modernización del Estado (CPME) planteó un esquema de reestructuración para HONDUTEL, consistente en: i) la creación de una sociedad anónima con aporte de capital, tecnología y gestión por parte de un inversionista estratégico privado, y ii) la contratación separada o simultánea de una empresa que administrara a HONDUTEL e introdujera en ella prácticas avanzadas de operación, mantenimiento y comercialización de los servicios. La nueva empresa actuaba bajo la figura de Suboperador y HONDUTEL aportaría en esta nueva sociedad su concesión para operar el servicio de telefonía móvil, una licencia de acceso fijo inalámbrico en 3,4 GHz, y con ello obtendría 49% de las acciones.

La ejecución de esta estrategia fue iniciada por la CPME mediante la solicitud de propuestas para los estudios que condujeran a un concurso entre los inversionistas interesados. Sin embargo, debido a las consideraciones de carácter político que históricamente ha generado cualquier proceso relacionado con HONDUTEL, no se observaron condiciones favorables para promover esta iniciativa. Adicionalmente, la falta de una gestión inmediata y oportuna del gobierno con relación a este tema, así como la falta de definición de lineamientos claros bajo los cuales se llevaría a cabo el proceso de modernización de HONDUTEL, provocaron que se llegara al plazo crítico del 25 de diciembre del 2005, sin haber tomado una decisión sobre el futuro de HONDUTEL y, en general, del sector de telecomunicaciones en Honduras.

c) Marco regulatorio de las telecomunicaciones y las principales regulaciones relevantes para el sector

Como se mencionó anteriormente, con la promulgación de la LMT se creó la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), para regular y fiscalizar la operación de las telecomunicaciones. El marco regulatorio del sector está compuesto por la Constitución de la República y todas las leyes nacionales aplicables,⁶ la LMT y su reglamento, otros reglamentos y normativas emitidas por CONATEL, la Ley Orgánica de HONDUTEL y sus reformas, los decretos de capitalización que continúan vigentes, así como todos los convenios y acuerdos internacionales que ha suscrito el país y que tienen alguna relación con el sector de telecomunicaciones.

En la figura 1 se muestra esquemáticamente el orden jerárquico de la regulación aplicable en materia de telecomunicaciones en Honduras. Se puede observar que, además de la legislación tradicional que existe en el sector, los convenios, acuerdos y tratados internacionales tienen preeminencia sobre la legislación nacional. En este sentido, cabe destacar el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios de la Organización Mundial del Comercio, que tiene un Anexo sobre Telecomunicaciones y sobre el cual Honduras ha hecho una excepción a las Obligaciones relativas a los servicios de telecomunicaciones. Otro convenio aplicable como marco regulatorio de las telecomunicaciones en Honduras es el Estatuto de la Comisión Interamericana de Telecomunicaciones (CITEL) adscrita a la Organización de Estados Americanos (OEA). Este estatuto tiene como finalidad facilitar y promover el continuo desarrollo de las telecomunicaciones en el hemisferio, promover y estimular la existencia de telecomunicaciones adecuadas y propugnar por la unificación de criterios y normas técnicas para la operación de los sistemas, con el fin de obtener el máximo provecho de las instalaciones disponibles para cada país y para la región dentro del marco de la normalización global de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT, por sus siglas en inglés).

⁶ Incluyendo la recientemente aprobada Ley para la Promoción y Defensa de la Competencia.

En el ámbito de la región centroamericana, existe el Protocolo al Tratado Centroamericano de Telecomunicaciones, que dio origen a la creación de la Comisión Centroamericana de Telecomunicaciones (COMTELCA), compuesta por los entes reguladores de todos los países centroamericanos, con excepción de Costa Rica, el cual es representado por el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE). Las resoluciones que se adoptan en COMTELCA son vinculantes y de aplicación obligatoria en todos los países que han ratificado el protocolo.

Además de los anteriores, existen otros convenios internacionales de índole comercial pero que tienen efecto directo sobre la regulación de telecomunicaciones, entre los que destacan el “Tratado relativo al fomento y protección recíproca de la inversión”, suscrito entre Estados Unidos de Norteamérica y Honduras, vigente a partir de noviembre del año 2000, así como los acuerdos en materia de telecomunicaciones establecidos en el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centroamérica (CAFTA por sus siglas en Inglés) y en otros tratados comercial. En general todos los acuerdos, tratados, convenios internacionales que el país ha suscrito y que pueden tener influencia en el sector de telecomunicaciones, forman parte del marco regulatorio vigente, siempre y cuando hayan sido ratificados por el Congreso Nacional de la República.

En cuanto a la legislación nacional, la Constitución de la República es la máxima norma jurídica aplicable, al igual que toda la legislación que emane de ella y que tenga preeminencia sobre la LMT, como la Ley General de la Administración Pública, la Ley del Procedimiento Administrativo y la Ley de Promoción y Defensa de la Competencia, entre otras. Conforme a la jerarquía jurídica, le siguen a la Constitución Política, la Ley Marco del Sector, su Reglamento General, los Reglamentos Específicos, los Planes Técnicos y las Resoluciones Normativas de CONATEL. En el caso particular de HONDUTEL, también son aplicables su Ley Orgánica, su reglamento General, así como los Decretos de Capitalización y el decreto que dio origen del Programa Telefonía para Todos, que a su vez son aplicables a otros segmentos del sector de telecomunicaciones claramente establecidos en ellos.

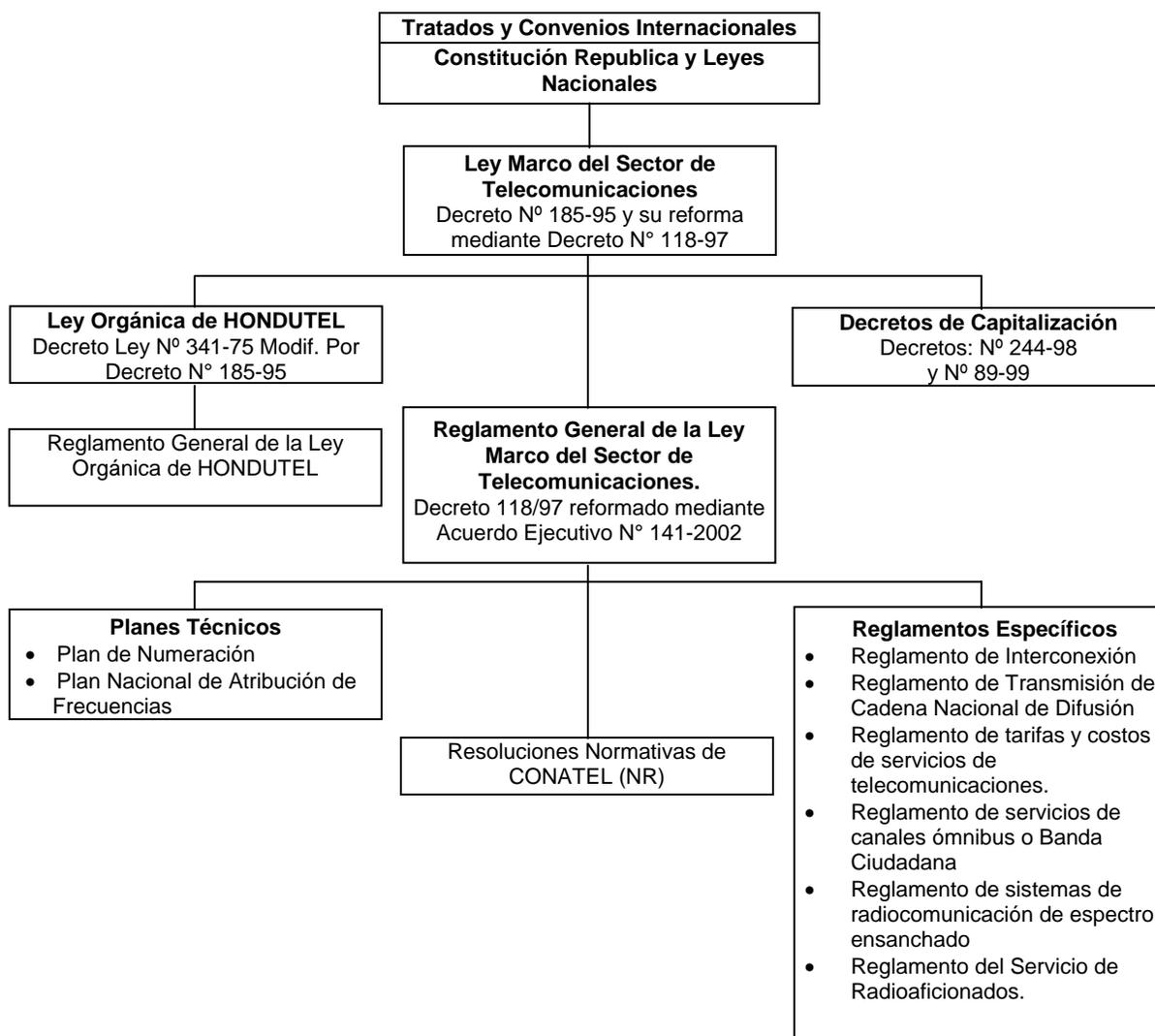
Uno de los elementos más importantes y que de una u otra forma define el accionar regulatorio de las telecomunicaciones en Honduras, es el relacionado con la clasificación de los servicios. En el artículo N° 7 de la LMT vigente, se clasifican los servicios de telecomunicaciones de la siguiente manera: servicios portadores; servicios finales, que comprenden los servicios básicos y los servicios complementarios; servicios de valor agregado, y servicios de radiocomunicaciones y difusión.

Los servicios portadores son aquellos que tienen capacidad únicamente para el transporte de señales entre dos o más puntos definidos de la red de telecomunicaciones y que permiten la prestación de servicios finales, de difusión y de valor agregado. Están comprendidos como tales los servicios locales y los de larga distancia nacional e internacional.

Los servicios finales son aquellos que hacen posible una completa comunicación entre los usuarios. Forman parte de éstos los servicios básicos de telefonía, télex, telégrafos, teléfonos públicos y telefonía móvil celular y los servicios complementarios de transmisión y conmutación de datos, radio troncalizado y el servicio busca personas.

Los servicios de valor agregado están definidos como aquellos que, utilizando como soporte servicios portadores finales o de difusión, o cualquier combinación de éstos, sin usar infraestructura propia de transmisión, añaden alguna característica o facilidad al servicio que le sirve de base para satisfacer nuevas necesidades específicas. Forman parte de este grupo los facsímiles, el teletexto, el videotexto, las video-conferencias, el acceso a bases de datos, los telemandos, la tele-acción y los demás que determine CONATEL.

FIGURA 1
JERARQUÍA DE LAS NORMAS Y REGULACIONES EN EL SECTOR DE TELECOMUNICACIONES



Fuente: Elaboración propia.

Los servicios de radiocomunicaciones son aquellos que transmiten, emiten y reciben ondas radioeléctricas para fines específicos de radiocomunicaciones. En cambio los servicios de difusión son los que hacen posible la comunicación en un solo sentido a varios puntos de recepción en forma simultánea.

Por otra parte, y de acuerdo con su utilización y naturaleza, los servicios de telecomunicaciones se clasifican en: servicios públicos y servicios privados. Se denominan servicios públicos aquellos destinados a satisfacer las necesidades de telecomunicación de las personas naturales o jurídicas ajenas a la prestación de servicios, y cuya utilización se efectúa a cambio de un pago. En cambio, los servicios privados son aquellos que sirven para el uso exclusivo de una persona natural o jurídica a fin de satisfacer sus propias necesidades de comunicación sin fines de lucro.

El espectro radioeléctrico se define en la LMT (artículo 9) como un recurso natural de propiedad exclusiva del Estado, integrado por toda la gama de radiofrecuencias utilizables para las comunicaciones. La utilización del espectro radioeléctrico está ligada al servicio de telecomunicaciones para el cual se autorice y no se puede utilizar para fines distintos a los expresamente autorizados. La administración y control del espectro radioeléctrico le corresponde a CONATEL, que además tiene a su cargo la comprobación técnica de las emisiones radioeléctricas y la cancelación de aquellas que no cumplan con los requisitos establecidos por la LMT y sus reglamentos.

d) Protección de la competencia en las telecomunicaciones

La LMT establece que es responsabilidad de CONATEL promover la competencia en la prestación de los servicios de telecomunicaciones. En tal sentido, 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.⁷ Sin embargo, la limitada capacidad institucional en materia regulatoria que ha prevalecido durante mucho tiempo, combinada con los objetivos fijados por el gobierno durante el proceso de capitalización de HONDUTEL, explican en gran medida la escasa promoción de la competencia en el sector en esa época.

El título cuarto de la LMT habla genéricamente sobre la competencia y establece en el artículo 38 que: “Quedan prohibidas las prácticas que limiten o distorsionen la competencia”,. Adicionalmente, se considerarán prácticas restrictivas de la competencia los acuerdos entre empresas dedicadas a la prestación de servicios de telecomunicaciones que tengan como finalidad distribuirse el mercado, fijar precios o tarifas iguales o semejantes en condiciones disímiles de costo, limitar el acceso a la actividad a posibles competidores y las demás que reglamentariamente determine CONATEL.

Tradicionalmente, donde existe una autoridad responsable de hacer cumplir las políticas generales sobre competencia, y a la vez una entidad que regula específicamente el sector de telecomunicaciones, es preciso evitar duplicaciones, intervenciones contradictorias o incompatibles. En el caso de Honduras, en diciembre de 2005 se aprobó la Ley para la Promoción y Defensa de la Competencia (LPDC) que instituye una autoridad específica que vigilará la competencia a escala general de la economía. Hasta la aprobación de la ley de competencia, reglamentar el sector en cuanto a defensa y promoción de la competencia fue responsabilidad de CONATEL, así como el señalamiento de las conductas que pudieran restringir la competencia en los servicios de telecomunicaciones. Sin embargo y a pesar de habersele encomendado esta labor a CONATEL, la LMT no tipifica las infracciones contra la libre competencia como una falta grave, limitando con ello la aplicación de sanciones. Sin embargo, la LMT en su artículo 39 establece que la investigación, combate y sanciones de las infracciones a la LMT corresponden a CONATEL y al Ministerio Público, dejando libre la vía para hacerlo.

La nueva legislación en materia de promoción de la competencia, aun y cuando tiene preeminencia sobre las legislaciones sectoriales, promueve la coordinación en la materia con la entidad reguladora sectorial en este caso CONATEL, especialmente cuando los mercados están razonablemente abiertos a la competencia como en el caso del mercado de telecomunicaciones en Honduras. Las razones que justifican esta coordinación en la nueva LDPC son las siguientes:

i) La necesidad de contar con un conocimiento técnico en materias propias del sector de telecomunicaciones durante la transición y consolidación de la nueva agencia de competencia.

⁷ Artículo 13, numeral 8 de la LMT.

ii) Para definir anticipadamente el entorno de competencia y no limitarse a aplicar en forma retroactiva sanciones por conductas contrarias a la competencia o a reestructurar el sector.

iii) La necesidad de aplicar políticas no relacionadas con la competencia, pero que el estado considera importantes, por ejemplo, sobre servicio universal, seguridad nacional y protección de los usuarios.

e) Definiciones básicas en materia de licencia y concesiones

Para la prestación de servicios de telecomunicaciones en Honduras se requiere de concesión, licencia, permiso o registro otorgado por CONATEL. Los servicios públicos de telecomunicaciones, ya sean servicios portadores o servicios finales básicos descritos anteriormente, para su prestación requieren de una concesión. Para la prestación de los servicios finales complementarios de radiocomunicación, de difusión y redes privadas, así como los servicios privados, se requiere de un permiso. Los servicios que necesiten para su prestación del uso del espectro radioeléctrico necesitan, además, de una licencia que es otorgada por CONATEL.

Los servicios de valor agregado únicamente deberán registrarse ante CONATEL como condición previa para iniciar su prestación. El registro no podrá denegarse sino sólo cuando el servicio corresponda a una categoría distinta de la solicitada.

Las concesiones y licencias se otorgan, como regla general, sin derecho de exclusividad. Se exceptúan los casos que por razones económicas o técnicas sean otorgadas justificadamente en exclusividad temporal a un número limitado de operadores. Los requisitos y condiciones que se han establecido para el otorgamiento de concesiones, licencias y permisos son los mismos para todos los interesados en prestar el mismo tipo de servicio. Las concesiones no pueden exceder los 25 años; los permisos no pueden extenderse más allá de 15 años y los registros tienen un límite de cinco años, pudiéndose renovar los plazos antes de su vencimiento, siempre y cuando se cumplan con los requisitos establecidos. Las concesiones, permisos o licencias no pueden ser transferidos a terceras personas, sin la previa autorización escrita de CONATEL.

Las licencias se otorgan por períodos iguales a la duración de la concesión, permiso o registro correspondiente y afecto al servicio autorizado. El otorgamiento de una concesión se hace mediante un proceso de licitación pública de acuerdo con lo establecido en la Ley de Contratación del Estado y en cualquiera otra legislación aplicable en la materia.

Los servicios de difusión se prestan bajo un régimen de libre competencia, quedando prohibida cualquier forma de exclusividad, monopolio o acaparamiento. Los permisos para los servicios de radiodifusión de libre recepción son otorgados por 15 años y su renovación es automática por períodos iguales, si cumple con los requisitos establecidos. A diferencia del resto de títulos habilitantes, los permisos de los servicios de difusión de libre recepción y sus licencias asociadas durante el plazo de su vigencia, podrán ser transferidos por sucesión, por causa de muerte, por donación entre vivos y libre disposición de bienes, siempre y cuando se encuentren en operación y el nuevo titular reúna los requisitos necesarios y cumpla con las disposiciones que la LMT exige para la prestación de este tipo de servicios, debiendo previamente solicitar la autorización a CONATEL del traspaso correspondiente para los efectos consiguientes.

Bajo la legislación hondureña, los gobiernos extranjeros no pueden participar en forma directa en la prestación de los servicios de telecomunicaciones. Asimismo, y sin perjuicio del derecho de defensa, el Estado puede, por razones de seguridad nacional, cancelar, previa indemnización, las concesiones, licencias o permisos de explotación de un servicio de telecomunicaciones.

f) La defensa del consumidor en el sector de telecomunicaciones

En la LMT (artículo 13) se establece que es responsabilidad de CONATEL definir los mecanismos y procedimientos por medio de los cuales los usuarios podrán ejercer sus derechos ante los operadores de los servicios de telecomunicaciones. En tal sentido, CONATEL ha establecido un mecanismo de trabajo con la Fiscalía de Protección al Consumidor que permite a todos los usuarios de los servicios de telecomunicaciones presentar todas sus denuncias ante la Fiscalía, la cual después de haber agotado todas las instancias de reclamo ante los operadores, podrá elevar al pleno de la Comisión⁸ todas aquellas quejas que no hayan sido resueltas satisfactoriamente por el Operador y en las que consideren que el usuario tiene la razón.

En ese sentido, en el Reglamento General de la Ley Marco vigente se establecen (artículo 6) los principios de “Prevalencia del Usuario” y el de “In Dubio Pro Usuario”. Estos principios establecen que el interés del usuario es un factor relevante en todas las actividades relacionadas con la prestación de los servicios y que, a su vez, les garantiza recibir protección adecuada y oportuna por cualquier abuso cometido por los operadores, proveedores o comercializadores. En caso de duda sobre la aplicación de una norma, ésta debe interpretarse en el sentido más favorable para el usuario.

Este último aspecto ha generado un sinnúmero de litigios legales con los operadores, en especial y en mayor cuantía con HONDUTEL, que por ser una empresa del Estado y, por lo tanto, estar sometida al régimen de la administración pública y a la rendición de cuentas ante los entes contralores del Estado, se niega en la mayoría de los casos a reconocer las resoluciones de CONATEL, cuando éstas indican que deben restituirse valores o servicios a los usuarios.

2. Institucionalidad del sector de telecomunicaciones

El limitado desarrollo del sector de telecomunicaciones, así como las dificultades encontradas para establecer condiciones reales de competencia en todos los segmentos del sector, se deben al largo período de operación exclusiva de los servicios más importantes (monopolio estatal en telefonía fija e internacional y monopolio privado de siete años en telefonía móvil). Adicionalmente a estos factores, vale la pena destacar que esta condición de estancamiento que ha vivido el sector de telecomunicaciones no ha permitido trasladar la mayor eficiencia potencial del sector al resto de los sectores de la economía, en especial coadyuvado por el limitado fortalecimiento institucional del organismo regulador, reflejado en la escasa capacidad técnica, la falta de independencia en las decisiones y las resoluciones no siempre adecuadas que se han adoptado y, sobre todo, en la falta de recursos para llevar adelante este proceso de cambio en el sector y que el país tanto necesitaba.

a) Naturaleza de la agencia y de sus autoridades

Con la formulación de la LMT, como ya se ha mencionado, se creó la CONATEL para regular y fiscalizar la explotación y operación de las telecomunicaciones en Honduras. En sus orígenes CONATEL era una entidad desconcentrada de la Secretaría de Estado en los Despachos de Comunicaciones Obras Públicas y Transporte y posteriormente, con la reforma a la LMT en 1997,⁹ se trasladó a la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas (artículo 12 reformado), donde funciona con independencia técnica, administrativa y presupuestaria.¹⁰

⁸ Entiéndase la Comisión como el órgano máximo de decisión de CONATEL, conformado por los tres comisionados propietarios.

⁹ Decreto 118-97.

¹⁰ En la práctica esta figura ha demostrado no ser tan eficiente en lo que respecta a la autonomía financiera, ya que en la mayoría de los casos esta autonomía depende de la estructuración del presupuesto general de la República y limita la operación y libertad de actuación de la institución.

En la reforma de la LMT de 1997, se establece que es facultad de 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 asumiendo así las funciones de lo que en otros países corresponde al Ministerio de Comunicaciones.

Como regulador sectorial de telecomunicaciones, CONATEL, tiene las Facultades y atribuciones siguientes:

- i) Emitir regulaciones con respecto a las tarifas que podrán cobrar los operadores de servicios de telecomunicaciones (artículo 13, numeral 8).
- ii) Clasificar los Servicios de Telecomunicaciones (artículo 14, numeral 1).
- iii) Otorgar concesiones, licencias, permisos o registros para la prestación de servicios de telecomunicaciones y, en su caso, renovar, modificar o declarar la caducidad o revocar los mismos en conformidad con el correspondiente reglamento; (artículo 14, numeral 2).
- iv) Velar por el estricto cumplimiento de las obligaciones establecidas en las concesiones, licencias, permisos o registros (artículo 14, numeral 2).
- v) Establecer las tasas y demás sumas que deberán pagar los operadores de los sistemas de telecomunicaciones y velar por su estricto cumplimiento (artículo 14, numeral 5).
- vi) Formular y llevar a la práctica el Plan Nacional de Telecomunicaciones (artículo 14, numeral 6).
- vii) Administrar y controlar el uso del espectro radioeléctrico (artículo 14, numeral 7).
- viii) Emitir las regulaciones y normas de índole técnica necesarias para la prestación de los servicios de telecomunicaciones de conformidad con la LMT (artículo 14, numeral 9).

Además de sus propias funciones como regulador sectorial de Telecomunicaciones, CONATEL ejerce otras funciones que se pueden categorizar de la siguiente manera:

- i) Funciones de cooperación. Colaborar con el Presidente de la República en la formulación de las políticas sectoriales de Telecomunicaciones (artículo 13, numeral 1:)
- ii) Funciones de representación. CONATEL ejerce la representación del Estado en materia de telecomunicaciones ante los organismos internacionales, por medio de su Presidente o de la persona que este designe (artículo 14, numeral 8).
- iii) Funciones de promoción, orientadas a:
 - 1) Promover la universalización de los servicios de telecomunicaciones y procurar su más alta calidad al menor costo posible (artículo 13, numeral 3).
 - 2) En coordinación con la Comisión para la Promoción y Defensa de la Competencia, promover la Competencia en la prestación de los servicios de telecomunicaciones (artículo 13, numeral 7).
 - 3) Promover la inversión privada con el fin de desarrollar el sector de telecomunicaciones (artículo 14, numeral 10).

iv) Funciones de supervisión: Dentro de estas destacan las siguientes:

1) Cumplir y hacer cumplir las leyes, reglamentos, normas técnicas, y demás disposiciones locales, así como los tratados, convenios y acuerdos internacionales sobre telecomunicaciones (artículo 13, numeral 2).

2) Adoptar las medidas necesarias para que los servicios de telecomunicaciones se brinden en forma eficiente, sin interrupciones sin interferencias y sin discriminación (artículo 13, numeral 4).

3) Velar por el respeto de los derechos de los usuarios y establecer los mecanismos mediante los cuales los usuarios puedan ejercer sus derechos ante los operadores (artículo 13, numeral 5).

4) Velar por el estricto cumplimiento de las obligaciones establecidas en las concesiones, licencias, permisos y registros (artículo 14, numeral 3).

v) Funciones de resolución de conflictos. Es responsabilidad de CONATEL resolver los conflictos en materia de interconexión que se susciten entre los operadores de los servicios de telecomunicaciones a solicitud de cualesquiera de las partes o de oficio, según sea el caso;

Además, CONATEL es responsable de investigar, combatir y sancionar las infracciones de lo previsto en la LMT, en sus reglamentos y en toda la normativa vigente.

b) Mecanismos de designación y salida de las autoridades

CONATEL esta integrada por cinco miembros: tres comisionados propietarios y dos comisionados suplentes, nombrados por el Presidente de la República,¹¹ por medio de la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas. El pleno de la Comisión lo constituyen los tres Comisionados Propietarios. Las sesiones son dirigidas por el Presidente de la misma quien es designado como tal por el Presidente de la República entre los Comisionados Propietarios. Los Comisionados Suplentes sustituyen las ausencias de los Comisionados propietarios y ordinariamente, desempeñan las funciones que les asigna el pleno de la Comisión.

Los miembros de CONATEL tienen el carácter de funcionarios públicos, y pueden estar en el ejercicio de sus funciones hasta por un período de cuatro años y pueden ser nombrados para nuevos períodos. Los comisionados desempeñan sus actividades a tiempo completo y no pueden ocupar otro cargo, remunerado o ad honorem, excepto los de carácter docente, cultural y los relacionados con los servicios profesionales en asistencia social. Como se observa, en CONATEL no existe la posibilidad de nombrar a los comisionados por períodos diferentes a cuatro años y en forma escalonada en el tiempo, a fin de garantizar la continuidad institucional y limitar la posibilidad de ingerencia política.

Para ser Comisionado de CONATEL se requiere ser hondureño por nacimiento, mayor de 30 años, estar en el libre ejercicio de los derechos civiles, ostentar título profesional de nivel universitario, de reconocida honorabilidad, competencia y acreditada experiencia en telecomunicaciones o asuntos relacionados con las mismas. No podrán ser miembros de CONATEL aquellos que:

- i) Tengan cuentas pendientes con el Estado.

¹¹ La LMT en su artículo 15 reformado, establece que las organizaciones legalmente reconocidas y los colegios profesionales de nivel universitario podrán someter a la consideración del Presidente de la República, listas de candidatos para la integración de la Comisión. Sin embargo, ha habido escasa participación de estas organizaciones por no ser un mandato explícito de la ley.

- ii) Sean directa o indirectamente contratistas o concesionarios del Estado.
- iii) Sean miembros de las juntas directivas de los partidos políticos o desempeñen cargos o empleos públicos remunerados, excepto de carácter docente, cultural y los relacionados con los servicios profesionales de asistencia social.
- iv) Sean cónyuges o parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad del Presidente de la República, de los designados a la Presidencia de la República, de los Secretarios de Estado, de los presidentes o gerentes de las instituciones descentralizadas o desconcentradas del Estado o del Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas.
- v) Sean miembros de las juntas directivas o consejos de administración de las empresas prestatarias de servicios de telecomunicaciones o propietarios de las mismas.
- vi) Formen parte de empresas cuya finalidad es la prestación de servicios a personas naturales o jurídicas dedicadas a las telecomunicaciones.
- vii) Hayan sido declarados fallidos o quebrados o estén sujetos a procedimientos de quiebra o liquidación.
- viii) Sean legalmente incapaces. Según el artículo 24 de la LMT, los comisionados de CONATEL, cesan en sus funciones por las siguientes razones:
 - 1) Muerte.
 - 2) Renuncia.
 - 3) Remoción hecha por el Presidente de la República cuando ello sea procedente de conformidad con la Ley.
 - 4) Declaratoria de reo e incapacidad física o mental sobreviniente.

c) Independencia del ente regulador

Uno de los elementos más importantes que se debe abordar al analizar la naturaleza de la entidad reguladora es su independencia. En el caso de Honduras, se puede observar que si bien es cierto que CONATEL se creó como un ente desconcentrado con independencia técnica, administrativa y presupuestaria, en la realidad ello no ha ocurrido así.

Para el caso de los nombramientos de los comisionados, la LMT excluye a los miembros de las juntas directivas de los partidos políticos¹² con el propósito de limitar la interferencia política, sin embargo el hecho de que los Comisionados sean nombrados directamente por el Presidente de la República por un período de cuatro años, que coincide con el período presidencial,¹³ expone al organismo regulador a ser sujeto de captura política. Otro elemento importante que aumenta el riesgo de captura política, es el hecho que el Presidente de la República pueda remover a los Comisionados cuando lo considere procedente. Esta condición puede generar que se establezcan mecanismos para promover la salida de los comisionados por aspectos políticos ajenos a su desempeño dentro de la institución, situación que ya se ha presentado en el pasado.

Otro factor que influye directamente en la independencia del regulador en Honduras es la relacionada con el presupuesto de la institución. En el caso de CONATEL, por ser un ente desconcentrado adscrito a la Secretaría de Finanzas, su financiamiento proviene totalmente del

¹² En la historia de CONATEL, se ha demostrado que altos funcionarios de los partidos políticos en el gobierno y que no forman parte de su Junta Directiva, han sido nominados Comisionados de CONATEL, por aspectos políticos partidarios.

¹³ Esta disposición obedece a lo dispuesto en el Artículo N° 1 del Decreto Legislativo N° 4-98 que interpreta que los períodos de nombramiento para los titulares de las entidades desconcentradas y descentralizadas, actuales y por estructurar, comenzaran a partir del mismo año en que comience el período constitucional correspondiente (período presidencial).

Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República, aspecto que de una u otra manera ha limitado el accionar de la institución, reduciendo con ello muchas de las facultades que la misma LMT le otorga, debido a la no disponibilidad de recursos para llevar a cabo sus atribuciones y responsabilidades. Si bien es cierto que CONATEL recauda la totalidad de todos los cánones, derechos, tasas y multas, el 100% de estos fondos son depositados directamente en las cuentas de la Tesorería General de la República y la institución no puede disponer de ellos para llevar a cabo sus actividades.

II. Organización de la industria de las telecomunicaciones en Honduras

Como se mencionó en la sección anterior, la industria de las telecomunicaciones en Honduras ha estado dominada por los monopolios. Desde 1976 y aún en 2006, HONDUTEL mantenía un monopolio legal para explotar los servicios de telefonía fija: local, larga distancia nacional e internacional,¹⁴ servicio portador, télex y telegrafía y teléfonos públicos. Con la entrada en vigencia de la LMT, se promovió la apertura en aquellos servicios que no estaban en exclusividad de HONDUTEL, tales como telefonía móvil, transmisión y conmutación de datos, servicios de valor agregado, Internet, servicios de radiocomunicaciones y televisión por cable.

Desde que se introdujo la telefonía móvil en el país en 1996 y hasta el año 2003, CELTEL mantuvo un monopolio de facto, debido al fracaso tanto de los procesos de capitalización de HONDUTEL como a los diferentes procesos de licitación para adjudicar una nueva concesión para la explotación de los servicios de telefonía móvil. Es importante recordar que la estrategia original al momento de promulgar la LMT era tener tres operadores de telefonía móvil en el corto plazo: (1) CELTEL (2) el ganador del proceso de capitalización de HONDUTEL en la banda PCS y; (3) el ganador de la licitación de la banda B en 800 MHZ.

¹⁴ Esta exclusividad se vio limitada en año 2004 con la implementación del programa “Telefonía para Todos” y en el 2005, con el vencimiento de la exclusividad en la larga distancia internacional.

1. Honduras en el contexto de la región centroamericana

Uno de los principales indicadores para evaluar el desarrollo de las telecomunicaciones en un país es el relacionado con la penetración o densidad telefónica, expresado como el número de líneas telefónicas por cada 100 o 1000 habitantes. En 1980 Honduras tenía una penetración telefónica de 9 líneas por cada 1.000 habitantes, valor que prácticamente se había duplicado para 1990 cuando este indicador ya era de 17 líneas por cada 1.000 habitantes. En este período 1980-1990 el crecimiento promedio anual de la penetración telefónica fue de 10,7%. Para 1995 la penetración telefónica en Honduras era de 33 líneas por cada 1.000 habitantes, prácticamente el doble del valor registrado a 1990, como resultado del proyecto de expansión telefónica de HONDUTEL denominado “220.000 líneas”. En ese quinquenio (1990-1995) el crecimiento promedio anual de la penetración telefónica fue de 17,1%, muy superior al de la década anterior, lo que en promedio permite registrar un crecimiento del 12,8% en el período 1980-1995. A pesar de este crecimiento en la cobertura, los servicios de telecomunicaciones eran aún insuficientes.

En el período 1996-2000 las telecomunicaciones en Honduras sufrieron un proceso de estancamiento, debido a la política gubernamental de privatizar HONDUTEL y no invertir en materia de telecomunicaciones. En este período el crecimiento anual promedio de la penetración telefónica fue de 11,94%, ayudado sobre todo por las cerca de 50.000 líneas que se instalaron en 1997, como parte del proyecto de expansión de las “220.000 líneas”, pero que no se habían habilitado.

Las consecuencias de estas políticas gubernamentales se ven reflejadas al analizar los indicadores de desarrollo de las telecomunicaciones que presentaba la región a inicios de la década del 2000. La penetración de la telefonía fija en Honduras en el año 2002 era la segunda más baja en América Latina y el Caribe (sólo superior a la de Nicaragua y Haití), con 4,8 líneas en servicio por cada 100 habitantes. Igualmente, la penetración de la telefonía móvil era solamente de 4,9 usuarios por cada 100 habitantes, uno de los valores más bajos de América Latina.

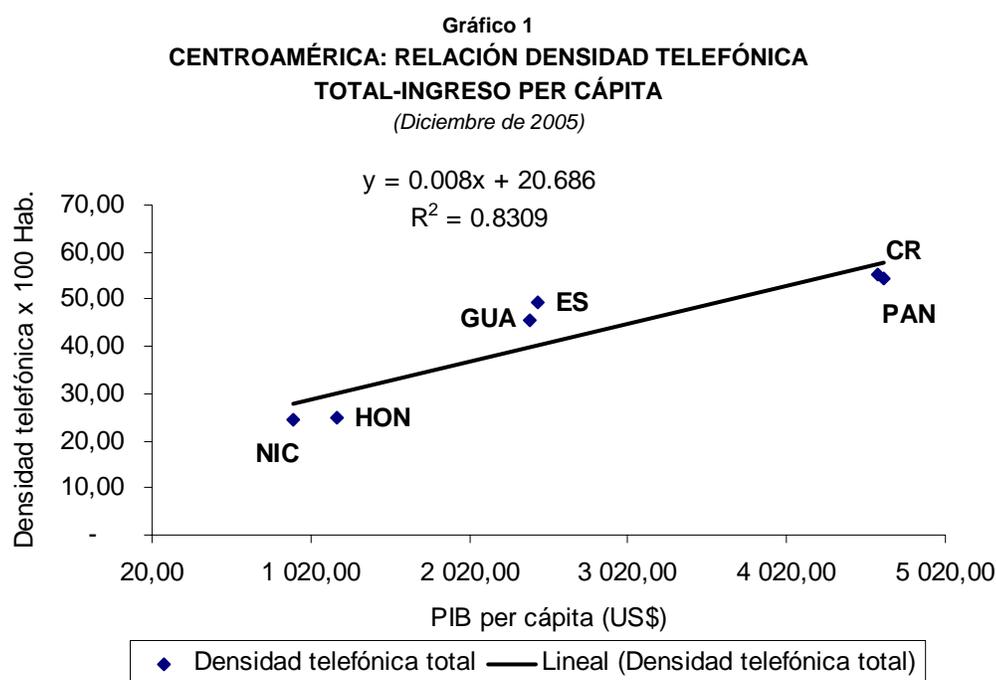
En el gráfico 1 se muestra la relación entre la penetración telefónica total¹⁵ y el Producto Interno Bruto *por habitante* de toda la región centroamericana a diciembre del año 2005, encontrándose que Honduras a esa fecha continuaba con niveles de penetración muy bajos y solo similares a los de Nicaragua, pero por debajo del resto de la región que en promedio a esa fecha tenía 42,3 suscriptores por cada 100 habitantes mientras Honduras solo llega a 24,6 suscriptores por cada 100 habitantes. Asimismo, se observa que la penetración telefónica total está íntimamente ligada al ingreso por habitante de los países de la región ya que al efectuar el análisis de regresión se observa que el coeficiente de correlación entre estas variables es de 83,9%. Para fines del año 2005 Guatemala tenía 1,8 veces el nivel de penetración telefónica total de Honduras, El Salvador cerca de dos veces y Costa Rica y Panamá 2,2 veces más penetración telefónica total que Honduras. A pesar de que Honduras continúa a la zaga de la región centroamericana en cuanto a los niveles de penetración telefónica, es importante mencionar que a fines del año 2003 los valores antes mencionados eran aproximadamente el doble de los reflejados a fines del año 2005, lo que demuestra el rápido crecimiento que ha experimentado el sector de telecomunicaciones en los últimos años, en gran medida como resultado de las políticas sectoriales implementadas a partir del año 2002, en especial, las asociadas con la telefonía móvil.

Cuando se descompone este indicador global y se analiza por separado, la penetración telefónica fija y la penetración telefónica móvil, se encuentra que la diferencia mencionada anteriormente se debe mayormente a la diferencia existente en la penetración de la telefonía fija.

¹⁵ Entiéndase como la suma de la penetración de la telefonía fija y la de la telefonía móvil. La primera se expresa en líneas telefónicas por 100 habitantes y la segunda en usuarios o suscriptores por cada 100 habitantes.

Guatemala posee aproximadamente 1,5 veces más penetración de telefonía fija que Honduras; El Salvador 2,05 veces; Panamá 1,84 veces, y Costa Rica aproximadamente 5 veces más. En relación con Nicaragua, Honduras tenía en 2005 una penetración fija superior, en aproximadamente 1,6 veces (véase el gráfico 2).

Si se hace el mismo análisis para la penetración telefónica móvil, el comportamiento es bastante diferente. Guatemala posee aproximadamente 2, veces más de penetración de telefonía móvil que Honduras; El Salvador 1,97 veces; Panamá 2,3 veces, y Costa Rica únicamente 1,2 veces más. En relación con Nicaragua, Honduras tenía en 2005 una penetración móvil inferior, en aproximadamente 1,15 veces lo que demuestra el gran crecimiento que ha experimentado Nicaragua en este terreno en los últimos tres años.



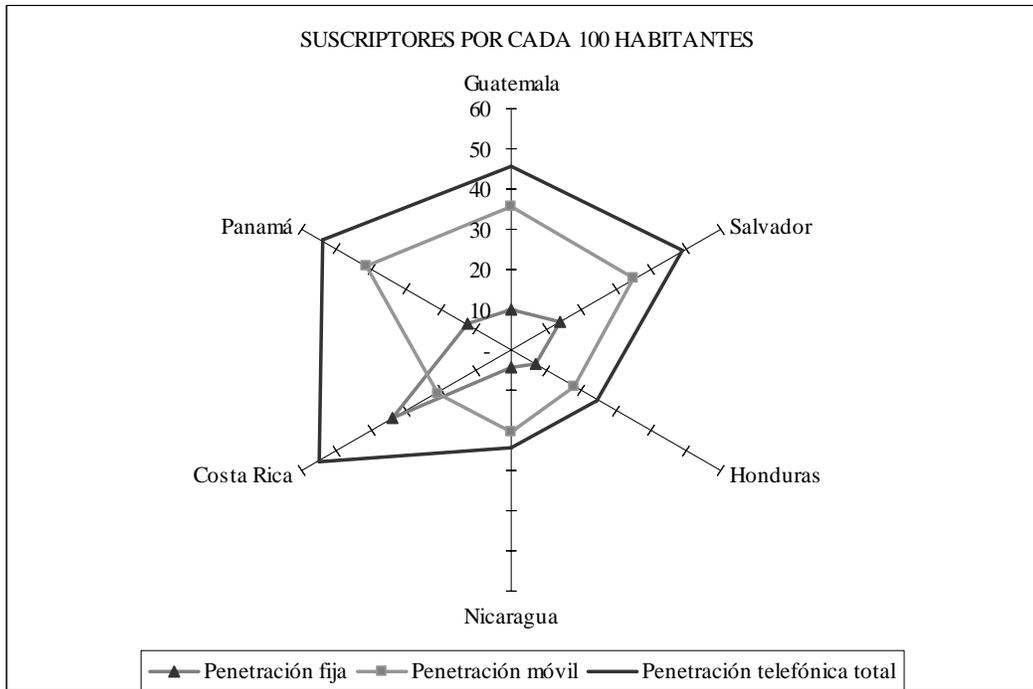
Fuente: Elaboración propia con datos oficiales de los Reguladores de Telecomunicaciones de Centroamérica (2005).

Como se mencionó anteriormente, el rápido crecimiento que ha experimentado el sector de telecomunicaciones en Honduras y en la región centroamericana, en general, ha estado fundamentado principalmente en el crecimiento de la telefonía móvil (véase el gráfico 3). En el año 2005 la telefonía móvil de la región centroamericana creció en promedio 34,62%,¹⁶ destacándose el crecimiento de 81,2% que registró Honduras en ese mismo año. Durante el periodo 2000-2005 la telefonía móvil de la región centroamericana creció a una tasa anual promedio de 31,8%, sobresaliendo el crecimiento significativo experimentado por Nicaragua y Honduras, condición que les ha permitido a estos países reducir la brecha con relación al resto de países de la región.

Para fines del 2005, es Panamá quien registra la mayor penetración telefónica móvil con 41,8 suscriptores por cada 100 habitantes, seguido por Guatemala y El Salvador con 35,8% y 35,5% respectivamente, mientras que Honduras a pesar de su crecimiento se ubica con la más baja penetración telefónica móvil de la región con 17,79 suscriptores por cada cien habitantes.

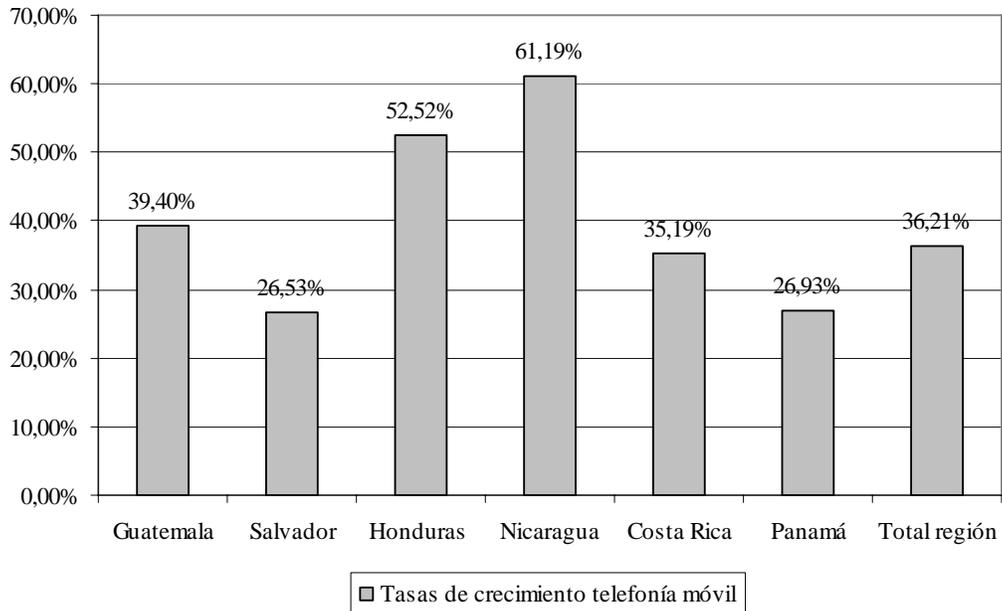
¹⁶ Cifras calculadas por el autor, con base a la información oficial de los entes reguladores de cada país de la región. Véase Tabora (2006).

Gráfico 2
PENETRACIÓN TELEFÓNICA EN EL ISTMO CENTROAMERICANO
POR CADA 100 HABITANTES
(Diciembre de 2005)



Fuente: Elaboración propia con datos de los entes reguladores de cada país (2005).

Gráfico 3
TELEFONÍA MÓVIL-ISTMO CENTROAMERICANO
TASAS DE CRECIMIENTO CAGR 2000-2005



Fuente: Elaboración propia con datos de los Entes Reguladores de cada país. (2005).

Los resultados obtenidos por Honduras a la fecha en materia de desarrollo del sector telecomunicaciones, demuestran que si bien es cierto todavía no se han alcanzado los niveles de desarrollo de los otros países centroamericanos, el agresivo programa para desarrollar el sector de las telecomunicaciones puesto en marcha por el gobierno del Presidente Ricardo Maduro ha generado frutos importantes para reducir las diferencias existentes con los demás países de la región centroamericana.

2. Mercado de la telefonía fija en Honduras

a) Hondutel

La historia de la telefonía fija en Honduras hasta la llegada del programa “Telefonía para Todos-Modernidad para Honduras” en el año 2004, siempre estuvo ligada exclusivamente a HONDUTEL que explotó el monopolio¹⁷ legal de los servicios de telefonía básica (telefonía fija local, larga distancia nacional e internacional, teléfonos públicos, servicio portador, télex y telegrafía). HONDUTEL producto de las reformas emanadas con la promulgación de la LMT en 1995, posee una concesión hasta diciembre del año 2020 para prestar los servicios que ya ofrecía al momento de entrar en vigencia la LMT.

Como se muestra en el cuadro 1, el ritmo de crecimiento de la telefonía fija no ha sido el necesario para satisfacer la demanda de servicios telefónicos ni para promover el desarrollo del aparato productivo del país. En el período 2000-2005,¹⁸ HONDUTEL ha tenido un crecimiento anual promedio del 5,91%, muy por debajo del 40,65% que ha experimentado la telefonía móvil en ese mismo período.

Cuadro 1
HONDURAS: EVOLUCIÓN DE LOS SUSCRIPTORES DE TELEFONÍA FIJA DE HONDUTEL, 1996-2005

Fecha	Líneas en servicio	Crecimiento anual (porcentajes)
Diciembre 1996	190 236	
Diciembre 1997	233 593	22,79
Diciembre 1998	249 497	6,81
Diciembre 1999	279 197	11,90
Diciembre 2000	298 713	6,99
Diciembre 2001	310 617	11,25
Diciembre 2002	322 497	3,82
Diciembre 2003	335 434	4,01
Diciembre 2004	368 465	9,85
Diciembre 2005	398 055	8,03

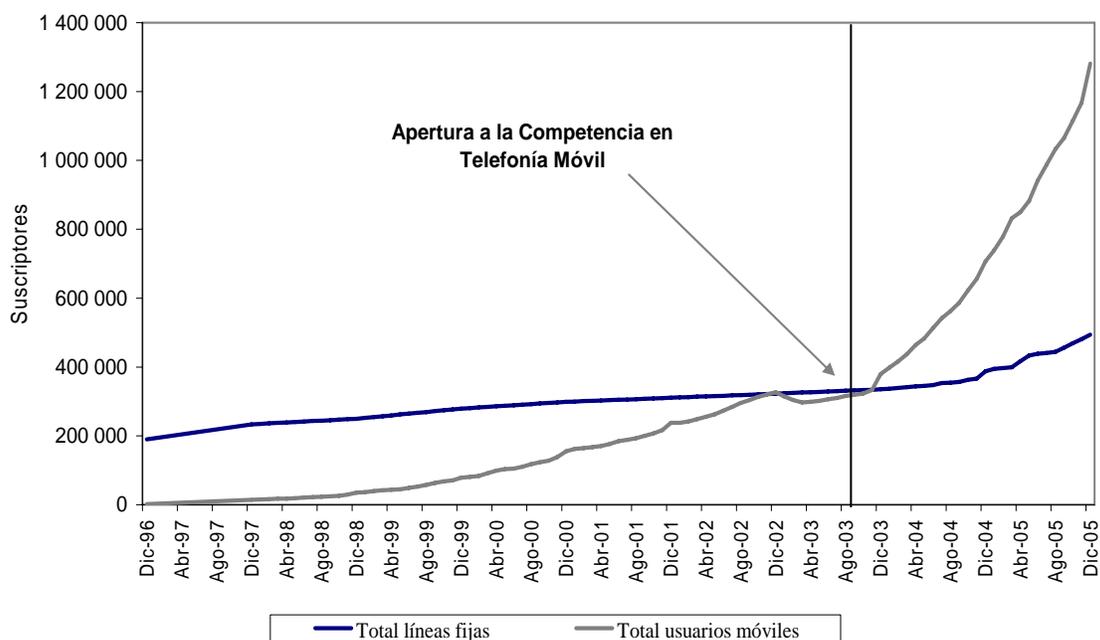
Fuente: Elaboración propia con datos de CONATEL.

¹⁷ Este monopolio se conserva pero fue limitado por el Programa “Telefonía para Todos, Modernidad para Honduras” que inició en 2003 y que se detalla más adelante y por la apertura a partir del 25 de diciembre del año 2005 del mercado de larga distancia internacional.

¹⁸ Información al mes de Diciembre del 2005, proporcionada a CONATEL.

En los últimos cinco años (00-05) HONDUTEL sólo ha podido incrementar el número de usuarios activos en 99.342, equivalentes a un promedio anual de 19.868 nuevos suscriptores, pasando de 298.713 líneas telefónicas en servicio en el año 2000 a 398.055 en el año 2005 (5,91% por año). El mayor crecimiento durante el período antes mencionado se experimentó en el año 2004 con 33.031 nuevos usuarios (equivalentes a un crecimiento anual cercano al 10%). Sin embargo esta es una cifra bastante modesta si se compara con los 157.670 nuevos suscriptores que tuvo la telefonía móvil en ese mismo año.¹⁹ En el gráfico 4 se puede observar el comportamiento del crecimiento de la telefonía fija versus el crecimiento de la telefonía móvil a partir del momento en que se introdujo esta última en Honduras.

Gráfico 4
HONDURAS: COMPARATIVO DE USUARIOS DE TELEFONÍA
TELEFONÍA FIJA VS TELEFONÍA MÓVIL
 (Mayo 1996-Diciembre 2005)



Fuente: Elaboración propia con datos de CONATEL.

Al analizar el cuadro anterior se observa que existen dos períodos claramente identificados y contrastantes en la evolución de los servicios de telefonía en Honduras. El primero que comienza con el ingreso al mercado de la telefonía móvil comprendido entre mayo de 1996 y noviembre del año 2003 en el que el número de líneas telefónicas en servicio de HONDUTEL, son equiparadas por el número de suscriptores de telefonía móvil, mostrando un período de crecimiento modesto (por debajo de 10% anual), en lo que a telefonía fija se refiere.

El segundo período comienza en noviembre del año 2003 con el ingreso del segundo operador de telefonía móvil, y profundiza la diferencia entre el crecimiento de la telefonía móvil y el de la telefonía fija, como consecuencia de todo lo mencionado anteriormente.

¹⁹ El incremento en el número de suscriptores de HONDUTEL equivale únicamente a la quinta parte del incremento que tuvo el mercado de telefonía móvil ese mismo año.

Otro elemento importante en el análisis del mercado de la telefonía fija es su distribución geográfica y análisis de concentración. En el cuadro 2 se puede observar que el 98,7% del total de líneas telefónicas fijas en servicio están instaladas en las zonas urbanas y sólo 1,3% están instaladas en las zonas rurales. De lo anterior se desprende que la penetración telefónica de las zonas urbanas sea de 104 líneas por cada 1.000 habitantes, mientras en las zonas rurales la cifra es de 1,2 líneas por cada 1.000 habitantes, reflejándose con ello la inequidad existente en la prestación de los servicios de telecomunicaciones.

Cuadro 2
HONDURAS: DISTRIBUCIÓN DE LA CAPACIDAD INSTALADA POR ZONA GEOGRÁFICA DE LA RED DE HONDUTEL, 2004

	Capacidad en central	Líneas en servicio			Distribución (porcentajes)
		Áreas urbanas	Áreas rurales	Total	
Total	410 414	331 086	4 348	335 434	100,00
Atlántida	28 550	16 526	119	16 645	5,02
Colón	7 898	5 379	43	5 422	1,63
Comayagua	17 248	15 877	335	16 212	4,95
Copán	9 382	6 339	203	6 542	2,02
Cortés	111 228	88 305	281	88 586	26,59
Choluteca	11 832	11 654	830	12 484	3,98
El Paraíso	6 653	4 340	859	5 199	1,81
Francisco Morazán	166 530	142 260	473	142 733	41,19
Gracias a Dios	400	292	7	299	0,09
Intibucá	2 160	2 013	3	2 016	0,60
Islas de La Bahía	4 336	3 577	8	3 585	1,07
La Paz	3 000	2 996	130	3 126	0,97
Lempira	884	857	14	871	0,26
Ocotepeque	3 050	2 125	27	2 152	0,65
Olancho	10 126	6 077	200	6 277	1,94
Santa Bárbara	3 108	2 667	634	3 301	1,18
Valle	3 064	2 575	116	691	0,84
Yoro	22 076	17 227	66	17 293	5,19

Fuente: Elaboración propia, con información de la Unidad de Planificación Técnica de HONDUTEL.

Profundizando en este análisis, se encuentra que cerca de 70% del total de líneas en servicio esta concentrado en los dos departamentos más importantes del país,²⁰ pero donde solo vive el 35% de la población total. Si se extiende el número de departamentos a los tres más importantes,²¹ se encuentra que 75% de las líneas telefónicas están concentradas en estos tres departamentos. Un dato importante en el análisis de concentración de la oferta de los servicios de telefonía fija es el del departamento insular de Islas de la Bahía, porque posee la segunda penetración telefónica fija más alta del país, con 103 líneas por cada 1.000 habitantes. El caso de Islas de la Bahía destaca porque aunque sólo 47% de la población vive en la zona urbana, el 99,8 de las líneas telefónicas en servicio están instaladas en esa zona. En otras palabras, cuenta con la penetración telefónica urbana más alta del país, con 214 líneas por cada 1.000 habitantes, pero también con una de las penetraciones rurales

²⁰ Estos departamentos son Francisco Morazán donde esta ubicada la capital de la República y el departamento de Cortes, donde está ubicado San Pedro Sula denominado la capital industrial del país.

²¹ A los dos departamentos mencionados anteriormente, hay que agregarle el departamento de Atlántida donde esta ubicada la ciudad de la Ceiba, la que puede ser considerada la tercera ciudad más importante del país.

más bajas, con 0,1 líneas por cada 1.000 habitantes. En la figura 2 se muestra el detalle completo de la penetración telefónica fija por cada departamento del país a diciembre del año 2004.

Es extremadamente preocupante la deficiente cobertura y la baja penetración telefónica que existe en los departamentos más pobres del país. Según el último informe sobre Desarrollo Humano en Honduras, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), los departamentos de Lempira (IDH = 0,463), Intibucá (IDH = 0,483), Copán (IDH = 0,556), Ocotepeque (IDH = 0,568), Santa Bárbara (0,569), La Paz (0,585), y Valle (0,630) son los departamentos más pobres y con menor índice de desarrollo humano (IDH) del país. Estos departamentos son los de menor cobertura telefónica, como puede apreciarse en la figura 2, lo que muestra que existe una correlación directa entre el nivel de desarrollo de un país y el nivel de desarrollo de telecomunicaciones medido por el nivel de penetración telefónica. Además, como se muestra en el cuadro 3, también son éstos los departamentos con mayor demanda insatisfecha de telefonía fija.

HONDUTEL estimó que a inicios del año 2004, Honduras tenía una demanda insatisfecha de aproximadamente 342.000 líneas telefónicas fijas, que equivalen a 83% de la capacidad instalada, y a cerca de 100% de los suscriptores activos que tenía HONDUTEL a esa fecha (véase el cuadro 3).

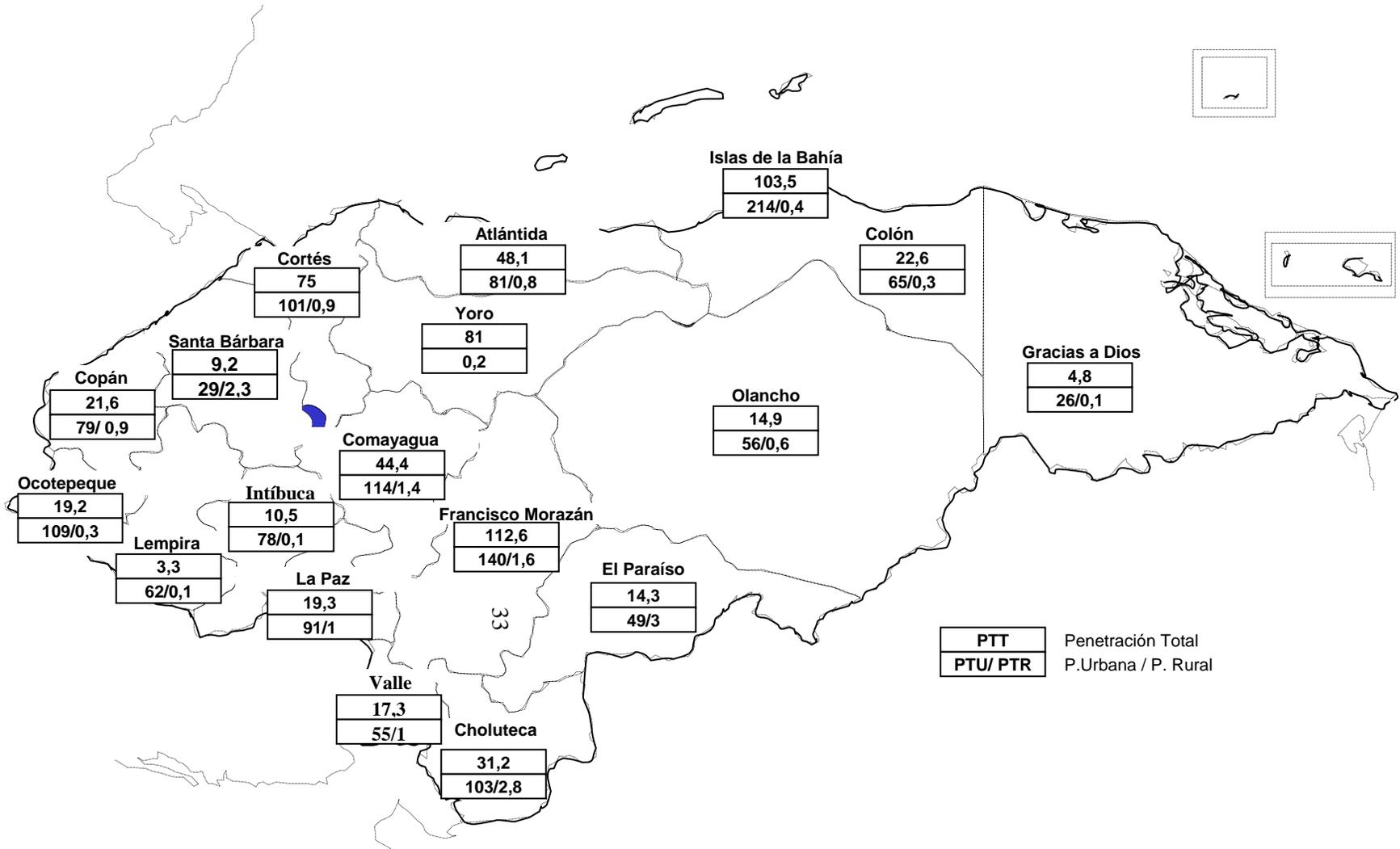
Para hacer frente al déficit de líneas telefónicas fijas, la administración de HONDUTEL inició en el año 2002 un programa de ampliación de su red que involucraba la instalación de aproximadamente 215.000 líneas telefónicas, de las cuales aproximadamente 100.000 de ellas eran para sustituir y modernizar a suscriptores existentes y la diferencia, 115.000 líneas, eran para nuevos suscriptores. Aun así, esta iniciativa sólo cubría el equivalente a la tercera parte de la demanda insatisfecha. Si se divide la demanda insatisfecha por región, la región Centro-Sur registra una demanda insatisfecha de 190.000 líneas, la región noroccidental 120.000 y la zona del Litoral Atlántico 31.000 líneas.

Cuadro 3
HONDURAS: DEMANDA INSATISFECHA DE TELEFONÍA FIJA A ENERO DE 2004

Departamento	Capacidad instalada (Enero de 2004)	Demanda insatisfecha	Demandas de capacidad instalada (porcentajes)
Total	410 414	342 191	83,38
Atlántida	28 186	11 339	40,23
Colón	7 398	11 217	151,62
Comayagua	17 248	12 483	72,37
Copán	8 958	8 251	92,11
Cortés	110 034	74 579	67,78
Choluteca	11 340	15 566	137,27
El Paraíso	6 653	13 757	206,78
Francisco Morazán	168 170	116 505	69,28
Gracias a Dios	400	2 568	642,00
Intibucá	2 160	3 369	155,97
Islas de La Bahía	4 336	6 569	151,50
La Paz	3 000	4 958	165,27
Lempira	879	5 938	675,54
Ocotepeque	3 150	3 301	104,79
Olancho	9 988	19 299	193,22
Santa Bárbara	3 146	15 244	484,55
Valle	3 032	4 598	151,65
Yoro	22 336	12 650	56,64

Fuente: Elaboración propia con información de la Unidad de Planificación Técnica de HONDUTEL.

Figura 2
HONDURAS: PENETRACIÓN TELEFÓNICA FIJA POR DEPARTAMENTO



Fuente: Elaboración propia con información oficial de HONDUTEL.

b) Programa de telefonía para todos – Modernidad para Honduras: la “vía hondureña” para la apertura del mercado de telefonía fija

Como se ha visto a lo largo de este documento, hasta fines del año 2001, la política sectorial de telecomunicaciones y el proceso de reforma del sector, estuvo enfocado en el proceso de capitalización de HONDUTEL que al final no logró los objetivos que se habían planteado. Con la llegada del Presidente Maduro, se estableció como prioridad la modernización, desarrollo y expansión de los servicios de telecomunicaciones, de manera que se satisficieran las necesidades de comunicación de los ciudadanos. Esta prioridad respondía al hecho de que durante muchos años había existido una oferta insuficiente para cubrir la demanda de servicios de telecomunicaciones, que a su vez había limitado el desarrollo de los diferentes sectores de la economía nacional, provocando con ello un efecto negativo en la competitividad del país, en la generación del empleo y el desarrollo integral de la sociedad.

A pesar de la voluntad explícita y manifiesta del gobierno por impulsar el desarrollo del sector, la situación macroeconómica del país y los compromisos adquiridos ante los organismos internacionales, limitaban las posibilidades del gobierno de invertir lo necesario para impulsar su desarrollo, y es por ello que el Poder Ejecutivo decidió emprender acciones orientadas a expandir y mejorar la oferta y disponibilidad de los servicios de telecomunicaciones en exclusividad de HONDUTEL.

i) Alcance del programa. En este contexto se creó el “Programa Telefonía para Todos-Modernidad para Honduras”(TpT), mediante Decreto Ejecutivo N° PCM 018-2003 (2003),²² con el fin de crear un nuevo mecanismo para atraer la inversión privada para ampliar, desarrollar y modernizar los servicios de telecomunicaciones que están bajo el régimen de exclusividad de HONDUTEL, con excepción del servicio de larga distancia internacional.

Mediante el Decreto de TpT se faculta a HONDUTEL a suscribir en forma no exclusiva y no discriminatoria, contratos de comercialización con personas naturales o jurídicas nacionales o extranjeras que actúen como suboperadores, con el propósito de ampliar y desarrollar la prestación de los servicios de telecomunicaciones autorizados a HONDUTEL para satisfacer la demanda de dichos servicios mediante la inversión del sector privado, en condiciones de libre mercado.

De este Decreto se desprenden dos consideraciones regulatorias importantes: la primera es la figura de suboperador. Si bien es cierto que en el Reglamento General de la Ley Marco de Telecomunicaciones, aprobado por el Acuerdo Número 89/97, de 1997, y reformado posteriormente en 2002, ya se establecía la figura jurídica de la comercialización, la figura del comercializador tipo suboperador nace directamente con este Decreto, para cumplir los propósitos del programa. Según el Decreto de TpT, un comercializador tipo suboperador es: *“aquel que recibe de HONDUTEL una extensión de los derechos otorgados por Ley, para permitirles 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”*.

La segunda consideración regulatoria y quizá la más importante, fue el vencimiento explícito de la exclusividad de HONDUTEL en todos sus servicios concesionados con excepción de los servicios de larga distancia internacional, sin necesidad de derogar los Decretos de Capitalización emitidos a fines de la década de los años noventa.²³ El mismo decreto de TpT, establecía que una

²² Ratificado mediante Decreto Legislativo número 159-2003, publicado en el Diario Oficial, La Gaceta, de fecha 24 de octubre de 2003.

²³ Si bien es cierto que el proceso más ordenado y expedito para lograr los objetivos de TpT era la derogación de los decretos de capitalización de HONDUTEL, políticamente no fue considerado viable.

vez que se concluyera el período de exclusividad de HONDUTEL, los suboperadores podrían seguir ofreciendo los servicios bajo el mismo esquema de suboperador, o bien solicitando directamente a CONATEL el título habilitante que los acreditara como operadores.

Aunque parezca contradictorio, esta segunda implicación del Decreto de TpT, generó algunos inconvenientes, en especial a la imagen de CONATEL y del gobierno en general, ya que sólo cuatro meses antes de la fecha de aprobación del Decreto de TpT, se había adjudicado la segunda concesión de Telefonía Móvil, la cual incluía en el contrato de concesión algunas consideraciones sobre la forma y tiempo en que el operador móvil podría prestar los servicios sobre los que tenía exclusividad HONDUTEL. Estas consideraciones fueron derogadas automáticamente con este decreto, facultando inmediatamente, de hecho, al operador móvil para prestar los servicios contemplados en TpT.

Por otra parte, el mismo Decreto de TpT, con el propósito de permitir que todo aquel que quisiera invertir en telecomunicaciones lo pudiera hacer, 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, creó una inconsistencia jurídica con respecto a las condicionantes que en esta materia estaban comprendidas en el contrato de concesión del operador móvil, viéndose obligado CONATEL a enmendar dicho contrato en estos aspectos. Ello causó inconformidad en los miembros de CONATEL,²⁴ al notar inconsistencias en materia de política sectorial por parte del gobierno, y/o situaciones irregulares de otro tipo.²⁵ Valga mencionar que la enmienda se ejecutó por moción del Congreso Nacional y fue debidamente aprobada por este poder del Estado una vez que la misma se hizo efectiva por parte de CONATEL.

Un elemento importante del programa TpT, son las disposiciones de tipo regulatorio incluidas en él, entre las que destacan:

- 1) La libertad en la selección de la tecnología a emplear en la prestación de los servicios.
- 2) La no obligatoriedad de cobertura, ni obligaciones de prestar servicios más allá de lo acordado en los contratos con sus clientes.
- 3) El hecho de que no se imponen limitaciones, ni obligaciones, de invertir y operar en cualquier categoría de servicios de telecomunicaciones (desde la infraestructura básica de las redes hasta los servicios a los usuarios finales).
- 4) Que todos los suboperadores podrán construir y utilizar su infraestructura de transporte local e interurbano o nacional para el transporte de sus propias señales y de las señales de otros suboperadores u operadores, con la simple notificación a CONATEL, eliminando con esto la exclusividad condicionada del servicio portador otorgada a HONDUTEL con el Decreto de Capitalización 89/99.

²⁴ Muchos de estos cambios que reflejan inconsistencia en la ejecución de la política de telecomunicaciones fueron presentados e incorporados en el programa, de TpT por la CPME quien jugó un rol muy activo en este proceso. Los funcionarios de CONATEL, más que estar en contra del Programa Telefonía para Todos, lo que requerían era que el proceso de apertura se hiciera en forma estructurada y consistente con el resto de procesos de reforma que se habían emprendido con anterioridad.

²⁵ Por ejemplo, la modificación en las restricciones de entrada, permitió al Consorcio MEGATEL-EMCE vender su participación accionaría a la empresa América Móvil de México, aun y cuando esta había resultado descalificada del proceso de licitación que dio lugar a la adjudicación de esta concesión.

5) Que el suboperador puede utilizar la misma infraestructura para prestar tanto los servicios de telecomunicaciones a comercializar como los otros servicios de telecomunicaciones autorizados por CONATEL, respetando el marco regulatorio vigente, a fin de promover la convergencia tecnológica.

6) Se estableció que los suboperadores son responsables directos ante sus usuarios y suscriptores por el suministro, la calidad y continuidad del servicio prestado.

7) Que HONDUTEL debe respetar todos los derechos de propiedad y otros intereses económicos y comerciales adquiridos por cada suboperador como producto de su inversión y trabajo, garantizando con ello la seguridad jurídica del programa.

8) Que los contratos de comercialización para los suboperadores no deben ser objeto de modificaciones unilaterales de las partes.

9) Los suboperadores tienen la obligación de interconectarse con la red pública de telecomunicaciones, así como el derecho de interconectarse con las redes de otros suboperadores, conforme a la normativa aplicable.

10) Inicialmente, se estableció un régimen de retención total para las llamadas locales y de larga distancia nacional que se cursaran y que se establecieran entre las redes de los suboperadores, y entre las redes de éstos y la red de HONDUTEL, de forma que cada empresa retendría para sí los ingresos que se originen en su red por dichas llamadas.

11) Durante el período de transición, HONDUTEL no cobraría por el tránsito en su red para las comunicaciones entre suboperadores. Este régimen sería transitorio y culminaría el 25 de diciembre del 2005. A partir de esa fecha se comenzó a aplicar el régimen de pago de cargos de acceso dispuestos en el Reglamento de Interconexión y en la normativa vigente.²⁶

12) En cuanto a las llamadas de larga distancia internacional y las llamadas desde y hacia las redes de los servicios de telefonía móvil se determinó que se aplicaría el mismo régimen de cargos de acceso aplicado por HONDUTEL y por los operadores del servicio de telefonía móvil.²⁷

ii) Evolución y niveles de inversión del programa “Telefonía para Todos”. Los suboperadores del programa TpT, se aglutinaron en la Asociación de Empresas Privadas de Telecomunicaciones (ASETEL), estructurada como una asociación civil sin fines de lucro, con personería jurídica, que tiene por objeto agrupar a las personas naturales y jurídicas que realizan actividades comerciales en las prestaciones de servicios de telecomunicaciones. Además de fomentar la unión de sus asociados y defender los intereses de las empresas privadas del sector de telecomunicaciones, ASETEL enfocó sus esfuerzos en promover ante las autoridades gubernamentales la adopción de la nueva legislación en materia de telecomunicaciones, que les garantizara competir sanamente y con reglas claras y equitativas en el mercado de telecomunicaciones, objetivo que aún en 2006 no se cumplía cabalmente.

En cuanto a la evolución en el desarrollo del programa, a diciembre del año 2005 y según la base de datos de CONATEL, 52 empresas obtuvieron el registro de comercializador tipo suboperador. Entre éstas, 23 habían iniciado formalmente operaciones comerciales. En ese

²⁶ CONATEL emitió en diciembre del año 2005 la resolución NR045/05 para reglamentar este aspecto.

²⁷ Para reglamentar los cargos de acceso por efecto de las llamadas de larga distancia vigentes a partir del 25 de diciembre del año 2005, CONATEL emitió la resolución NR 049/05.

momento estaban operando comercialmente aproximadamente. 99.043.000 líneas telefónicas, de las cuales cerca de dos terceras partes pertenecen a un solo suboperador (Multifon, S.A. de C.V.).²⁸

El total de líneas instaladas a diciembre del 2005 por los suboperadores del programa TpT, equivalían aproximadamente a la cuarta parte del total de líneas instaladas por HONDUTEL a esa misma fecha, por lo que puede afirmarse que el programa TpT definitivamente contribuyó en forma positiva a cubrir la demanda insatisfecha de líneas. Sin embargo, el 98% de las líneas instaladas por los suboperadores están localizadas en las tres ciudades más importantes del país, como era de esperarse, por lo que todavía se mantiene la inequidad de cobertura entre las áreas urbanas y las áreas rurales, obligando de esta manera a que el gobierno se preocupe más y con carácter de urgencia de los problemas sociales del acceso a los servicios de telecomunicaciones.

Cuando se lanzó el proyecto de TpT, los interesados en participar en él estimaron que para fines del 2005, habrían instalado un total de aproximadamente 200.000 líneas telefónicas. Aun cuando el proyecto ha contribuido positivamente, como se ha mencionado, llama poderosamente la atención el hecho de que sólo se hayan instalado la mitad de esa proyección y que sólo 45% de los suboperadores que obtuvieron su registro de comercialización hayan iniciado formalmente y comercialmente sus operaciones. Esta situación se ha debido mayormente a los problemas iniciales de interconexión que obligaron a los suboperadores a esperar aproximadamente 7 meses después de que se lanzó el programa para que saliera al mercado el primero de ellos, a la falta de definición y selección de la tecnología a utilizar por parte de algunos suboperadores y, en especial, a que muchos de los que obtuvieron el registro de suboperador, actuaron más por el clima generado por el proyecto y por falsas expectativas del negocio de telecomunicaciones originadas en la falta de un conocimiento profundo del negocio.

Otro hecho destacable del programa es el relacionado con la selección de tecnología que han hecho los suboperadores para el acceso de la última milla. En los inicios del programa, la mayor parte de los interesados se enfocaron en la utilización de los sistemas inalámbricos, sin embargo y debido a la poca disponibilidad de espectro muchos descartaron este esquema. Cabe destacar la gran variedad de tecnologías que han utilizado los suboperadores para emprender sus proyectos: Acceso Satelital e Inalámbrico como el caso de la empresa Teléfonos de Honduras, Acceso Inalámbrico como MULTIFON, UNITEL, CELTEL, y Telefonía Comunitaria, entre otros, así como redes de cobre, por ejemplo 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, Redes de Acceso Informático (Internet) como ITTSA, para mencionar algunos casos.

En materia de inversión, se estima que hasta fines de 2005 los suboperadores habían invertido el equivalente a 46,3 millones de dólares,²⁹ destacándose los montos de inversión efectuados por las Empresas MULTIFON, SULATEL, Telefonía Comunitaria S.A. (Tele +), METRORED y la telefónica celular CELTEL con su proyecto de TIGO Fijo. A diferencia de cómo se estimó inicialmente, no toda la inversión efectuada por los suboperadores de TpT, ha sido destinada a las redes de acceso, ya que muchos de ellos han invertido para desarrollar o fortalecer su infraestructura de conmutación y, sobre todo, implementar plataformas y sistemas que les permitieran ofrecer todos los servicios que estaba demandando el mercado.

²⁸ Aun cuando en la normativa emitida por CONATEL para el programa "Telefonía para Todos Modernidad para Honduras", se establecía 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 basados en la investigación propia del autor.

²⁹ Estimado basado en la información proporcionada en forma individual por la mayoría de los suboperadores mas importantes que han iniciado operaciones.

A pesar del vertiginoso crecimiento de la telefonía móvil, no cabe duda que ante la incertidumbre generada por la falta de una definición clara sobre el futuro de HONDUTEL, los suboperadores del programa TpT tienen a sus puertas un futuro prominente para contribuir en forma importante al desarrollo y modernización de los servicios de telecomunicaciones en Honduras. Sin embargo, no se puede ocultar la gran cantidad de problemas y barreras de entrada de carácter “no regulatorio” que HONDUTEL ha impuesto a los suboperadores, con el propósito de atrasar el proceso de implementación de los proyectos, o limitar la posibilidad de expansión, ayudando a las limitaciones de acceso que están implícitas en la estructura del programa y a la fragilidad jurídica que lleva consigo el tener que firmar con HONDUTEL un contrato de suboperador en lugar de obtener directamente un título habilitante de parte de CONATEL, tal como debió haber sido implementado el programa.

c) Distribución y concentración del mercado de telefonía fija

Al analizar la participación de mercado en el segmento de telefonía fija, se ve una dominancia de HONDUTEL, pero disminuida por el ingreso de los suboperadores. La tasa de crecimiento de la telefonía ha sido, de todas formas limitada, lo que sugiere la existencia aún de un mercado monopólico, en el que la influencia de HONDUTEL se ha mantenido como la más importante.

Tomando como referencia la información proporcionada por CONATEL, a diciembre del año 2003 el 100% del mercado de telefonía fija estaba en manos de HONDUTEL. Para diciembre del año 2004, con el ingreso de los suboperadores este porcentaje disminuyó a 93,69%, y el restante 6,31% quedó en manos de los suboperadores. Para diciembre del año 2005, los suboperadores ya tenían el 19,92% del mercado total de telefonía, mientras HONDUTEL mantenía la hegemonía con un 80,08%.

Si se analiza el nivel de concentración de mercado de telefonía fija utilizando el Índice de Hirschman-Herfindhal (IHH), se encuentra que este índice ha pasado de un valor máximo de 10.000 en diciembre del año 2003 a 8.817 en diciembre del año 2004 y 6.809 en diciembre del año 2005, reflejando un mercado aún altamente monopólico a pesar del ingreso de muchos nuevos operadores al mercado.

Al enfocar únicamente el segmento de los suboperadores del programa TpT, se encuentra que para fines del año 2005 este mercado también presentaba características altamente monopólicas, con un IHH de 3.384, en el que cerca de 87% de las líneas instaladas están en manos de tres operadores: MULTIFON, CELTEL y Telemas, y 95,4% del total de usuarios está en manos de los cinco principales suboperadores que sólo representan el 20% de los suboperadores activos y menos de 10% de los operadores registrados, lo que confirma la hipótesis del autor de que por condiciones de mercado y economías de escala, el número de equivalentes de igual tamaño (NEQ) que requiere el mercado de telefonía fija es entre 3 y 4 operadores, sin considerar las condiciones de especialización.

Esta composición y estructura del mercado de telefonía fija seguramente se verá influenciada y modificada cuando se liberalice completamente el mercado de larga distancia internacional (LDI), ya que muchos suboperadores han estructurado su estrategia de negocios bajo el supuesto de una participación activa en este mercado. Por otra parte, también queda claro que el desarrollo del mercado de telefonía fija está directamente relacionado con el desarrollo de infraestructura propia. De hecho, los operadores con más desarrollo en este mercado son aquellos que han tenido la capacidad de montar sus propias redes, fortaleciéndose con ello la hipótesis de que a pesar de los desarrollos en materia regulatoria, todavía existen significativas barreras de entrada en materia de acceso e interconexión a las redes de los operadores dominantes. Este problema limita considerablemente el desarrollo de los operadores más pequeños.

Por otra parte, el análisis de las cifras de penetración telefónica, reflejan que el programa TpT ha sido exitoso en resolver el problema de demanda insatisfecha en las zonas urbanas pero ha contribuido muy poco para reducir la inequidad en la prestación de los servicios de telecomunicaciones en las áreas rurales (véase la figura 2). Esta situación, resalta la importancia de la aprobación de la legislación que permite crear el Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones, como mecanismo para atender estas necesidades de comunicación en forma ordenada, oportuna y sostenible.

3. Mercado de la telefonía móvil en Honduras

La historia de la telefonía móvil celular en Honduras comienza con el ingreso al mercado de la sociedad Telefónica Celular S.A. (CELTEL), empresa que recibió una concesión de Hondutel, mediante el decreto N° 37-96 de 1996.³⁰ El convenio de concesión para la explotación del Servicio de Telefonía Móvil Celular en la República de Honduras durante un período de 10 años. Para efectuar un análisis más preciso sobre la evolución de la telefonía móvil en Honduras, dividiremos el período de estudio en dos: el primero que comienza con el ingreso al mercado de CELTEL en el mes de septiembre del año 1996 y que finaliza con el ingreso del segundo operador de telefonía móvil en noviembre del año 2003 y, el segundo, comprendido entre diciembre de 2003 y diciembre de 2005, período en que ha existido competencia en este sector.

a) Surgimiento de la telefonía móvil

CELTEL inició operaciones comerciales en septiembre de 1996 utilizando la “Banda A”³¹ de telefonía celular en 800Mhz con la tecnología Analógica AMPS (Advance Mobile Phone Systems), y en diciembre de ese año ya contaba con 2.276 suscriptores.

En el cuadro 4 se observa que durante el primer período en el que no hubo competencia en el sector, la telefonía móvil creció a una tasa promedio anual (CAGR) del 105,42%, lo cual nos indica que por ser un mercado virgen y con mucha demanda insatisfecha en telefonía fija, la población adoptó a la telefonía móvil como un sustituto natural para sus necesidades de comunicación. Como dato curioso, vale la pena mencionar que en su plan de negocios original, CELTEL estimó que después de 10 años los suscriptores de Telefonía Móvil en Honduras serían de 28.180,³² sin embargo 27 meses después de haber iniciado operaciones (Nov 1998) ya habían superado esta cifra al alcanzar 29.336 suscriptores. Durante el primer período de estudio ocurrieron varios eventos comerciales y cambios regulatorios que impactaron directamente en el desarrollo de la telefonía móvil celular. Siguiendo un orden cronológico, el primer evento no necesariamente regulatorio³³ para la implementación del sistema de prepago en abril de 1998. Hasta ese momento, el acceder a una suscripción de telefonía móvil estaba prácticamente reservado para el nivel empresarial y para los clientes de alto poder adquisitivo. La implementación del sistema de prepago permitió a los clientes familiares y de bajo consumo activar un teléfono móvil a menores costos, sin necesidad de depósitos en garantía y pagando su consumo mediante la recarga de tarjetas. Para fines de 1998, según reportes remitidos por CELTEL a CONATEL, cerca del 12% de sus clientes pertenecían a la

³⁰ A esa fecha, HONDUTEL actúa como representante del Estado de Honduras en materia de telecomunicaciones, porque todavía no había entrado en vigencia la LMT.

³¹ Según el plan Nacional de Atribución de Frecuencias vigente a la fecha de la entrada en vigencia del contrato de concesión, este rango corresponde a 825-835 Mhz para recepción y 870-880 Mhz para Transmisión. Nota HND37.

³² Se hace mención a este número de suscriptores por los efectos regulatorios que tiene el cargo por numeración que contemplaba el contrato de Concesión Original de CELTEL.

³³ En virtud de que CELTEL al momento de incorporar el sistema de prepago era el único operador de telefonía móvil en el país, debió solicitar autorización a CONATEL para poder iniciar sus actividades.

modalidad de prepago. Para inicios del 2002, esta proporción alcanzaba el 70%, y finales del 2003 esta cifra era de 82%.

Un indicador del éxito de esta nueva modalidad lo revela el incremento en el número de suscripciones por día. En el cuadro 4 se observa que el número de estas suscripciones diarias pasó de 33% en diciembre de 1997 a 947% en diciembre de 2005.

Un segundo evento que impactó en el crecimiento de los suscriptores de telefonía móvil fue el relacionado a los cargos por numeración. Como se mencionó anteriormente, en el convenio de concesión, CELTEL acordó pagar un monto mensual por cada uno de los números de abonado y por los prefijos que hubiere reservado dentro del plan nacional de numeración para su operación. Este cargo por numeración debió establecerse en el primer convenio de interconexión³⁴ que firmaron CELTEL y HONDUTEL, sin embargo dicho convenio no establecía ningún cargo por este concepto. Ante tal situación CONATEL tomó como referencia para el cargo por numeración el declarado por CELTEL en el convenio de concesión con HONDUTEL. El monto acordado allí como cargo de numeración era de 7,30 dólares³⁵ por cada suscriptor en servicio.

Cuadro 4
HONDURAS: EVOLUCIÓN DE LOS SUSCRIPTORES DE TELEFONÍA MÓVIL
DE CELTEL, 1996-2005

Fecha	Suscriptores	Crecimiento anual (porcentaje)	Nuevos usuarios netos	Suscripciones/día
Dic-1996	2 276			
Dic-1997	14 427	533,88	12 151	33
Dic-1998	34 897	141,89	20 470	56
Dic-1999	78 588	125,20	43 691	119
Dic-2000	155 274	97,58	76 686	210
Dic-2001	237 629	53,04	82 355	225
Dic-2002	326 508	37,40	88 879	243
Dic-2003	351 285	7,59	24 777	67
Dic-2004	508 955	44,88	157 670	431
Dic-2005	854 798	67,95	345 843	947

Fuente: Elaboración propia con datos de CONATEL.

En julio de 1999, CELTEL solicitó a CONATEL la revisión de los cargos por numeración porque se estaba viendo perjudicada por dicho cargo, y en virtud de que el acuerdo era pagar dicho monto hasta por el número máximo de suscriptores que habían estimado en su oferta comercial inicial. Considerando que esta oferta comercial había servido de base para tomar el valor de referencia del cargo por numeración, los funcionarios de CONATEL mediante la resolución AS665/99³⁶ acordaron fijar un pago mensual por numeración equivalente a 205.714 dólares, bajo el

³⁴ Este convenio fue firmado en septiembre de 1996.

³⁵ Es importante mencionar que este valor no es coherente con los estándares internacionales que por este concepto pagan los operadores de telefonía móvil. Este valor constituía parte de la tarifa básica mensual de los suscriptores de CELTEL lo que encarecía considerablemente el costo del servicio.

³⁶ Esta misma resolución amplió el plazo de la concesión de CELTEL hasta el año 2021. Para ello, los funcionarios de CONATEL argumentaron el mandato de la LMT de adecuar los contratos de concesión a lo establecido en la Ley. Estas dos situaciones provocaron el mandato de la LMT de adecuar los contratos de concesión a lo establecido en la Ley. Estas dos situaciones provocaron el Fiscal General del Estado de esa época emprendiera un juicio legal contra los funcionarios de CONATEL, basado en que éstos no tenían facultades para tomar esas decisiones sin haberlas sometido a la aprobación del Congreso Nacional de la Republica. Este proceso legal, a la fecha de preparación de este documento, todavía no había sido resuelto por el poder judicial.

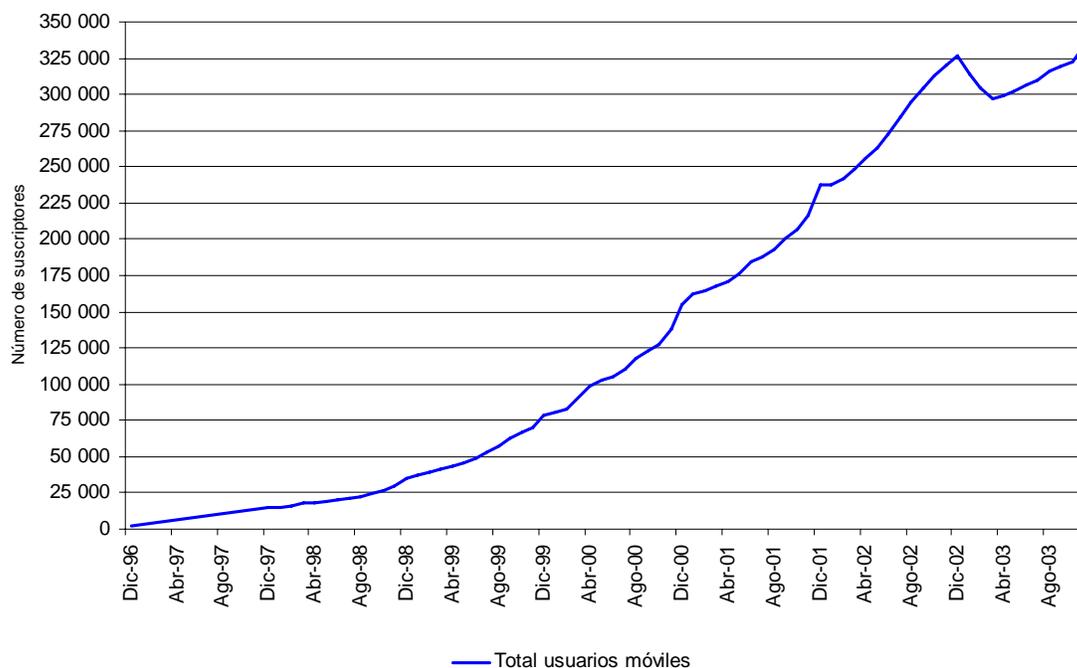
principio de que dicho valor era el máximo valor esperado en el momento en que se suscribió el contrato de concesión, por tanto, con ello no se estaba perjudicando al Gobierno de Honduras.

Al establecerse el cargo por numeración en un valor fijo, a medida que el número de suscriptores se incrementa, el cargo unitario por suscriptor disminuye, lo que permitió a CELTEL estructurar nuevos planes comerciales con tarifas básicas más bajas, incrementando con ello la posibilidad de que nuevos usuarios accedieran al servicio de telefonía móvil. Según los reportes enviados a CONATEL, en julio de 1999 CELTEL contaba ya con 267.088 suscriptores, reduciendo el cargo por suscriptor a 0,77 dólares, es decir, una décima parte del cargo por numeración que anteriormente se incluía en la tarifa básica mensual.

Con relación a este tema también es importante mencionar que en octubre de 1998 se aprobaron los decretos de capitalización de HONDUTEL, y como parte de este proceso se aprobó el contrato de concesión para un operador de Telefonía Móvil en la banda PCS, en el que se había establecido un cargo por numeración de 0,03 dólares por suscriptor por año. En el gráfico 5 se observa el comportamiento del crecimiento de los suscriptores de telefonía móvil durante el primer período de estudio, destacándose la pendiente del gráfico a partir de finales de 1998.

Gráfico 5

HONDURAS: EVOLUCIÓN DE SUSCRIPTORES DE TELEFONÍA MÓVIL
(Agosto 1996-Noviembre 2003)



Fuente: Elaboración propia con información de CONATEL.

Un tercer evento que definitivamente se puede considerar como la punta de lanza para el desarrollo de la telefonía móvil en Honduras fue la entrada en vigencia de la modalidad de cobro “el que llama paga” (CPP, por sus siglas en inglés). Hasta febrero del año 2000, en Honduras se utilizó la modalidad de cobro “parte móvil paga” (MPP, por sus siglas en inglés), en la que cada abonado de telefonía móvil es el responsable de todas las llamadas recibidas y originadas. La implementación del CPP, a partir de marzo de 2000, tenía el propósito de facilitar el acceso a un mayor porcentaje de la población a los servicios de telefonía móvil y que éstos a su vez pudieran

utilizar con mayor frecuencia su teléfono móvil (Pavón 2002). La modalidad CPP es aplicable a toda llamada telefónica establecida dentro del territorio de la República de Honduras (móvil-fijo, fijo-móvil, móvil-móvil).

Tomando como referencia el indicador de suscripciones por día mostrado en el cuadro 4, se observa que a partir del año 2000 la tasa promedio de suscripciones diarias se incrementaron en 76,5%, al pasar de 119 suscripciones por día en 1999 a 210 en el año 2000. A partir de esa fecha la tendencia se ha mantenido creciente con excepción del año 2003 en el que decae a 68 suscripciones por día, producto de una situación especial en el mercado, asociada con la restricción en la asignación de nueva numeración por parte de CONATEL, para obligar al operador a cumplir las normas de calidad de servicio, especialmente en las relacionadas con la finalización de llamadas y cobertura del servicio.³⁷

Un último factor que seguramente influyó en el crecimiento de la telefonía celular de la implementación de una red con tecnología CDMA por sus siglas en inglés (Code Division Multiple Access) a partir de mediados del año 2000. Con la implementación de CDMA CELTEL pudo aumentar en aproximadamente 20 veces la capacidad de transmisión en comparación a la tecnología AMPS, permitiendo con ello atender a un mayor número de usuarios utilizando el mismo espectro radioeléctrico. Sin embargo, y ante la saturación del espectro asignado en la concesión original utilizado para la red AMPS y N-AMPS,³⁸ CELTEL se vio en la necesidad de solicitar más el espectro radioeléctrico para “Banda A extendida”, a fin de implementar su nueva red CDMA.³⁹

b) Principales hitos en el desarrollo de la telefonía móvil: apertura a la competencia

A fines del período de gobierno del Presidente Carlos Roberto Flores (noviembre de 2001), CONATEL decidió lanzar nuevamente un proceso de licitación para la adjudicación de una nueva banda de telefonía móvil. Para este proceso CONATEL puso a disposición de los posibles oferentes todas las bandas de frecuencias disponibles, para que fueran las empresas oferentes las que decidieran en qué banda deseaban operar. Sin embargo, al cambio de gobierno en enero de 2002, y, con ello nuevas autoridades de CONATEL, se analizó la viabilidad de este esquema y se encontró que el proceso contaba con algunas debilidades entre las que destacan las siguientes:

i) De las bandas de frecuencias puestas a disposición de los oferentes, solo la banda A de PCS estaba libre de interferencias o no requería migración de otros clientes con autorizaciones anteriores, ni tampoco presentaba restricciones legales.

ii) Debido al fallido proceso de capitalización de HONDUTEL, todos los operadores interesados deseaban conocer el futuro de HONDUTEL antes de comenzar este proceso.

iii) El marco regulatorio vigente, carecía de los requerimientos necesarios para garantizar la libre competencia y la correcta operación del nuevo participante en el mercado.

Ante tales condiciones, las nuevas autoridades decidieron en abril del 2002 posponer el proceso hasta resolver estas limitaciones. En diciembre de ese año se aprobó el nuevo Reglamento General de la Ley Marco, el cual ya incorpora disposiciones en materia de competencia y de interconexión. Posteriormente, en marzo de 2003, se aprobó el Reglamento de Interconexión,

³⁷ Como en esos momentos estaba en proceso la licitación para la asignación de la segunda banda de telefonía celular, CELTEL estratégicamente decidió invertir en la implementación de una red GSM en lugar de mejorar la red CDMA para cumplir los requisitos de calidad que se les exigía.

³⁸ Esta es la tecnología “Narrow Advanced Mobile Phone Systems” implementada por CELTEL a partir de finales de 1998.

³⁹ Esta frecuencia estaba asignada en el Plan Nacional de Atribución de Frecuencias para telefonía móvil y para aplicaciones inalámbricas de telefonía fija. Comprende un bloque de 5 MHz divididos en 2 bloques de 2,5 MHz: uno para recepción, en 824-825 y 845-846,5 Mhz, y otro para transmisión en 869-870 Mhz y 890-891,5 Mhz.

herramienta vital para el ingreso del nuevo operador, ya que hasta la fecha lo único que existía eran convenios de interconexión bilaterales entre HONDUTEL y CELTEL y un reglamento limitado que databa de 1998. Por otra parte, el gobierno definió claramente la participación de HONDUTEL en el mercado de telefonía móvil, estableciendo que la empresa estatal no podría ingresar al mercado sino hasta después de que venciera la exclusividad (diciembre, 2005), que tenía en los servicios de telefonía básica y portador, resolviendo con ello uno de los dilemas de los operadores interesados en el proceso. El 24 de abril se convocó a las tres empresas precalificadas para obtener la concesión de la Banda A de PCS,⁴⁰ pero sólo una de ellas —el Consorcio MEGATEL-EMCE— presentó una oferta económica (7,1 millones de dólares), y ganó la concesión.

A pesar de que la adjudicación fue criticada por haberse otorgado a la única empresa que completó la oferta, esta posibilidad es admitida por la Ley de Contratación del Estado,⁴¹ y su Reglamento.⁴² En el caso del proceso en mención, el Pliego de Condiciones o Bases de Precalificación establecía un número mínimo de tres precalificados para continuar el proceso, previsión contemplada en la Ley de Contratación del Estado, ya que este número lo establece el órgano licitante. Para este proceso el número de empresas participantes en el proceso de precalificación fueron seis, de las cuales sólo tres cumplieron con los requisitos establecidos y por lo tanto denominados como precalificados.

Asimismo, las mismas Bases de Licitación establecían que en caso de una sola oferta económica fuera presentada, esta se consideraría como la mayor oferta económica siempre que su monto fuera mayor o igual al precio base, circunstancia que aconteció en este caso, procediéndose con ello a la adjudicación correspondiente sin violentar ninguna disposición de orden jurídico. Todas estas condicionantes ya habían sido previamente estudiadas por CONATEL, sobre todo para prevenir los fracasos de los procesos anteriores en especial el ocurrido en el proceso de Capitalización de HONDUTEL.

MEGATEL inició operaciones en noviembre del 2003, y en diciembre de ese mismo año ya contaba con 28.077 abonados. Cuando MEGATEL entró al mercado ya existían en Honduras 332.855 suscriptores de telefonía móvil y la penetración de telefonía móvil era de 478 suscriptores por cada 10.000 habitantes, como se muestra en el cuadro 5; Aun cuando muchos sectores eran escépticos sobre el impacto de un nuevo operador en el mercado de telefonía móvil, las estadísticas han demostrado y siguen demostrando el impacto positivo que ha generado al usuario en particular y al país en general el ingreso del segundo operador.

Entre diciembre de 2003 y diciembre de 2004, el total de suscriptores de telefonía móvil creció, de 379.362 a 707.201,⁴³ y en diciembre de 2005 esta cifra era de 1.281.462, una cifra sin precedentes en el mercado de telecomunicaciones en Honduras. Si consideramos el indicador mostrado en el cuadro 4 relacionado con el número de suscripciones promedio diarias, sólo en el caso de CELTEL esta tasa se incrementó a 432 en el año 2004 y a 947 en el año 2005. Si lo vemos en el mercado total de telefonía móvil, en el 2004 se registraron 898 suscripciones diarias y en el año 2005 hubo en promedio 1.573 nuevas suscripciones de telefonía móvil.

⁴⁰ Recepción: 1.850-1.870 MHz; Transmisión: 1930-1950 MHz.

⁴¹ Decreto Legislativo 74-2001.

⁴² Decreto Ejecutivo 055-2002.

⁴³ CELTEL necesitó cerca de 8 años para alcanzar este número de suscriptores bajo un esquema de mercado monopólico. No hay que olvidar que al momento de la apertura en noviembre del año 2003, CELTEL tenía únicamente 332.855 suscriptores.

Cuadro 5
HONDURAS: EVOLUCIÓN DE LOS SUSCRIPTORES DE TELEFONÍA FIJA Y MÓVIL
A PARTIR DEL INGRESO AL MERCADO DE MEGATEL, 2003-2005

Mes		Cantidad de suscriptores			Penetración telefónica (porcentajes)		
		Telefonía fija	Telefonía móvil	Total	Telefonía fija	Telefonía móvil	Total
2003	Noviembre	333 841	332 855	666 696	4,79	4,78	9,57
	Diciembre	335 434	379 362	714 796	4,81	5,44	10,26
2004	Enero	336 868	398 055	734 923	4,83	5,71	10,55
	Febrero	338 620	416 055	754 675	4,86	5,97	10,83
	Marzo	341 186	436 646	777 832	4,90	6,27	11,16
	Abril	343 418	463 917	807 335	4,93	6,66	11,58
	Mayo	345 160	482 597	827 757	4,95	6,92	11,88
	Junio	347 593	513 151	860 744	4,99	7,36	12,35
	Julio	353 509	541 647	895 156	5,07	7,77	12,84
	Agosto	354 373	562 215	916 588	5,08	8,07	13,15
	Septiembre	356 778	587 122	943 900	5,12	8,42	13,54
	Octubre	362 374	621 775	984 149	5,20	8,92	14,12
	Noviembre	366 167	655 557	1 021 724	5,25	9,41	14,66
	Diciembre	368 465	707 201	1 075 666	5,29	10,15	15,44
2005	Enero	394 104	739 010	1 133 114	5,66	10,60	16,26
	Febrero	396 652	778 032	1 174 684	5,69	11,16	16,86
	Marzo	398 920	832 603	1 231 523	5,72	11,95	17,67
	Abril	416 165	849 759	1 265 924	5,97	12,19	18,17
	Mayo	433 277	882 229	1 315 506	6,22	12,66	18,88
	Junio	438 682	941 597	1 380 279	6,29	13,51	19,81
	Julio	441 192	988 289	1 429 481	6,33	14,18	20,51
	Agosto	443 682	1 032 521	1 476 203	6,37	14,82	21,18
	Septiembre	466 541	1 065 111	1 531 652	6,69	15,28	21,98
	Octubre	476 215	1 114 729	1 590 944	6,83	16,00	22,83
	Noviembre	486 778	1 168 227	1 655 055	6,98	16,76	23,75
	Diciembre	497 098	1 281 462	1 778 560	7,13	18,39	25,52

Fuente: Elaboración propia con información de CONATEL.

Como se mencionó anteriormente, cuando ingresó del segundo operador, la penetración telefónica móvil era de 478 suscriptores por cada 10.000 habitantes. En diciembre del 2004 este valor se había incrementado a 1.015 suscriptores por cada 10.000 habitantes, equivalente a un aumento de 212%, y en diciembre del 2005 a 1839 suscriptores por cada 10.000 habitantes, representando un incremento en dos años de 285%. En lo que a la tasa de penetración de telefonía fija se refiere, ésta creció en un 10,37% en el período dic 03-dic 04, pasando de 479 líneas telefónicas por cada 10.000 habitantes a 529 líneas telefónicas por 10.000 habitantes. Sin embargo en los siguientes 12 meses (dic 04-dic 05) la tasa de penetración de telefonía fija creció 34,91%, pasando de 529 a 713 líneas por cada 10.000 habitantes, impulsado en gran manera por el impacto generado por el programa TpT. Estas cifras rebasan las expectativas que se tenían con respecto al impacto de la segunda banda móvil.⁴⁴

En diciembre del año 2003, por consideraciones de tipo político y para compensar el haber limitado la exclusividad de HONDUTEL mediante el programa TpT, el Congreso Nacional mediante los decretos N° 218 y 225/2003, decidió otorgar en forma unilateral y sin ningún proceso de licitación pública internacional una concesión para que HONDUTEL operara a partir del 25 de diciembre del 2005 una banda PCS en 1900 MHz, constituyéndose en el tercer operador de telefonía móvil, condición que no se cumplió por la falta de decisión gubernamental sobre el futuro de HONDUTEL.

c) Distribución y concentración del mercado de telefonía móvil

La distribución del mercado entre los operadores a partir del ingreso del segundo operador, se puede ver en el cuadro 6. CONATEL estimaba que para fines del 2004 el nuevo operador habría capturado 20% del mercado y seguiría creciendo en aproximadamente 5% anual, hasta llegar a 30% del mercado en el 2006. MEGATEL rápidamente logró llegar a 20% del mercado, en junio de 2004, y a fines de ese año ya tenía 28% del mercado total de telefonía móvil. Como era de esperar, a partir de ahí su crecimiento se estabilizó. Al finalizar el año 2005 había logrado cubrir la tercera parte del mercado total de telefonía móvil, un resultado satisfactorio, de acuerdo con las expectativas del gobierno. Con el posible ingreso de un tercer operador, se espera que el mercado siga creciendo del mismo modo, que la participación de mercado de MEGATEL se estabilice en una tercera parte del mercado, y que el nuevo operador pueda llegar a captar 10% del mercado total, por la posición que tenía en el mercado de telefonía fija. Al analizar el IHH,⁴⁵ se observa que el mercado de telefonía móvil continúa altamente concentrado, aunque su nivel de concentración a diciembre del año 2005, medido a través de este índice, se ha reducido a la mitad de cómo se encontraba en noviembre del 2003.

Otro elemento importante en el análisis de la evolución de la telefonía móvil es el relacionado con la captación de los nuevos usuarios. En este sentido los estimados de CONATEL eran que el nuevo operador captaría entre 20 y 35% de los nuevos suscriptores entre 2004 y 2005, esperando que pudiera captar cerca del 50% al tercer año de operación una vez que se hubiera consolidado en el mercado.

En el primer año de operación MEGATEL captó 51,8% de los nuevos usuarios, mientras CELTEL captó únicamente 48,2% de éstos, como resultado de la aparición de la nueva empresa, tras ocho años de monopolio de CELTEL.⁴⁶ En el año 2005 la situación volvió a la normalidad y CELTEL había captado 60,22% de los nuevos clientes mientras MEGATEL solamente el 39,78%.

⁴⁴ Todas estas estimaciones surgen del estudio realizado por CONATEL para efectuar la valoración de la banda PCS y que sirvieron de base para la determinación del precio base de la banda.

⁴⁵ Para más detalle sobre el Índice de Hirschman-Herfindhal, véase Tábora (2005).

⁴⁶ Este comportamiento se produjo en gran medida como consecuencia de que muchos usuarios que habían tenido mala experiencia con CELTEL, al tener una nueva opción decidieron moverse al nuevo operador o contratar una nueva suscripción para comparar.

Como se mencionó al efectuar el análisis del primer período de desarrollo de la telefonía móvil en Honduras, la implementación de la modalidad de prepago ha constituido un elemento fundamental para el acelerado crecimiento de la telefonía móvil. Sin embargo, el incremento de este tipo de clientes representa un desafío para los operadores móviles, debido a las potenciales pérdidas que pueden generar⁴⁷ por efecto de su alta tasa de abandono,⁴⁸ y al limitado Ingreso Promedio por Usuario (ARPU, por sus siglas en Inglés).

Cuando ingresó MEGATEL al mercado, aproximadamente 82% de los usuarios de telefonía móvil era de la modalidad de prepago y únicamente 18% correspondía a la modalidad de pospago. Según el estudio de Perry (2001) y Dualibi (2002), se estimaba que para el año 2005, 81% de los suscriptores de América Latina estarían bajo la modalidad de prepago, pero en Honduras ya se había alcanzado esta cifra en el año 2003.

El ingreso al mercado de MEGATEL profundizó la estructura de mercado mencionada, ya que entre noviembre de 2003 y diciembre de 2005 la distribución del mercado entre clientes prepago y post-pago pasó de 82%-18% a 92,50%-7,50%. Asimismo, a partir del ingreso de MEGATEL, 96,20% de los nuevos usuarios fueron a la modalidad de prepago y solamente 3,80% fueron post-pago. Este comportamiento ha correspondido básicamente a las siguientes razones:

i) La estrategia comercial de MEGATEL está orientada a los clientes de prepago, estableciendo para ello bonos y comisiones por venta de tarjetas prepago 40% más altas para sus distribuidores que para CELTEL. Esta empresa pagaba 10% de comisión por la venta de tarjetas y en las denominaciones bajas sólo paga 7%. Otro aspecto importante es el relacionado con los bonos por cumplimiento de meta, que en el caso de CELTEL es fijo al llegar a un determinado nivel de venta, en cambio en MEGATEL se incrementa en la medida que los distribuidores venden más. La estrategia comercial de MEGATEL apunta a convertirse en un operador 100% bajo la modalidad de prepago, aparentemente con el fin de ganar mercado rápidamente y prevenir el ingreso de un tercer operador.

ii) Los clientes pospago, en su gran mayoría clientes corporativos y empresariales, se mantuvieron con CELTEL, quedando un mercado limitado para MEGATEL en esta categoría. Esto se reflejó en la distribución en MEGATEL entre clientes prepago-pospago de 94,60%-5,4% en diciembre de 2005, mientras que CELTEL tenía una distribución de 91,4%-8,6% en esas categorías.

⁴⁷ Según Pyramid Research (véase Latin Pacific Capital (2003)) al analizar el Valor Presente Neto (VPN) de los clientes de prepago considerando que su ARPU promedio es de 15 dólares al mes y que el costo promedio para adquirir este tipo de cliente es aproximadamente 150 dólares, si la tasa de Churn es superior a 35%, el VPN puede ser negativo.

⁴⁸ CHURN en inglés.

Cuadro 6
HONDURAS: DISTRIBUCIÓN DEL MERCADO TOTAL DE TELEFONÍA MÓVIL
POR OPERADOR, 2003-2005

Mes		Participación del Mercado (porcentajes)		Índice de Herfindhal (Hhi)
		Celcel	Megatel	
2003	Noviembre	100,00	0,00	10 000,00
	Diciembre	92,60	7,40	8 629,52
2004	Enero	89,60	10,40	8 136,32
	Febrero	87,70	12,30	7 842,58
	Marzo	85,40	14,60	7 506,32
	Abril	83,40	16,60	7 231,12
	Mayo	81,80	18,20	7 022,48
	Junio	79,90	20,10	6 788,02
	Julio	78,00	22,00	6 568,00
	Agosto	76,80	23,20	6 436,48
	Septiembre	75,40	24,60	6 290,32
	Octubre	73,70	26,30	6 123,38
	Noviembre	72,30	27,70	5 994,58
	Diciembre	72,00	28,00	5 968,00
2005	Enero	71,20	28,80	5 898,88
	Febrero	70,90	29,10	5 873,62
	Marzo	69,30	30,70	5 744,98
	Abril	70,30	29,70	5 824,18
	Mayo	69,60	30,40	5 768,32
	Junio	69,30	30,70	5 744,98
	Julio	68,80	31,20	5 706,88
	Agosto	68,20	31,80	5 662,48
	Septiembre	67,50	32,50	5 611,39
	Octubre	67,30	32,70	5 595,20
	Noviembre	67,10	32,90	5 587,98
	Diciembre	66,70	33,30	5 558,11

Fuente: Elaboración propia, con información de CONATEL.

III. Política y regulación de la competencia en las telecomunicaciones en honduras

La industria de las telecomunicaciones en la región centroamericana en general, y específicamente Honduras, ha experimentado un cambio, de una estructura monopolística, con un rol central del Estado en la operación y explotación de los servicios de telecomunicaciones, hacia una estructura más competitiva con nuevos retos y compromisos, donde el rol del Estado ha tendido a convertirse en un promotor y facilitador de la sana competencia entre los operadores.

Por otra parte, es preocupación del Estado la universalización de los servicios de telecomunicaciones, la ampliación de su cobertura y la calidad adecuada de éstos. Todo esto con la finalidad de convertir a las telecomunicaciones en un instrumento de desarrollo económico del país, mediante la promoción de la inversión del sector privado, la inclusión de nuevos agentes productivos, la generación de empleo y, por ende, una mejora integral en la calidad de vida de todos los ciudadanos.

En este contexto, el contar con una adecuada regulación en aspectos tarifarios, en materia de competencia, y en interconexión, constituye el pilar fundamental y prioritario para promover el desarrollo de los servicios en este nuevo contexto dinámico y más competitivo. Es por esta razón que en este capítulo se estudian y se presentan los conceptos más importantes de estos tres elementos para el caso de Honduras.

1. Regulación de la competencia

Como se mencionó en este documento (sección 1.c, capítulo I), los lineamientos generales sobre la regulación de la competencia en los servicios de telecomunicaciones en Honduras, están establecidos en la LMT, y le corresponde a CONATEL velar por la promoción y defensa de la competencia en la prestación de los servicios de telecomunicaciones. Sin embargo, y, aun y cuando ya se habían incorporado algunas consideraciones sobre esta materia en otras normas como el caso del capítulo II del Reglamento de Tarifas y Costos de Servicios Telecomunicaciones de 1998, no es sino hasta la Reforma del Reglamento General de Ley Marco de Telecomunicaciones (RGLMT) en diciembre de 2002, que se introdujo el título IV relacionado con la Competencia en la Prestación de los Servicios.

En el RGLMT se establece que los servicios de telecomunicaciones en Honduras se deben brindar bajo un régimen de libre, leal y sana competencia, y se prohíben todas aquellas prácticas que limiten o distorsionen la libre competencia en la prestación de los servicios, o que limiten el acceso de nuevos operadores al mercado. En este mismo artículo se le otorga a CONATEL las potestades necesarias para velar el estricto cumplimiento de lo anteriormente mencionado.⁴⁹

Como se mencionará más adelante esta nueva regulación en materia de competencia incorpora muchas herramientas fundamentales para promover la competencia en la prestación de los servicios de telecomunicaciones. Sin embargo, aun cuando define claramente las prácticas restrictivas y las prohibiciones en la materia, a fines de 2005 no se habían desarrollado los aspectos relacionados con las sanciones por las violaciones a la ley se habían categorizado estas prácticas como faltas graves o muy graves. Esto es muy importante para poder hacerla consistente con las definiciones que ya establece en esta materia de sanciones la LMT.

Los adelantos significativos que en materia de competencia⁵⁰ incorpora y desarrolla el nuevo RGLMT se resumen en cuatro elementos regulatorios muy importantes para promover la competencia en la prestación de los servicios de telecomunicaciones:

a) Operador con peso significativo de mercado

Bajo este nuevo marco regulatorio, se considera que un operador posee “Peso Significativo en el Mercado” (PSM), cuando en forma individual o conjuntamente con otros, disfruta de una posición equivalente a una posición dominante, con una fuerza económica tal que le permita que su comportamiento sea, en medida apreciable, independiente de sus competidores, clientes y, en última instancia, de los usuarios, como consecuencia de factores tales como la participación en el mercado, el desarrollo tecnológico, las características de la oferta o de la demanda de los servicios u otros.

Un operador PSM en un determinado mercado, puede ser declarado como tal en otro mercado relacionado, si los vínculos entre ambos mercados son tales que le permiten al ente operador, crear y/o mantener el poder dominante en el segundo mercado, basándose para ello en las condiciones que tiene en el mercado en el cual tiene peso significativo, permitiéndole esta situación, reforzar su posición de dominio.

⁴⁹ En este punto es importante mencionar, que bajo los nuevos lineamientos establecidos en la nueva Ley de Defensa y Promoción de la Competencia, las facultades de CONATEL en el sentido más amplio de la regulación de la competencia, queda supeditada a lo que establezca la nueva autoridad de competencia, basándose para ello en lo establecido en la LPDC y la preeminencia jurídica que tiene la nueva Ley sobre este Reglamento.

⁵⁰ Toda la adecuación del marco normativo del sector y la política de apertura le ha permitido a Honduras, no verse afectado con los requerimientos que en materia de telecomunicaciones requieren tratados de libre comercio que el país ha suscrito.

Las consideraciones que establece este nuevo marco para determinar si un operador tiene PSM, son las siguientes:

- i) Determinar el mercado relevante afectado. Para ello se requiere identificar dentro del mercado de telecomunicaciones aquel en el cual existe una posición de dominio.
- ii) El porcentaje de participación en el mercado del respectivo operador, en función ya sea del número de suscriptores, la cantidad de circuitos de tránsito, la capacidad de los enlaces o la facturación por determinado servicio, etc.
- iii) Si el operador, ya sea individual o conjuntamente con otros operadores disfruta de una posición de dominio tal que le permite imponer condiciones para la interconexión, independientemente del criterio de sus competidores, de sus clientes y de los usuarios.
- iv) Si el operador ha desarrollado su infraestructura parcial o totalmente con base en derechos especiales o exclusivos, aunque ya no existan, pero que le permiten conservar poder de mercado, como es el caso del operador estatal de telefonía fija.
- v) Si existen barreras legales, técnicas o económicas para que otros operadores puedan ingresar al mercado.
- vi) Si el operador es una empresa integrada verticalmente y es propietaria u opera la infraestructura de una red para suministrar servicios a los usuarios, y sus competidores necesariamente necesitan tener acceso a alguno de sus recursos o servicios para competir con él.

La legislación faculta a CONATEL, para que cuando un operador sea declarado como Operador PSM,⁵¹ regule tarifas, precios y condiciones de este operador, a fin de garantizar la armonía y competencia en este mercado del sector de telecomunicaciones.

En aquellos casos en los que un operador esté integrado verticalmente, o tuviese participación en otro servicio de telecomunicaciones en competencia, directa o indirecta, a través de filiales, subsidiarias o asociados, CONATEL puede requerir la realización de una prueba periódica para verificar que en las tarifas de los servicios en competencia, y que son ofrecidos por sus competidores vía el acceso a los recursos esenciales del indicado proveedor, no existan subsidios cruzados o precios predatorios.

b) Mercado relevante

El mercado debe analizarse en dos dimensiones: el mercado de producto y el mercado geográfico. Por “mercado de producto” se entiende la totalidad de los productos y servicios que los consumidores consideren intercambiables o sustituibles por sus características, su precio o el uso que se prevea hacer de ellos. En este sentido, el RGLMT reconoce inicialmente dos tipos de mercados de producto de referencia: i) “Mercado de servicios”, relacionado con la prestación de cualquier tipo de servicios de telecomunicaciones a los usuarios. Se considerará que los diferentes servicios de telecomunicaciones son sustituibles si presentan un grado suficiente de intercambiabilidad para el usuario, lo que significaría que puede desarrollarse una competencia efectiva entre los diferentes prestadores de tales servicios. ii) “Mercado de acceso a los recursos”, relacionado con todos los tipos de recursos que necesitan los operadores para la prestación de un servicio dado.

⁵¹ CONATEL puede declarar a un operador con PSM mediante una resolución debidamente motivada y justificada. Esta resolución debe ser sólida, pues de lo contrario podría ser recusada por el operador. De hecho, una resolución de este tipo puede ser recusada por el operador y ser sometida a los fueros del Poder Judicial, por lo que la posibilidad de CONATEL de actuar puede extenderse por tiempo indefinido. Esta situación puede ser resuelta si se procede bajo los cánones establecidos para tal fin en la nueva Ley de Promoción y Defensa de la Competencia, que determina que ante las resoluciones de la Comisión sólo cabe el recurso de amparo ante la Corte Suprema de Justicia, limitando con ello el riesgo de no aplicabilidad de las normas del regulador sectorial.

El mercado geográfico corresponde a la zona en la que los operadores desarrollan actividades de suministro y prestación de recursos y servicios. Es necesario definir tal mercado, de acuerdo con su especificidad real y que abarque todo el territorio donde potencialmente puede haber condiciones homogéneas de competencia.

c) Prácticas y conductas prohibidas

En cuanto a la materia de las prácticas y conductas prohibidas, el RGLMT establece que se prohíben todos los acuerdos entre operadores, las asociaciones de operadores y las prácticas concertadas y actuaciones paralelas, que tengan por objeto o efecto impedir, restringir o falsear la competencia en el mercado de los servicios de telecomunicaciones estableciendo en particular la prohibición de las siguientes prácticas: a) fijar directa o indirectamente las tarifas de los servicios u otras condiciones comerciales de los mismos; b) repartirse los mercados o las fuentes de abastecimiento; c) limitar o controlar la oferta, el mercado, el desarrollo técnico o las inversiones; d) asociarse o concertar para generar una situación de posición de dominio conjunta, a favor de más de un operador; e) aplicar a terceros contratantes condiciones desiguales para prestaciones equivalentes, que ocasionen a éstos una desventaja competitiva; f) subordinar la celebración de contratos a la aceptación, por los otros contratantes, de prestaciones suplementarias que, por su naturaleza o según los usos mercantiles, no guarden relación alguna con el objeto de dichos contratos. g) Negativa concertada e injustificada de satisfacer las demandas de compra o adquisición o las ofertas de venta o prestación de servicios o recursos; h) La fijación, coordinación o concertación de las ofertas o de la abstención de presentar ofertas en las licitaciones o los concursos realizados por CONATEL o relacionados con el sector de telecomunicaciones.

Asimismo, está establecida la prohibición asociada con la competencia desleal, conducta definida como falsear o distorsionar gravemente las condiciones de competencia en el mercado mediante prácticas desleales. Entre otras, se consideran prácticas desleales: actos de confusión, actos de engaño, actos denigrantes, actos de comparación falsa, actos de imputación, actos de violación a la propiedad industrial, actos que distorsionen el fin y la calidad de la interconexión y, en general, cualquier acto que por su naturaleza o finalidad pueda considerarse análogo o asimilable a aquellos.

Es potestad de CONATEL tipificar otras prácticas o conductas que restrinjan la competencia, así como determinar los criterios para la calificación de las conductas como prohibidas.

d) Abuso de la posición dominante

El abuso de la posición dominante se refiere a la(s) conducta(s) de un operador con peso significativo en el mercado que influencia la estructura del mercado, y que con su sola presencia debilita el grado de competencia en el mercado, o que recurriendo a métodos distintos de los que configuran la competencia normal en las transacciones de bienes o servicios, tiene el efecto de amenazar el grado de competencia que existe en el mercado o que limita el incremento de la misma.

La legislación en materia de competencia establece como prácticas asociadas al abuso de la posición dominante, entre otras las siguientes:

i) Negativa de suministros. Cuando un Operador con PSM se niegue sin causa adecuadamente justificada atender una solicitud o condicione el suministro del recurso o servicio, sin causa justificada.

- ii) Retirada del suministro. Cuando un Operador con PSM retire, sin causa debidamente justificada, el suministro de un recurso o servicio, afectando con ello la competencia en el mercado.
- iii) Configuración de red. La configuración de red efectuada por un operador que goce de un PSM tenga la finalidad de hacer más difícil el acceso para los competidores a su mercado o a otros mercados de servicios de telecomunicaciones, a menos que la misma sea objetivamente justificable en términos de eficiencia y racionalidad.
- iv) Fijación de precios excesivamente elevados. Cuando un operador con PSM fija una política de precios mediante la cual establece un precio o tarifa que resulta excesiva en comparación con el valor económico del recurso o servicio prestado, de forma que afecte la competencia en su mercado o en otro mercado de servicios de telecomunicaciones.
- v) Fijación de precios predatorios (precios desleales). Cuando un operador con PSM fija una política de precios que tiene como principal objetivo la eliminación o debilitación seria de un competidor. Esta conducta se produce cuando el operador con PSM establece un precio o tarifa por un producto o servicio a un precio inferior al de su costo por un período de tiempo prolongado, con la intención de evitar el acceso al mercado de un competidor o promover la salida de él, y haciendo posible de este modo el incremento de su poder de mercado y, por ende, de sus beneficios.
- vi) Discriminación de precios. Proveer el mismo recurso o servicio a diferentes clientes a precios diferentes, aún cuando el costo de proveerlo sea el mismo.
- vii) Subsidios cruzados. Práctica mediante la cual un operador con un PSM utiliza los ingresos provenientes de un servicio o actividad, para subsidiar a otro servicio o actividad, mismo que se presta bajo condiciones de competencia y que es explotado directamente por el mismo operador o a través de empresas subsidiarias, filiales o vinculadas entre sí.
- viii) Vinculación o atadura. Se prohíbe que un operador verticalmente integrado declarado como operador PSM, obligue a la parte que le solicita el acceso o el servicio a adquirir uno o más recursos o servicios, sin que estos sean estrictamente necesarios y que a su vez estén adecuadamente justificados.

2. Regulación y política tarifaria

En los lineamientos de política tarifaria de los servicios de telecomunicaciones en Honduras (artículo 31 de la LMT) se establece que las tarifas que cobren los operadores de los servicios de telecomunicaciones exceptuando los servicios de radiodifusión,⁵² serán reguladas por CONATEL, siempre y cuando se haya determinado de acuerdo con los procedimientos establecidos para tal fin, que los servicios no están siendo prestados en condiciones de adecuada competencia.

Más específicamente, la política y regulación tarifaria, está desarrollada en el Reglamento de Tarifas y Costos de los Servicios de Telecomunicaciones (resolución NR028/99 de diciembre de 1999),, así como en todas sus modificaciones y reformas emanadas de las diferentes resoluciones específicas y de los contratos de concesión de los operadores de telefonía móvil. En dicho reglamento se establece que la “Regulación Tarifaria” consiste en un régimen mediante el cual CONATEL establece normas que se aplican a las tarifas de los servicios de telecomunicaciones que correspondan.

⁵² En el caso de los Servicios de Radiodifusión, la reforma a la LMT de 1997 establece que las tarifas por este servicio deberán ser concertadas entre CONATEL y los operadores, previa aplicación. Asimismo, se establece que las frecuencias de enlaces, unidades móviles, y estaciones terrenas necesarias para la prestación de los servicios, no están sujetas al pago de derecho alguno. En la actualidad las tarifas se concertan con la Asociación de Radiodifusores de Honduras (ANARH) y su vigencia es por un período de dos años.

Bajo la norma general, la regulación tarifaria establece el “Principio de Libertad Tarifaria”, entendiéndose por éste aquel en el que CONATEL no interviene en la fijación de las tarifas pero puede establecer topes tarifarios cuando el estado de la competencia en un servicio en particular así lo amerite. Cuando ello ocurra, la intervención tendrá como propósito que las tarifas se establezcan de acuerdo con los Costos Marginales de Largo Plazo (CMLP), es decir a la suma de todos los costos en que un operador de telecomunicaciones⁵³ debe incurrir para proveer una unidad de capacidad adicional del servicio correspondiente. Asimismo, CONATEL puede intervenir en la fijación de las tarifas cuando: a) no se logre un acuerdo en los cargos de acceso entre operadores o cuando estos no correspondan al principio de CMLP, b) existan condiciones discriminatorias en la fijación y/o aplicación de las tarifas o, c) cuando un servicio se preste por debajo de su costo.

Es importante no confundir o mal interpretar este último numeral, porque el mismo reglamento permite el esquema de regulación asimétrica en materia tarifaria, estableciendo que los operadores están facultados para otorgar descuentos especiales en aquellas zonas con un menor nivel de desarrollo.

Otro principio general de la política tarifaria en Honduras, es el que las tarifas se establecen mediante un sistema de topes tarifarios, estableciéndolos en forma uniforme y homogénea para todos los servicios, y aplicables en todo el territorio nacional, salvo lo establecido en el párrafo anterior. El esquema de topes tarifarios, establece valores máximos o mínimos que correspondan a una misma canasta de servicios⁵⁴ establecidos por CONATEL.

El nuevo RGLMT reformó la normativa relacionada con las condiciones bajo las cuales, CONATEL está facultada para regular los precios y tarifas de los operadores prestadores de servicios públicos. Esta intervención está prevista sólo en condiciones en las que no exista competencia efectiva en un determinado mercado o no existan condiciones adecuadas de libre competencia. Se consideran condiciones de competencia efectiva cuando no existe un operador con peso significativo en el mercado (PSM) y los precios y condiciones de la oferta de servicios son el resultado de la competencia entre operadores. En los mercados en los que exista un operador (PSM), la regulación tarifaria se aplica a dicho operador, mediante el establecimiento de tarifas tope. Asimismo, CONATEL puede intervenir en la fijación de las tarifas cuando no existan condiciones equitativas en las tarifas relacionadas con la utilización de recursos esenciales, definidos como tales por CONATEL o en aquellos casos en que ocurran prácticas restrictivas que atenten contra la libre competencia, previstas en los artículos 211 A, 212 y 212 A del RGLMT mencionadas en la sección anterior.

Existe un caso particular que es importante mencionar: los servicios de valor agregado gozan de libertad tarifaria, sin embargo las tarifas de los servicios de acceso o de soporte para la prestación de dichos servicios, o los servicios de interconexión entre operadores, están sujetos a la regulación tarifaria por parte de CONATEL, sin que esto signifique que se altera la libertad tarifaria en lo que a la prestación de los servicios de valor agregado propiamente se refiera.

a) Tarifas de los servicios de telefonía fija

Desde el 6 de abril de 1999, fecha en la cual CONATEL aprobó el Pliego Tarifario de HONDUTEL, no ha existido rebalanceo tarifario alguno. El Reglamento de Costos y Tarifas de los Servicios de Telecomunicaciones, en su artículo 19 establece que existe un período para efectuar el rebalanceo tarifario, 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

⁵³ Se toma como referencia el esquema de una empresa eficiente.

⁵⁴ Entiéndase el conjunto de servicios regidos por un mismo tope tarifario y para los cuales los operadores ofrecen una tarifa distinta de acuerdo a una segmentación específica.

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, estas condiciones contractuales nunca entraron en vigencia, quedando sin aplicación esta disposición.

Por otra parte, al iniciar el gobierno del Presidente Maduro, se exploró la posibilidad de aplicar el rebalanceo tarifario establecido en el reglamento de tarifas, sin embargo las autoridades del Gobierno Central no consideraron oportuno incrementar las tarifas de los servicios locales debido a los procesos de ajuste estructural que estaba sufriendo la economía del país en esos momentos. No obstante, y teniendo en cuenta que el rebalanceo tarifario era una necesidad para la industria, las autoridades de CONATEL en conjunto con el Gobierno Central decidieron disminuir las tarifas de las llamadas de larga distancia internacional en aproximadamente 20%, en especial las llamadas destinadas a los Estados Unidos de Norteamérica que en esos momentos representaban aproximadamente 91% del tráfico internacional. Esta reducción implicó que las tarifas internacionales a Estados Unidos en tarifa plena se redujeran primero de 1,24 dólares a 1,04 dólares el minuto en el año 2002 y de 1,04 dólares el minuto a 0,84 dólares el minuto en el año 2003, valor que se mantuvo al menos hasta 2005. La idea de este plan⁵⁵ originalmente consistía en que a fines del año 2004 la tarifa plena a Estados Unidos fuera de 0,42 dólares el minuto, y que al momento de la apertura, programada para el 25 de diciembre del año 2005, este valor fuera de 0,28 dólares el minuto⁵⁶

En cuanto a la evolución de los cargos básicos y de las tarifas de telefonía fija durante el período 2000-2005, es importante mencionar que los valores nominales de los cargos de instalación en moneda local se mantuvieron prácticamente constantes, y al expresarlos en su equivalente en moneda extranjera, los mismos han venido disminuyendo en dicho periodo, producto de la devaluación que ha experimentado el Lempira. (véase el cuadro 7).

Cuadro 7
HONDURAS: EVOLUCIÓN CARGOS BÁSICOS Y TARIFAS TELEFONÍA FIJA, 2000-2005
(Cifras expresadas en dólares)

Segmento	Concepto	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Residencia	Instalación	23,32	22,36	21,07	19,95	19,01	18,42
	Renta mensual	2,66	2,56	2,41	2,28	2,17	2,11
	Costo llamada local	0,0233	0,0224	0,0211	0,0200	0,0190	0,0184
Comercial	Instalación	56,63	54,31	51,17	48,46	46,17	44,74
	Renta mensual	6,66	6,39	6,02	5,70	5,43	5,26
	Costo llamada local	0,0233	0,0224	0,0211	0,0200	0,0190	0,0184
Larga distancia	Larga distancia nacional	0,1073	0,1029	0,0969	0,0918	0,0875	0,0848
	Larga distancia USA	1,24	1,24	1,04	0,84	0,84	0,84
	Larga distancia resto mundo	1,78	1,78	1,78	1,42	1,42	1,42

Fuente: Elaboración propia con información de CONATEL.

⁵⁵ No fue posible obtener una explicación oficial del porque no se continuó con este plan, pero probablemente se debió a la falta de una visión clara sobre el futuro de HONDUTEL, del ingreso al mercado de los suboperadores del programa TpT y, sobre todo, a las dificultades de carácter fiscal que experimentó el gobierno del Presidente Maduro y su sucesor.

⁵⁶ A partir de esta fecha se registran tarifas de hasta 0,25 dólares el minuto a Estados Unidos de Norteamérica.

La misma situación se refleja en la renta mensual y en el costo de la llamada local, tanto en el segmento residencial como en el segmento comercial. En ambos casos, la renta mensual incluye 200 minutos libres, por lo que en el caso del segmento residencial el costo del minuto incluido es de 0,0105 dólares y de 0,0263 dólares en el segmento comercial.

Por otra parte, el cuadro anterior muestra el grave desequilibrio que existe entre el costo de las llamadas de larga distancia internacional y las llamadas locales. Para el caso de los Estados Unidos, la tarifa por minuto equivale a 42 veces el costo de una llamada local y 10 veces el costo de una llamada de larga distancia nacional, situación poco sostenible en el corto plazo, y que se agudizó con la apertura en el mercado de larga distancia internacional, especialmente en el caso de los operadores de telefonía móvil. La implementación del programa TpT, trajo consigo algunos cambios en la estructura tarifaria de las llamadas locales, sin embargo por el régimen de exclusividad de HONDUTEL en la LDI, todavía no se ha visto un cambio significativo en estas tarifas producto del ingreso de los nuevos operadores.

Tal y como ha sucedido en la telefonía móvil, la modalidad de prepago constituye un esquema interesante para desarrollar el mercado de telefonía fija. En ese sentido HONDUTEL a partir de 2003 implementó la TELECARD mediante la utilización de cualquier terminal fija de su red y de sus teléfonos públicos con los planes tarifarios y modalidades de pago que se muestran en el cuadro 8.

Cuadro 8
HONDURAS: TARIFAS TELEFONÍA FIJA MODALIDAD PREPAGO (TELECARD)

Denominación telecard	Tarifa local L. 0,35 min.	Tarifa nacional L. 1,61 min	Tarifa celular dólares 0,20 min	Tarifa dólares 0,84 min
L. 20,00	51 min	11min	5 min	1 min
L. 60,00	153 min	33 min	15 min	3,5 min
L. 125,00	318 min	69 min	31 min	7 min
L. 250,00	638 min	139 min	62 min	15 min

Fuente: Elaboración propia con información de HONDUTEL.

Una modalidad orientada a incrementar el acceso universal en Honduras, es la de los centros Comunitarios, que surgen bajo dos modalidades: los que son instalados directamente con infraestructura de HONDUTEL, más conocidos como Cabinas Públicas y los Centros Comunitarios originados de los contratos de Concesión de los operadores de Telefonía Móvil. Estos últimos se denominan “Contribución en Especie”, y corresponden a terminales fijas inalámbricas que los operadores de telefonía móvil deben instalar en las zonas rurales y urbano-marginales donde exista cobertura determinada por CONATEL, con el propósito de atender las necesidades de telecomunicaciones de interés social. En el caso de MEGATEL, su contrato de concesión establece la instalación de 434 terminales fijas y en el caso de CELTEL 580 terminales.

Hasta la fecha, estos centros han sido coadministrados por HONDUTEL y un miembro de la comunidad donde se instalan, e incluyen un consumo libre de facturación de 300 minutos mensuales. El operador tiene el derecho de cobrar el consumo por encima de esta asignación. El excedente entre los ingresos recibidos por los co-operadores y lo que tiene que pagar al operador móvil se distribuye entre ambos para hacerle frente a los costos de operación del negocio y para generar una utilidad a los co-operadores.

Las comunicaciones telefónicas originadas en cabinas públicas de HONDUTEL, o centros comunitarios de HONDUTEL administrados por ella misma o por terceros, están sujetas a la aplicación de la modalidad de cobro “El que llama paga”, y el régimen tarifario vigente es el que se muestra en el cuadro 9.

Cuadro 9
HONDURAS: TARIFAS DE TELEFONÍA FIJA EN CABINAS PÚBLICAS
Y CENTROS COMUNITARIOS, 2004-2005
(Cifras expresadas en lempiras por minuto)

Tipo de llamada	Período de aplicación del tope tarifario				
	1 de octubre al 31 de diciembre de 2004	1 de enero al 31 de marzo de 2005	1 de abril al 30 de junio de 2005	1 de julio al 30 de septiembre de 2005	1 de octubre al 31 de diciembre de 2005
Local	0,45	0,45	0,45	0,45	0,45
Larga distancia nacional	2,10	2,10	2,10	2,10	2,10
Hacia redes del servicio de telefonía móvil	4,70	4,19	4,25	4,31	4,36
Llamadas de larga distancia internacional					
Estados Unidos	19,80	20,00	20,30	20,55	20,80
Canadá	34,55	34,85	35,35	35,85	36,30
Centroamérica	9,45	9,50	9,65	9,80	9,90
Belize y Panamá	11,90	12,00	12,15	12,35	12,50
México	10,55	10,65	10,80	10,95	11,10
El Caribe	31,70	32,00	32,45	32,90	33,30
Sudamérica	32,65	32,95	33,40	33,85	34,30
Europa	37,35	37,70	38,25	38,75	39,25
Resto del mundo	33,60	33,90	34,40	34,85	35,30

Fuente: Elaboración propia con información de CONATEL.

b) Tarifas telefonía móvil

El esquema tarifario de los operadores móviles resulta más difícil de analizar y está determinado por las condiciones establecidas en los contratos de concesión de cada operador. En el caso de CELTEL y MEGATEL, dichas condiciones están incluidas en el “Anexo G” de sus contratos de concesión, donde se establecen los topes tarifarios mostrados en el cuadro 10.

Los contratos de concesión definen “Tarifa Básica Mensual” como la contraprestación mensual fija que habilita a un suscriptor o usuario a tener conexión a la red de telecomunicaciones del servicio de telefonía móvil de la empresa concesionaria durante el mes que esta pagando, ya sea que incluya o no un volumen de tráfico que puede ser utilizado libremente por el usuario, sin dar lugar a facturación adicional.

Cuadro 10
HONDURAS: TOPES TARIFARIOS OPERADORES DE TELEFONÍA MÓVIL, 2004-2006
(Cifras expresadas en dólares)

Concepto	Año		
	2004	2005	2006
Tarifa básica mensual	30,00	30,00	30,00
Cargo por minuto tarifa plena	0,25	0,25	0,25
Cargo por minuto tarifa reducida	0,18	0,18	0,18

Fuente: Contratos de concesión de telefonía móvil.

Es importante mencionar que la determinación de los topes tarifarios mencionados en el cuadro 10, nacen con el contrato de concesión original de CELTEL, ya que en dicho contrato se establecieron los topes tarifarios para este operador por un período de 10 años que vencía el año 2006. Para darle cumplimiento al principio de trato igualatorio, al momento de estructurar el contrato de concesión del segundo operador de telefonía móvil, CONATEL le tuvo que asignar los mismos topes tarifarios, perdiendo con ello la oportunidad de reducir dichas tarifas en pro del beneficio del usuario. Esta situación se produce como consecuencia de la falta de voluntad política que existía en ese momento para enmendar el contrato original de CELTEL, aun y cuando se conocía que el mismo debía ser enmendado antes del 2005⁵⁷ por las condiciones que estaban estableciendo en el nuevo contrato de concesión.

Otro detalle importante en la fijación de las tarifas son los horarios a los cuales son aplicables. Los contratos de concesión ya establecen que es facultad del operador establecer a su discreción y conveniencia los horarios de tarifa plena y tarifa reducida, teniendo a su vez la potestad de incluir tarifas Súper Reducidas si así lo estima conveniente. Para el caso de CELTEL, los horarios de tarifa plena se aplica de lunes a viernes de 7 a 20:59 h; sábados de 7 a 13:59 h, mientras que la tarifa reducida se aplica de lunes a viernes de 21 a 6:59 h, y de sábados 14 h a lunes 6:59 h. En el caso de las llamadas al otro operador el costo de la llamada es de 0,25 dólares el minuto, independientemente del momento en que se efectúe la llamada.

En mercados poco desarrollados en términos de la penetración telefónica como el caso de Honduras, el ingreso de la competencia generalmente compensa en primera instancia la falta de disponibilidad del servicio y luego el impacto se ve en la reducción de las tarifas. Muestra de ello es el acelerado crecimiento que ha tenido el mercado en cuanto a números de suscriptores, aun cuando la reducción de las tarifas nominales no ha sido significativa. Sin embargo, si se efectúa un análisis del consumo por suscriptor, se observa que en términos reales las tarifas se redujeron, entre 2003 y 2005, en 31%, ya que, en promedio, los usuarios aumentaron el tiempo empleado por llamada aproximadamente 44%.

Otro elemento a considerar en el análisis de las tarifas de telefonía móvil es el asociado con la segmentación del mercado entre clientes de pospago y prepago, donde existe una diferencia marcada en las tarifas de ambos segmentos. Para el caso particular de CELTEL, en el segmento de pospago la tarifas en horario de tarifa plena, oscilaban entre 0,19 dólares y 0,25 dólares (a fines de 2005), dependiendo del plan al que estuviera suscrito el usuario, con la modalidad de que el costo por minuto adicional es el mismo que el costo del minuto incluido, indicando con ello que la suscripción a determinado plan es la condición que determina la tarifa aplicable a su consumo. Para

⁵⁷ El contrato de concesión original de CELTEL establecía que su renegociación debía iniciar por lo menos un año antes de su vencimiento.

el horario de tarifa reducida la tarifa nominal era de 0,15 dólares el minuto, sin embargo existen planes en los que por un cargo fijo mensual adicional a su cuota ordinaria, se le asignan llamadas ilimitadas durante este horario.

Para el servicio de prepago, existen varias denominaciones de las tarjetas, que a fines de 2005 abarcaban desde 25 lempiras (1,31 dólares) hasta 450 lempiras (23,68 dólares), todas con igual tarifa nominal pero diferente vigencia de la tarjeta,⁵⁸ que comienza al momento de activar la misma. Este sistema permite que personas de limitados recursos presupuesten su gasto telefónico con precisión y de acuerdo con sus necesidades y posibilidades. Un detalle interesante en la modalidad de prepago es que las tarjetas ya incluyen el 12% de impuesto sobre ventas (ISV) por lo que la tarifa nominal real resultaba en 0,235 dólares (2005), valor que era menor que el de las tarifas de referencia para los planes de pospago móvil 15 y móvil 20 que no incluían el ISV. Haciendo este análisis resulta que la tarifa de prepago (0,235 dólares/min) era menor que la tarifa post pago de los planes móvil 15(0,28 dólares/min) y que el móvil 20 (0,2635 dólares/min).

En el caso de MEGATEL, la tarifas de pospago en horario de tarifa plena, oscilaban entre 0,19 dólares y 0,27 dólares en 2005, dependiendo del plan⁵⁹ al que estuviera suscrito el usuario y el costo por minuto adicional era el mismo que el costo del minuto incluido, indicando al igual que CELTEL que la suscripción a determinado plan era la condición que determinaba la tarifa aplicable a su consumo.

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 Aló 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, incluyendo tanto los minutos asignados como los minutos que se hayan cargado con una tarjeta Aló.

Otro Plan tarifario ofrecido por MEGATEL, es el denominado Control Aló Círculo Familiar, en el que los minutos y servicios se van descontando del saldo del abono mensual hasta agotarlo, pudiendo recargar una tarjeta Aló de cualquier denominación para continuar utilizando el servicio. En este plan la tarifa que aplica entre los usuarios del mismo círculo familiar era de \$0,12 por minuto. En el caso de Prepago MEGATEL ofrece tres opciones de tarjetas Aló, bajo las denominaciones de L.100, L200 y L 300 con vigencia de 15, 20 y 30 días respectivamente, bonificando el equivalente en minutos de L. 25 en la tarjeta de L. 200 y L. 50 en la tarjeta de L. 300 (información de 2005).

Como se mencionó al inicio de esta sección, aunque no se refleja una disminución significativa en las tarifas nominales de los servicios de telefonía móvil, si existen diversos mecanismo comerciales que le permiten al usuario hablar una mayor cantidad de minutos por una misma cantidad de dinero, si se compara la situación actual con la que existía cuando solamente había un operador en el mercado.

⁵⁸ La vigencia va desde dos días para la denominación de 25 lempiras (1,25 dólares), 15 días en la tarjeta de 150 lempiras (ocho dólares aproximadamente) hasta 30 días en las denominaciones de 250 lempiras (13 dólares aproximadamente) en adelante.

⁵⁹ Con excepción del Plan ALO12, donde el minuto adicional era de 0,25 dólares en lugar de 0,27 dólares.

c) Tarifas de otros servicios de telecomunicaciones

El régimen tarifario de los otros servicios de telecomunicaciones y sus lineamientos de política, también están desarrollados en el reglamento de Tarifas y Costos de Servicios de Telecomunicaciones. Para el caso de las tarifas del servicio de teléfono público, el reglamento establece que las tarifas deben incluir los mismos elementos que la tarifa de un servicio de telefonía fija, además de un cargo para la cobertura del costo marginal de largo plazo y un cargo porcentual compensatorio de los cargos de instalación y conexión mensual.

Para los circuitos arrendados, se reconoce la existencia de tres categorías: los circuitos locales cuando los puntos están ubicados en la misma área de tasación local, los circuitos interurbanos dentro del país pero fuera de una misma área de tasación local y los circuitos internacionales, cuando se originan en el territorio nacional y su terminación se encuentra fuera del territorio nacional. La legislación contempla efectuar un ajuste por velocidad para determinar las tarifas de acuerdo al servicio que se está prestando. En todos estos casos CONATEL podrá establecer topes tarifarios cuando no existan condiciones de competencia en la prestación de este servicio.

En el caso de los servicios de transmisión y conmutación de datos, se contempla la descomposición de la tarifa, en una tarifa por tiempo de ocupación y otra por volumen transmitido, siempre y cuando la suma de ambos valores no supere el tope tarifario que establezca CONATEL, si ese fuere el caso.

Para los servicios de radiocomunicaciones, las tarifas son libres, excepto en aquellos casos en que se necesite asegurar algún contrato, convenio o tratado internacional que involucre este servicio. Igual libertad tarifaria experimentan los servicios de difusión, en especial los servicios de radiodifusión sonora y de televisión por su naturaleza pública. Es importante mencionar que los operadores de estos servicios están sujetos al pago de los derechos y cánones por el uso del espectro radioeléctrico que tengan asignado.

3. Desarrollo de la interconexión

a) Aspectos generales de la interconexión

La evolución de la industria de las telecomunicaciones en pro de convertirse en una industria más competitiva, ha puesto de manifiesto que la interconexión de redes es uno de los elementos que más limita la plena competencia en el sector. En el caso de Honduras los principios generales de la Interconexión de las Redes de Telecomunicaciones, se establecen en el título tercero, capítulo II, artículos 34 y 35 de la LMT que declaran la interconexión entre las redes públicas como obligatoria siempre que sean técnica y funcionalmente compatibles.

Asimismo, se establece que los operadores de redes públicas negociarán entre sí las condiciones técnicas y económicas en que interconectarán sus redes, para lo cual actuarán de acuerdo con los reglamentos emitidos por CONATEL para tal efecto. En el caso de que los operadores no se pongan de acuerdo, las diferencias son resueltas por CONATEL.

La LMT, establece que cuando un operador de una red pública tenga o se declare como un operador con poder dominante en el mercado, está obligado a ofrecer condiciones técnicas y financieras de interconexión que garanticen un trato no discriminatorio entre los diferentes operadores interconectados con él. Los acuerdos de interconexión, además, deben asegurar la igualdad de acceso de otros operadores y la neutralidad respecto de las operaciones del operador que se encuentre en una situación dominante y las de sus competidores.

En el caso de los contratos de concesión de los operadores móviles, la cláusula N° 8 ya establece la obligatoriedad de la interconexión de acuerdo con la regulación vigente, así como el derecho a cobrar cargos de acceso como contraprestación de la obligación de suministrar la terminación de las comunicaciones de otros operadores en su red de telecomunicaciones.

En su forma más específica, el régimen de interconexión está regido por el Reglamento de Interconexión, emitido mediante resolución NR 008/2003,⁶⁰ en el cual se establece el marco regulatorio para las condiciones técnicas, económicas y administrativas que norman el acceso y la interconexión de las redes de servicios públicos de telecomunicaciones. El objetivo primordial de esta regulación es garantizar el mantenimiento de una sana competencia en forma sostenible, permitiendo con ello la interoperabilidad de los servicios de telecomunicaciones así como promover el desarrollo de infraestructura para la prestación de estos servicios. Asimismo, en el reglamento antes mencionado se establecen los derechos y obligaciones de los operadores en materia de acceso e interconexión.

La interconexión se rige bajo los principios de neutralidad, no discriminación, transparencia, reciprocidad e igualdad de acceso. Las condiciones de la interconexión están contenidas en los denominados “Contratos de Interconexión”, entendiéndose como tal el instrumento formal, que contiene los requisitos esenciales para su validez, suscrito por los operadores a interconectarse, y en el que se establecen los términos y condiciones generales, técnicas, económicas y comerciales aplicables al acuerdo de interconexión de sus redes públicas de telecomunicaciones, mediante el cual las partes se obligan a su fiel cumplimiento, siempre y cuando se realice conforme a lo dispuesto en la normativa aplicable.

En materia de interconexión, la intervención de CONATEL ocurre cuando no existe acuerdo entre los operadores, a petición de cualquiera de las partes involucradas en el proceso de interconexión, interviniendo siempre con el objeto de garantizar lo dispuesto en la normativa aplicable, en especial a lo relacionado con el acceso y la eficiente operatividad de las redes.

El Reglamento de Interconexión, en su artículo 2, establece dos conceptos fundamentales para promover la competencia: a). Acceso: Definido como “la puesta a disposición de otro Operador, en condiciones definidas y sobre una base exclusiva o no exclusiva, de recursos y/o servicios con fines de prestación de Servicios Públicos de Telecomunicaciones; b). Interconexión, entiéndase como tal la conexión física y funcional entre dos o más redes públicas de telecomunicaciones, utilizadas por un mismo Operador o por otro distinto, que comprende el conjunto de actos, acuerdos y reglas que tienen por objeto permitir a los Usuarios de un Operador comunicarse con los Usuarios del mismo (en el caso de diferentes Servicios Públicos de Telecomunicaciones provistos por el mismo Operador) o de otro Operador, o acceder a los servicios prestados por otro Operador; servicios que podrán ser prestados por las partes interconectadas o por terceros que tengan Acceso a la red.” En este sentido se entiende, entonces, que la interconexión constituye un tipo particular de acceso.

Existen distintos tipos de acceso:

- i) La conexión de los servicios de valor agregado a las redes públicas de telecomunicaciones.
- ii) Acceso a elementos de redes, recursos y/o servicios asociados que pueden requerir la conexión de equipos por medios alámbricos o inalámbricos, en particular, el acceso al bucle local y a recursos y servicios necesarios para facilitar servicios a través del bucle local.
- iii) Acceso a infraestructuras físicas, como edificios, ductos, postes, etcétera.

⁶⁰ Esta resolución fue modificada en algunas de sus partes por la resolución NR049/05 para incorporar las condiciones de interconexión relacionadas con los operadores de servicio multiportador.

- iv) Acceso a sistemas informáticos pertinentes, incluidos los sistemas de apoyo operativos.
- v) Acceso a la conversión del número de llamada o a sistemas con una funcionalidad equivalente.
- vi) Acceso a redes móviles, en particular con fines de itinerancia (roaming).

b) Recursos esenciales

Otro elemento fundamental en el desarrollo de la regulación de la interconexión es la relacionada con los recursos esenciales. La legislación hondureña define recurso esencial como todo elemento de red, facilidad o servicio de telecomunicaciones que: i) sea suministrado exclusivamente o de manera predominante por un solo operador o por un número limitado de Operadores; y ii) cuya sustitución con miras a la prestación de un servicio, no es viable técnicamente ni económicamente factible y es potestad de CONATEL definirlo como tal. En caso de que CONATEL defina a un recurso como esencial, el Operador propietario de dicho recurso está en la obligación de suministrar el acceso al mismo a todo operador que así lo solicite bajo condiciones económicas justas, razonables y no discriminatorias.

Asimismo, se establece que la interconexión y el acceso se basan en los conceptos de desagregación de componentes y el uso compartido de recursos esenciales, respecto de los cuales existe derecho de acceso. Esta desagregación tiene por objeto que el operador solicitante únicamente use y pague por los componentes que realmente necesita para la prestación de sus servicios. Los cargos o costos por el uso de los recursos esenciales deben:

- i) Ser desagregados para cada elemento o función de la red.
- ii) Estar basados en costos marginales a largo plazo.
- iii) Garantizar que los cargos o costos por uso de los elementos y/o funciones reflejen todos los costos administrativos, técnicos y otros directamente atribuibles al elemento y/o función de que se trate, así como la respectiva contribución a los costos comunes.

c) Tipos de interconexión

La interconexión entre redes públicas de telecomunicaciones, se realiza en función de los servicios de telecomunicaciones que se presten a través de ellas, y se clasifica de la siguiente manera:

- i) Interconexión tipo I: Se realiza entre redes públicas de telecomunicaciones de los servicios finales básicos, la más común en Honduras.
- ii) Interconexión tipo II: Interconexión entre la red pública de telecomunicaciones de un servicio final básico y la red pública de telecomunicaciones de un servicio final complementario.
- iii) Interconexión tipo III: Se refiere a la interconexión entre redes públicas de telecomunicaciones de los Servicios Finales Complementarios.

Como los Servicios Públicos de Telecomunicaciones son de interés público, y la interconexión de las redes que se utilizan para prestar dichos servicios es esencial, entonces la interconexión de redes es obligatoria. La obligación de interconexión podrá cumplirse por medio de lo que la regulación denomina “interconexión indirecta”, es decir, interconexión a través de la red de otro operador con el cual ambas partes tengan acuerdos de interconexión vigentes. La interconexión indirecta podrá ser utilizada si: i) no se contraviene el marco regulatorio aplicable; ii) se celebren los acuerdos de interconexión entre las partes, y iii) se paga a los operadores que facilitan el tránsito los cargos correspondientes por el uso de la red que presta las facilidades de conmutación y/o transmisión entre las redes de origen y destino.

d) Servicios de interconexión

Los operadores de servicios de telecomunicaciones deben, según el artículo 21 del Reglamento de Interconexión vigente,⁶¹ poner a disposición y prestar a los operadores que así lo soliciten, los siguientes servicios básicos de interconexión:

i) Servicio de interconexión de terminación. Servicio por el cual un operador termina en su propia red una comunicación originada dentro del territorio nacional que le ha sido entregada previamente por un operador con quien está directamente interconectado.

ii) Servicio de interconexión de tránsito. Servicio que presta un operador (operador A) cuando un operador interconectado (operador B) entrega una comunicación (originada dentro del territorio nacional para ser terminada dentro del territorio nacional) para que sea transportada a través de la red del primero para que posteriormente sea entregada a un tercer operador (operador C) con el cual el operador A también posee Interconexión. La prestación del Servicio de Interconexión de Tránsito implica que el operador C habrá de aceptar la llamada procedente de la red del operador B como si fuera originada en la red del operador A. La prestación de este servicio está supeditada a la existencia de:

1) Los respectivos Contratos de Interconexión para la interconexión directa del operador A con los operadores B y C.

2) El correspondiente Contrato de Interconexión para la interconexión indirecta del operador B con el operador C.

iii) Servicio de interconexión de acceso: Servicio mediante el cual un operador (operador A) entrega una comunicación de un usuario al operador interconectado (operador B) para que éste gestione dicha comunicación o provea un servicio requerido. Lo anterior ya sea porque el operador B posee derechos de exclusividad para la prestación del servicio requerido o porque el usuario seleccionó al operador B para que fuese el gestor de la comunicación o el proveedor del servicio requerido. Esta disposición existe debido a las condiciones de exclusividad que tiene HONDUTEL para la prestación de los servicios de larga distancia internacional.

iv) Además de los tres servicios de interconexión antes mencionados, la nueva resolución NR049/05 en la reforma al artículo 21 de la resolución NR008/03, establece que los operadores interconectados deberán proveer Servicios de Interconexión Complementarios, como servicios especiales, servicios asistidos por operadora, servicios de emergencia y otros.

e) Modalidades de interconexión

Las modalidades bajo las cuales un operador puede prestar servicios de interconexión son:

i) Modelo por tiempo. Modelo que establece la puesta a disposición de los operadores interconectados de una capacidad de servicios de interconexión, esto es, recursos de red destinados a satisfacer la demanda de interconexión del operador de acuerdo con unos objetivos de disponibilidad y calidad predeterminados, cuyas características y obligaciones dependen del tráfico de Interconexión efectivamente cursado.

⁶¹ Siempre que le sea aplicable.

ii) Modelo por capacidad. Modelo que establece la puesta a disposición de los operadores interconectados de una capacidad de servicios de interconexión, esto es, una reserva de recursos de red destinados a satisfacer la demanda de interconexión del operador que contrata dicha capacidad conforme a objetivos de disponibilidad y calidad predeterminados, todo ello de forma independiente al tráfico de interconexión efectivamente existente.

f) Tarifas de interconexión y cargos de acceso

Muchas veces resulta difícil entender como funciona la competencia entre las llamadas que se generan en una red móvil y terminan en una red fija, si los precios de la interconexión son tan diferentes. Sin embargo, la historia reciente en Honduras ha demostrado que el ingreso de la competencia en el sector móvil, ha generado una mayor penetración telefónica y ha conducido a que los precios de la interconexión sean menores, como se ha señalado anteriormente.

En el caso de la telefonía fija, hasta el 25 de diciembre de 2005, la terminación en una red fija de una llamada originada en otra red fija no pagaba ningún cargo de acceso, producto de los establecido en la normativa del programa TpT. Posterior al 25 de diciembre del año 2005, los suboperadores y HONDUTEL acordaron con CONATEL la aplicación de cargos de acceso diferenciados para el intercambio de tráfico local e interurbano.⁶² En el caso de los servicios locales acordaron que el cargo de acceso local fuera 0,015 dólares/min, y 0,03 dólares/min cuando la comunicación terminara en una Área de Tasación diferente a aquella donde se realizara la interconexión. Cuando la interconexión se haga entre dos suboperadores utilizando la red de HONDUTEL, esta empresa cobrará un cargo adicional correspondiente al acceso por tránsito, cuyo valor asciende a 0,012 dólares/min (cifra de fines de 2005).⁶³

Para la interconexión entre las redes móviles y las redes fijas, los cargos de interconexión han venido experimentando un decrecimiento importante en los últimos cinco años, en pro del beneficio de los usuarios, como se puede observar en el cuadro 11. Los cargos de acceso vigentes, establecidos en la resolución NR049/05, son 0,03 dólares/min por terminación de una comunicación en una red fija de llamadas originadas en una red móvil y de 0,0153 dólares/min por terminación en una red móvil de una llamada proveniente de una red fija.⁶⁴ Este último cargo ha mostrado un comportamiento decreciente a partir del año 1999 en que su valor era de 0,235 dólares hasta llegar al valor de 0,153 dólares implementado a partir de marzo del año 2003.

Esta tendencia decreciente en los cargos de acceso ha contribuido a que los usuarios finales obtengan mejores tarifas y que exista más competencia entre los operadores de telefonía móvil.

Con la implementación del programa TpT, se incorporó el concepto de cargo de acceso por tránsito, a fin de reconocerle a HONDUTEL el servicio prestado para interconectar a las redes de los suboperadores con el resto de operadores de servicios públicos de telecomunicaciones. Este valor fue establecido en 0,012 dólares/min, valor que se ha mantenido desde la implementación del programa y que estaba vigente hasta el 31 de diciembre de 2006.

En lo que respecta a los cargos de acceso por llamadas Internacionales (CAI), y en virtud de la apertura que experimenta este segmento a partir del 25 de diciembre del año 2005, el cargo de acceso internacional vigente se estableció en un valor no mayor al 80% de la tarifa al público del operador que está generando la llamada cobra, y en el caso de la llamada entrante este valor no puede ser mayor al 70% del valor que le corresponda recibir al operador gestor por concepto de tasa de corresponsalía. Estos nuevos valores sustituyen los valores establecidos en septiembre del año

⁶² Para mayor detalle véase resolución de CONATEL NR045/05 relacionada con los cargos de acceso entre las redes de suboperadores y la red de HONDUTEL.

⁶³ Véase resolución de CONATEL NR049/05, relacionada con las modificaciones al reglamento de interconexión.

⁶⁴ Información de diciembre de 2005.

2003, con vigencia hasta el 31 de enero del año 2006. A partir del 1 de febrero del año 2006, la nueva normativa establece que los operadores deberán acordar los cargos de acceso bajo los siguientes preceptos:

Cuadro 11
HONDURAS: EVOLUCIÓN DE LOS CARGOS DE ACCESO
(Cifras expresadas en dólares)

Concepto	Res OD040/00	Res OD116/01	Res OD007/03	Res OD013/03
Fecha de aplicación	01 mar.00 (inicia el que llama paga)	14 sep.01	01 mar 03	20 sep 03
Cargo de acceso fijo móvil	0,235/min	0,1955/min	0,1530/min	-
Cargo de acceso móvil fijo	0,03/min	0,03/min	0,0288/min	-
Cargo de acceso móvil-internacional	Tarifa HONDUTEL - 0,05/min	Tarifa HONDUTEL - 0,05/min	Tarifa HONDUTEL - 0,05/min	70% tarifa HONDUTEL
Cargo de acceso internacional-móvil	0,00/min	0,00/min	0,00/min	70% tasa corresponsalia

Fuente: Elaboración propia con información de CONATEL.

i) Para las llamadas salientes el CAI será el equivalente a la diferencia entre la tarifa al público que cobre el operador que gestiones y establezca la comunicación de larga distancia internacional y el cargo a favor del operador que origina la comunicación de larga distancia internacional y que en el caso de los operadores fijos no podrá ser mayor a 0,06 dólares/min, y 0,153 en el caso de las redes móviles.

ii) Para las llamadas entrantes, el CAI no podrá ser menor a 0,10 dólares/min para los operadores de telefonía fija, ni menor a 0,153 dólares para los operadores de telefonía móvil.

Un aspecto adicional para analizar la evolución de las tarifas, producto de la disminución de los cargos de acceso, es el establecimiento de los topes tarifarios a las llamadas originadas en la red fija y que terminan en las redes móviles. Como se observa en el cuadro 12 este valor ha disminuido cerca de 45%, pasando de 0,30 dólares/min en septiembre de 2001 a 0,167 dólares a inicios de 2006. Si se compara el comportamiento de la evolución de los cargos de acceso y los topes tarifarios, se encuentra que el cargo de acceso a las redes móviles se ha mantenido constante durante los últimos dos años, mientras el tope tarifario ha disminuido de 0,20 dólares/min a 0,167 dólares, lo que implica una disminución del margen compensatorio de los operadores fijos, y favorece a los operadores de telefonía móvil quienes han mantenido su margen.

Cuadro 12
HONDURAS: TOPES TARIFARIOS COMUNICACIONES FIJO-MÓVIL
(Cifras expresadas en dólares)

Resolución	NR021/01	NR 011/2002	NR005/03	NR 027/04	NR 047/05
Tope tarifario	0,30/min	0,25/min	0,20/min	0,1770/min	0,1670/min
Vigencia	15 sept 2001	21 marzo 2002	1 marzo 2003	1 de enero 2005	1 de enero 2006

Fuente: Elaboración propia con información de CONATEL.

4. Reforma de la Ley Marco del Sector de Telecomunicaciones: la nueva propuesta de ley

Con la llegada al gobierno del Presidente Ricardo Maduro, se estableció como prioridad la necesidad de dotar al sector de telecomunicaciones de un marco jurídico que le permitiera al país desarrollar el sector, para poder competir eficientemente y con mayores posibilidades de éxito, ante un mundo tan globalizado.⁶⁵

En este sentido, el gobierno emprendió, a través de CONATEL, muchas de las reformas mostradas a lo largo de este documento. Sin embargo, resultaba necesario formular un nuevo proyecto de Ley Marco, coherente, orgánico y sistemático que le permitiera al Estado contar con un instrumento jurídico de mayor jerarquía para administrar eficientemente el sector de telecomunicaciones.

Bajo este contexto a inicios del año 2004 se comenzó a elaborar un nuevo proyecto de Ley Marco bajo la iniciativa de CONATEL, pero por situaciones de carácter político el liderazgo del proceso se trasladó a la CPME.⁶⁶ En octubre del año 2004, la Secretaría de la Presidencia a la cual está adscrita la CPME, el proyecto de la nueva Ley Marco al Congreso Nacional, el cual fue dictaminado por la Comisión Ordinaria de Telecomunicaciones de este órgano del Estado en abril del año 2005, documento que sirve de base para este análisis.

El proyecto de ley consta de de 113 artículos divididos en 16 títulos que abordan la administración pública de las telecomunicaciones, los derechos y obligaciones de los operadores y usuarios, el mercado de telecomunicaciones, los servicios de radiodifusión de libre recepción, licencias, espectro radioeléctrico, acceso e interconexión, numeración, tasas y tarifas y Fondo de Inversión de Telecomunicaciones entre otros.

Entre las incorporaciones, modificaciones y omisiones más importantes de este nuevo proyecto de ley, asociadas con la promoción de la competencia en el sector vale la pena destacar las siguientes:

a) En la nueva legislación ya se incorporan los principios normativos en materia de competencia, tales como definición de mercado de referencia, mercado relevante, operador con Peso Significativo de Mercado (PSM), concentración económica, regulación de tarifas, entre otros, pero muchos de ellos no son coherentes con la recientemente aprobada legislación en materia de competencia. Estos principios fueron tomados mayoritariamente del capítulo de competencia establecido en el RGLMT del año 2002, sin embargo el contexto bajo los cuales fueron incorporados estos conceptos, fue muy diferente al actual, porque ahora ya existe en el país una legislación en materia de competencia.

En el artículo 7 relacionado con los principios normativos del sector no se incluyen los relacionados con el Principio de Libre Competencia ni el Principio de Servicio con Equidad, principios fundamentales para el desarrollo del sector bajo condiciones de apertura y competencia.

b) En el artículo 8 se establece que bajo el nuevo marco jurídico las políticas de telecomunicaciones serán formuladas por la Secretaría de Estado en los Despachos de Industria y Comercio, en lugar de la Secretaría de la Presidencia. Con esta disposición lo que se busca es independizar la parte regulatoria de la formulación de políticas, aunque existen muchas dudas con

⁶⁵ Véase dictamen de la Comisión Ordinaria de Telecomunicaciones del Congreso Nacional.

⁶⁶ Es importante mencionar que para esa fecha ya había iniciado el proceso electoral en Honduras, y la reforma del sector de telecomunicaciones es un tema muy sensible por la naturaleza de HONDUTEL como empresa estatal. Muestra de ello es que al momento de finalizar este trabajo (Abril de 2006) no se pudo avanzar en el proceso de llevar adelante un nuevo proyecto de Ley Marco para el sector de telecomunicaciones.

relación a que si la Secretaría de Industria y Comercio es la entidad del estado más apropiada para realizar esta función.

c) Aun cuando se ha expresado en un sinnúmero de ocasiones que la independencia del ente regulador es fundamental para garantizar la competencia en un mercado, el nuevo proyecto de ley sigue manejando la figura de un organismo regulador como Ente Desconcentrado de la Secretaría de Industria y Comercio en lugar de ser un ente autónomo, con lo que no se avanza en este aspecto. Además, a la limitación en la autonomía del organismo regulatorio, el proyecto de ley contempla un ente colegiado con un número par de miembros (cuatro en este caso),⁶⁷ sin que el comisionado Presidente tenga voto de calidad, lo que limita aún más la capacidad operativa en la toma de decisiones de la Comisión. Como lo establece el artículo 11 de dicho proyecto de ley, se han incluido cuatro comisionados para asignarle a uno la función del comité de usuarios, función que sin ningún problema podría ser manejada por el secretario de la Comisión o por algún otro comisionado si fuera necesario.

d) En cuanto a los mecanismos de nombramiento y remoción de los comisionados, el proyecto de ley mantiene la misma limitación actual: son nombrados directamente por el Presidente de la República, y en el caso particular del Presidente de la Comisión, éste se nombra por un período de cuatro años, iguales al período de gobierno con lo que se politiza de antemano el nombramiento. El resto de comisionados se nombran por un período de cinco años, lo cual genera una inconsistencia de carácter jurídico, porque al ser nombrados por el Poder Ejecutivo, los nombramientos no extenderse más allá del período de gobierno, que es de cuatro años. Para muchos sectores,⁶⁸ en lugar de este esquema era más conveniente buscar un esquema de períodos alternos y con vencimientos diferentes para cada comisionado. Si no se desea otorgar períodos tan largos, el período del Presidente podría ser seis años, un segundo comisionado cinco años que podría ser denominado vicepresidente para definir por ley quien sustituye al Presidente en caso de ausencia, y el otro podría coincidir con los cuatro años del gobierno. Si se opta por nombrar cinco comisionados y no tres (pues definitivamente, el hecho de que sean cuatro comisionados no es conveniente), se pueden poner un período de cuatro años para dos de ellos y uno de tres para el otro, todo esto para la primera vez. Luego, los períodos serían de cinco años para los cuatro comisionados a excepción del Presidente que siempre sería de seis años. También hay que definir si el nombramiento para un segundo período puede ser consecutivo, alterno o es indiferente como se plantea en el proyecto. En cuanto a quien sustituye al Presidente de la Comisión cuando éste se ausenta, debería ser establecido por Ley y no quedar a discreción del Presidente como lo plantea el artículo 18, numeral seis del proyecto de ley, a fin de evitar cualquier inconsistencia jurídica, especialmente en caso de renuncia.

e) Uno de los requerimientos más importantes para promover la equidad y competencia es el rendimiento de cuentas por parte de los organismos del Estado. En ese sentido el artículo 20 de la propuesta de ley establece que CONATEL deberá informar y crear un mecanismo de prepublicación de la normas para que todos los interesados durante un plazo de 15 días se pronuncien sobre el contenido de la norma.

f) Otro elemento importante para garantizar que exista un ente regulador independiente es el relacionado con el financiamiento de la institución. En ese sentido la propuesta de ley contempla que CONATEL se financiará en forma independiente con una Tarifa de Regulación equivalente al 1,25% de los ingresos brutos mensuales de los operadores de servicios públicos de telecomunicaciones en lugar del mecanismo actual que depende del Presupuesto General de la República.

⁶⁷ Véase el artículo 11 del proyecto de Ley.

⁶⁸ Operadores, sector privado y académico.

g) Uno de los aspectos más importantes que incorporaría la nueva Ley es el título IV relacionado con el mercado de las telecomunicaciones, asociado con la libertad de acceso y libre competencia para los operadores. Estos conceptos anteriormente sólo estaban incorporados a nivel reglamentario y ahora se incorporarían en la Ley, todos en concordancia con los principios definidos en la aprobada Ley para la Promoción y Defensa de la Competencia

h) Otro elemento relevante es el planteado en el artículo 47 sobre la reforma relacionada con los tipos de licencias y la eliminación de la clasificación de servicios. En este sentido, la redacción planteada es bastante amplia y en el caso particular de la licencia general incluye “todo tipo de servicios de telecomunicaciones” sin especificar las excepciones, ni tampoco establece que se requiere de autorización previa de CONATEL para prestar cierto tipo de servicios. La forma en que esta redactada la ley, da lugar a que cualquier operador que cuente con un recurso propio para prestar un determinado servicio, piense que puede hacerlo por sólo disponer del recurso,⁶⁹ y sin necesidad de una autorización expresa de CONATEL. Esta condición en un determinado momento podría ser declarada inconstitucional o recusado por los operadores que tienen contrato de concesión, en especial los móviles incluyendo a HONDUTEL, porque han pagado por su concesión y han estado sujetos a un sinnúmero de obligaciones contractuales. Si la ley se aprobara bajo esta redacción se retrocedería muchísimo en materia regulatoria porque se está abusando del concepto de la licencia general. Bajo un contexto de libre competencia, el espíritu correcto de una licencia general debería ser aquel que le permite a un operador cualquiera prestar todos los servicios de telecomunicaciones con la misma licencia, siempre y cuando cumpla con los requisitos establecidos como tales por CONATEL, situación que no se refleja en esta legislación.⁷⁰

i) Otra preocupación referente al proyecto de ley, surge en torno al artículo 58, que determina el cambio o migración obligatoria de frecuencias, ya que la forma en que está redactado crea inseguridad jurídica para la inversión privada. La migración o expropiación no puede ser obligatoria, ni tampoco se puede basar en criterios subjetivos como: ¿Qué significa menor daño posible? ¿Qué significa bandas más convenientes? ¿Convenientes para quien? ¿Bajo qué criterios se efectuará la evaluación objetiva de la conveniencia de migrar a un operador de una frecuencia a otra? ¿Existen algunas excepciones a esta disposición? ¿Por qué? ¿Qué ocurre con los prestadores de servicios públicos? Definitivamente que este precepto legislativo en lugar de promover el desarrollo del sector y la sana competencia, más bien lo puede lesionar.

j) Como se mencionó en el punto tercero de este capítulo, la interconexión es fundamental para promover la competencia en el sector. En ese sentido el artículo 64 del proyecto de ley, debería incluir la obligatoriedad de la misma, como lo contempla la normativa vigente que establece: “La Interconexión constituye un tipo particular de acceso entre operadores y proveedores, es de carácter obligatorio y de interés público. Se regula por lo dispuesto en el reglamento de interconexión”.

k) En materia tarifaria la propuesta de ley incorpora un concepto innovador asociado con las tarifas preferenciales (véase el artículo 74). Sin embargo, debería ser más específico a los casos en que serían aplicables las tasas preferenciales, y bajo qué circunstancias CONATEL podría implementarlas, con el propósito de evitar el abuso o captura del regulador en un determinado momento.

Inexplicablemente, en el artículo 84 del proyecto de ley, de la definición de causas muy graves, no se especifican las violaciones a la competencia. Se justifica que el cambio de ley obedece en gran manera a la necesidad de promover la competencia; sin embargo, no se legislan los casos en

⁶⁹ En especial espectro radioeléctrico.

⁷⁰ Es importante mencionar que estos requerimientos deben quedar establecidos de preferencia en la ley y no en una norma particular fácilmente modificable a nivel ejecutivo.

que los operadores la pueden violentar. En tal sentido, todas las prácticas que atenten contra la competencia deben ser consideradas como una falta muy grave, al igual que la negativa al otorgamiento de interconexión.⁷¹

1) Aparte de contar con una legislación moderna y pro-competencia, el otro objetivo principal de tener una nueva Ley Marco del sector es contar con un fondo de inversión para desarrollo de las telecomunicaciones y atender todas las inequidades de acceso a los servicios de telecomunicaciones que se mostraron en el segundo capítulo de este documento. En tal sentido, la nueva legislación crearía el Fondo de Inversión de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información, como lo define el artículo 88; sin embargo, es importante especificar que el propósito del fondo debería estar destinado mayoritariamente al otorgamiento de subsidios a la oferta (construcción de la infraestructura) y no a la demanda (pago del servicio) como ha ocurrido en muchas ocasiones, promoviendo con ello la politización del programa. En tal sentido la tarifa que cobre el operador financiado con este programa debería ser tal que compensada con el subsidio le permitiera realizar eficientemente su negocio.

En términos generales se puede observar que aunque se ha avanzado en la iniciativa para promulgar una nueva Ley Marco del sector, todavía existen muchos conceptos ambiguos e inconsistentes con el objetivo de promover un mercado de telecomunicaciones ordenado y competitivo. Adicionalmente a esta situación, tampoco se han presentado las condiciones de carácter político para avanzar en el debate de la nueva legislación, en especial por haberse promovido su aprobación cuando la campaña política estaba en su punto más alto y bajo condiciones políticas poco favorables para alcanzar el objetivo propuesto.

⁷¹ Llama poderosamente la atención que sí se menciona como falta muy grave la no aceptación de la migración de frecuencias.

IV. Conclusiones y recomendaciones

Este trabajo se ha basado en el análisis de las condiciones del mercado de telecomunicaciones en especial de los servicios públicos de telecomunicaciones que representaban en su conjunto más del 90% de la inversión y actividad del sector en 2005. La investigación y el análisis efectuado bajo este contexto conducen a las siguientes conclusiones generales:

1. No cabe ninguna duda que en estos últimos cuatro años ha existido un progreso importante en materia de reforma en el sector de las telecomunicaciones; sin embargo, continúa pendiente la revisión, actualización y modernización del marco regulatorio, en especial en lo relacionado a la nueva ley marco del sector, así como la definición exacta del rol del Estado, especialmente en lo que al futuro de HONDUTEL se refiere.

2. En materia de legislación y regulación orientadas a promover un mercado abierto y competitivo, se destacan los avances más importantes en materia regulatoria. Resaltan, entre éstos, un nuevo Reglamento General de la Ley Marco que incluye un capítulo completo en materia de competencia, y un Nuevo Reglamento de Interconexión que, entre muchas innovaciones, establece la obligatoriedad de la interconexión y en el acceso a los recursos esenciales. Muestra de esto último es la aprobación de la Oferta Básica de Interconexión (OBI) de HONDUTEL.

3. En materia de regulación tarifaria destaca el Principio de Libertad Tarifaria, con una intervención limitada de CONATEL, orientada en los casos de intervención a la fijación de topes tarifarios, para que las tarifas de los servicios sean un reflejo de los Costos Marginales de Largo Plazo (CMLP).⁷² Los avances más importantes en materia tarifaria están asociados con la constante disminución en los topes tarifarios especialmente de telefonía fija. En el caso de telefonía móvil los topes tarifarios fueron definidos en 1996 como valores ya establecidos por decreto por un período de 10 años y no se han modificado. Sin embargo el ingreso del segundo operador de telefonía móvil ha contribuido grandemente a reducir el costo de las llamadas del servicio móvil. Además, se observa una disminución importante en los cargos de acceso, así como una mayor claridad regulatoria en cuanto a su tendencia y comportamiento.

4. A pesar de la dinámica y evolución que ha presentado el sector en estos últimos cuatro años, las estadísticas y condiciones de mercado todavía muestran el mercado de telecomunicaciones, especialmente el de telefonía, como altamente concentrado y con bajos niveles de competencia. Sin embargo, ya se han registrado grandes cambios, primero, por el ingreso al mercado del segundo operador de telefonía móvil que ha generado que en un período de dos años se multiplique por cuatro el número de suscriptores de telefonía móvil; segundo, por la implementación del programa de “Telefonía para Todos-Modernidad para Honduras”, que si bien ha presentado un desarrollo más lento de lo esperado, ha generado que la instalación de 100.000 líneas nuevas en el período 2003-2005, equivalentes a la tercera parte de lo que HONDUTEL había instalado en toda su historia.

5. En lo que a materia de inversión se refiere, sin lugar a dudas los últimos cuatro años representan el período más dinámico de la historia de las telecomunicaciones, con una inversión promedio anual de más de 100 millones de dólares por año. Destaca, además, el gran esfuerzo que el sector privado nacional ha efectuado en esta materia a través del programa TpT.

6. En el mercado de telefonía móvil sobresale la consolidación de los operadores internacionales MILLICOM (CELTEL) y América Móvil (MEGATEL). A diferencia de lo que ha sucedido en otros países de la región y de América Latina en general, no se observa la participación ni interés inmediato por parte de Telefónica de España de ingresar al país. Otro detalle interesante del mercado de telefonía móvil es que nueve de cada 10 suscriptores móviles son en la modalidad de prepago, factor que ha contribuido crucialmente al desempeño positivo que ha tenido este segmento del mercado.

7. Destaca el crecimiento vertiginoso y la captura de una porción importante del mercado de telefonía móvil por parte de MEGATEL, en especial en lo que al mercado de la modalidad de Prepago se refiere. No obstante, al efectuar un análisis global, también se observa la consolidación de CELTEL como el operador más importante del mercado, el cual ya estaba cerca del un millón de suscriptores a fines de 2005.

8. Otro elemento destacable, es la preocupación por la falta de infraestructura de telecomunicaciones a lo largo del país. En este documento se ha evidenciado la necesidad urgente de fomentar el desarrollo libre de redes que permitan no sólo llegar a las áreas no atendidas, sino proveer a través de estas mismas redes otros servicios de telecomunicaciones que en estos momentos parecieran impensables. Surge también la necesidad imperiosa de crear un Fondo de Desarrollo para las Telecomunicaciones orientado a extender la cobertura y disponibilidad de los servicios de telecomunicaciones (construcción de infraestructura) a las zonas a las que los operadores del sector privado difícilmente llegarán, lo cual contribuiría a reducir la brecha existente entre las áreas urbanas, las áreas rurales y urbano-marginales.

⁷² Modalidad de Price-Cap.

Si bien es cierto que este documento no provee las repuestas definitivas a los problemas del sector de telecomunicaciones, sí permite plantear los retos y necesidades que se requieren para lograr el desarrollo exitoso no sólo del sector de telecomunicaciones sino de la sociedad en general: Una efectiva estructura institucional que coadyuve al logro del funcionamiento eficiente de los mercados; un sólido marco legal y un eficiente e independiente sistema regulatorio que promueva la eficiencia de los mercados de telecomunicaciones; el establecimiento de una política sectorial y regulatoria en materia de telecomunicaciones orientada a promover la eficiencia y competencia entre operadores, y el mejoramiento del servicio universal, sobre la base de un organismo regulador competente, informado e independiente (factores que no necesariamente se promueven en paralelo al proceso de reforma que se está llevando en Honduras).

Si las políticas sectoriales y la regulación están orientadas a facilitar el logro de estos objetivos, entonces se requiere de un ente regulador más pro-activo del que ha contado en los últimos años. Por estas razones no se debe perder de vista la importancia de ejecutar el proceso de reforma sin descuidar los aspectos relacionados al fortalecimiento institucional de CONATEL, porque no será de mucha utilidad contar con un nuevo marco jurídico sólido, si no se fortalece esa institución.

Por otra parte, se requiere una definición clara e independiente de las funciones de formulación de política, regulación y operación del mercado. La efectividad con que el Estado logre separar estas tres funciones básicas, repercutirá directamente en el crecimiento y desarrollo del sector en todos los aspectos. En este sentido, es fundamental que los proyectistas del nuevo marco regulatorio que se pretende implementar en el país, se aseguren de que la institución que se designe para la formulación de políticas conozca del tema y sea capaz de definir y modificar las políticas cuando sea requerido, así como contar con un cuerpo especializado para el análisis y estructuración de las políticas sectoriales, de acuerdo con las necesidades del sector y del país.

A su vez es de vital importancia que el Estado defina, sin confundir, su papel de regulador y promotor del sector, así como de operador. La tarea en este sentido es convertir a HONDUTEL en una empresa comercial eficiente, alejada de las influencias políticas y burocráticas, que le permita atraer la inversión privada con tecnologías y conocimientos técnicos más apropiados para sacar adelante a la empresa. El reto en este sentido es visualizar un mecanismo que le permita al Estado mantener un control efectivo de la empresa sin influenciar ni limitar la formulación de políticas públicas ni la regulación.

Independientemente del esquema regulatorio que se establezca es fundamental que las autoridades gubernamentales pongan mucha atención en la necesidad de incrementar los mecanismos de coordinación entre los formuladores de política sectorial y los encargados de ejecutar el marco regulatorio, respetando la autonomía de cada uno.

Hoy día existe una gran aceptación de que las telecomunicaciones no son simplemente un servicio público necesario, sino un extraordinario y valioso recurso para promover el desarrollo de infraestructura que conlleve al crecimiento y desarrollo económico. Por lo tanto, el reto más importante de Honduras en materia de telecomunicaciones es estructurar un ambiente institucional que optimice el uso de las fuerzas del mercado que por naturaleza son imperfectas e inestables, para lograr la eficiencia del mercado, mejorar la competitividad del país y alcanzar los objetivos de política pública que se han establecido, en especial el de contar con un mercado de las telecomunicaciones sólido, ordenado abierto y competitivo.

Bibliografía

- CONATEL (Comisión Nacional de Telecomunicaciones). (1999) Resolución Normativa NR028/99, “Reglamento de Tarifas y Costos de los Servicios de Telecomunicaciones”. Diario Oficial La Gaceta, diciembre.
- CONATEL (Comisión Nacional de Telecomunicaciones). (2002) Resolución Normativa NR011/02., “Topes Tarifarios para comunicaciones entre HONDUTEL y Operadores de Telefonía Móvil”, Diario Oficial La Gaceta, abril.
- CONATEL (Comisión Nacional de Telecomunicaciones). (2003) Resolución Normativa NR005/03, “Topes Tarifarios para comunicaciones entre HONDUTEL y Operadores de Telefonía Móvil”, Diario Oficial La Gaceta, marzo.
- CONATEL (Comisión Nacional de Telecomunicaciones). (2003) Resolución Normativa NR008/03, “Reglamento de Interconexión”, Diario Oficial La Gaceta, marzo.
- CONATEL (Comisión Nacional de Telecomunicaciones). (2004) Resolución Normativa NR027/04., “Topes Tarifarios para comunicaciones entre HONDUTEL y Operadores de Telefonía Móvil”, Diario Oficial La Gaceta, diciembre.
- CONATEL (Comisión Nacional de Telecomunicaciones). (2005) Resolución A Solicitud AS471/05, “Oferta Básica de Interconexión de HONDUTEL”, Diario Oficial La Gaceta, septiembre.
- CONATEL (Comisión Nacional de Telecomunicaciones). (2005) Resolución Normativa NR045/05., “Cargos de Acceso para comunicaciones entre HONDUTEL y suboperadores”, Diario Oficial La Gaceta, diciembre.
- CONATEL (Comisión Nacional de Telecomunicaciones). (2005) Resolución Normativa NR047/05., “Topes Tarifarios para comunicaciones entre HONDUTEL y Operadores de Telefonía Móvil”, Diario Oficial La Gaceta, diciembre.
- CONATEL (Comisión Nacional de Telecomunicaciones). (2005) Resolución Normativa NR049/05, “Reformas Resolución NR008/2003 Reglamento de Interconexión”, Diario Oficial La Gaceta, diciembre.

- CONATEL (Comisión Nacional de Telecomunicaciones). (2005) Reporte Estadísticos a Diciembre 2005”, documento interno, diciembre.
- Congreso Nacional (1976), “Decreto N° 37: “Ley Orgánica de HONDUTEL”, Diario Oficial La Gaceta, mayo.
- Congreso Nacional (1995), “Decreto N° 185-95: “Ley Marco del Sector de Telecomunicaciones”, Diario Oficial La Gaceta, octubre.
- Congreso Nacional (1996), “Decreto N° 37-96: “Convenio de Concesión para la explotación del Servicio de Telefonía Móvil Celular en la república de Honduras”, Diario Oficial La Gaceta, junio.
- Congreso Nacional (1996), “Decreto N° 216-96: “Contrato de Consultoría para el proceso de Capitalización de la Empresa hondureña de Telecomunicaciones (HONDUTEL)”, Diario Oficial La Gaceta, enero 1997.
- Congreso Nacional (1997), “Decreto N° 118-97: “Reforma Ley Marco del Sector de Telecomunicaciones”, Diario Oficial La Gaceta, octubre.
- Congreso Nacional (1998), “Decreto N° 244-98: “Proceso de Capitalización de HONDUTEL”, Diario Oficial La Gaceta, octubre.
- Congreso Nacional (1998), “Decreto N° 89-99: “Reforma Proceso de Capitalización de HONDUTEL”, Diario Oficial La Gaceta, junio.
- Congreso Nacional (2001), Decreto N° 74-2001: “Ley de Contratación del Estado”, Diario Oficial La Gaceta.
- Congreso Nacional (2003), Decreto N° 80-2003 “Contrato de Concesión para la Prestación del Servicio de Comunicaciones Personales (PCS) en la República de Honduras”, Diario Oficial La Gaceta, junio.
- Congreso Nacional (2003), Decreto N° 159-2003 “Programa para la expansión y modernización de las telecomunicaciones denominado Telefonía para Todos-Modernidad para Honduras”, Diario Oficial La Gaceta, octubre.
- Congreso Nacional (2003), Decreto N° 218-2003: “Autorización de Concesión para la Prestación del Servicio de Comunicaciones Personales PCS por parte de HONDUTEL”, Diario Oficial La Gaceta, diciembre).
- Congreso Nacional (2003), Decreto N° 225-2003: “Autorización de Licencia de Banda PCS para HONDUTEL”, Diario Oficial La Gaceta, diciembre.
- Congreso Nacional (2004), Decreto N° 57-2004 “Addendum N° 1 al Contrato de Concesión para la Prestación del Servicio de Comunicaciones Personales (PCS) en la República de Honduras”, Diario Oficial La Gaceta, junio.
- Congreso Nacional (2005), Decreto N° 16-2005 “Modificación al Convenio de concesión para la Explotación del Servicio de Telefonía Móvil Celular en la República de Honduras”, Diario Oficial La Gaceta, abril.
- Congreso Nacional (2005), “Anteproyecto de Ley Marco del Sector de Telecomunicaciones”, Dictamen Comisión Ordinaria de Telecomunicaciones, Documento Interno, abril.
- Congreso Nacional (2005), Decreto N° 357-2005 “Ley para la Defensa y Promoción de la Competencia”, Diario Oficial la Gaceta, febrero 2006.
- Dualibi, Raphael (2002), “The Central American Telecommunications Guide”, Report Yankee Group, septiembre.
- Latin Pacific Capital (2003). “Informe de Valorización de Banda PCS”, marzo, distribución restringida.
- Presidencia de la República de Honduras (2002), Decreto Ejecutivo PCM N° 141-2002, “Reglamento General de la Ley Marco del Sector de Telecomunicaciones”, Diario Oficial La Gaceta, diciembre.
- Presidencia de la República de Honduras (2003), Decreto Ejecutivo PCM N° 018-2003, “Programa Telefonía para Todos-Modernidad para Honduras”, Diario Oficial La Gaceta, septiembre.
- Pavón, Héctor (2002), “Impacto de los Factores Regulatorios, Comerciales y Tecnológicos en la Difusión de los Servicios de Telecomunicaciones en Honduras”. Universidad de Barcelona, Barcelona, julio.
- Perry, Carlos (2001), “Too Much Competition in Central America”, Research Note, Yankee Group, abril.
- Rivera, Eugenio (2004), “Regulación y competencia de las Telecomunicaciones en Centroamérica: un análisis comparativo”, Serie Estudios y perspectivas, Número 22 Unidad de desarrollo Industrial, CEPAL. México D.F., junio.
- Tábora, Marlon R. (2005), “Condiciones Generales de Competencia: El caso de Honduras”, Serie Estudios y Perspectivas, CEPAL México (en imprenta.).
- Tábora, Marlon R. (2006), “Estructura de Mercado y Penetración de la Telefonía Móvil en Centroamérica”, Dialogo Regional para la Sociedad de la Información. DIRSI.
- UIT (Unión Internacional de Telecomunicaciones) (2004), Indicadores de Telecomunicaciones de las Américas, Ginebra, abril.
- World Bank (2003), “Policy note on the E-readiness for competitiveness of Nicaragua and Honduras”, confidencial, junio.



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

Estudios y perspectivas

 OFICINA
 SUBREGIONAL
 DE LA CEPAL
 EN
 MÉXICO

Números publicados

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

84. Competencia y regulación en las telecomunicaciones: el caso de Honduras, Marlon R. Tábora (LC/L.2759-P) (LC/MEX/L.781)) N° de venta: S.07.II.G.96, 2007.
83. Regulación y competencia en las telecomunicaciones mexicanas, Judith Mariscal y Eugenio Rivera (LC/L.2758-P) (LC/MEX/L.780)) N° de venta: S.07.II.G.95, 2007.
82. Condiciones generales de competencia en Honduras, Marlon R. Tábora (LC/L.2753-P) (LC/MEX/L.778)) N° de venta: S.07.II.G.93, 2007.
81. Apertura comercial y cambio tecnológico en el Istmo Centroamericano, Ramón Padilla y Jorge Mario Martínez (LC/L.2750-P) (LC/MEX/L.777)) N° de venta: S.07.II.G.87, 2007.
80. Liberalización comercial en el marco del DR-CAFTA: Efectos en el crecimiento, la pobreza y la desigualdad en Costa Rica, Marco V. Sánchez (LC/L.2698-P) (LC/MEX/L.771)) N° de venta: S.07.II.G.48, 2007.
79. Trading up: The prospect of greater regulatory convergence in North America, Michael Hart (LC/L.2697-P) (LC/MEX/L.770)) N° de venta: S.07.II.G.47, 2007.
78. Evolución reciente y perspectivas del empleo en el Istmo Centroamericano, Carlos Guerrero de Lizardi (LC/L.2696-P) (LC/MEX/L.768)) N° de venta: S.07.II.G.46, 2007.
77. Norms, regulations, and labor standards in Central America, Andrew Schrank y Michael Piore (LC/L.2693-P) (LC/MEX/L.766)) N° de venta: E.07.II.G.44, 2007.
76. DR-CAFTA: Aspectos relevantes seleccionados del tratado y reformas legales que deben realizar a su entrada en vigor los países de Centroamérica y la República Dominicana, Amparo Pacheco y Federico Valerio (LC/L.2692-P) (LC/MEX/L.765)) N° de venta: S.07.II.G.43, 2007.
75. Competencia y regulación en las telecomunicaciones: El caso de Guatemala, Carmen Urizar (LC/L.2691-P) (LC/MEX/L.729/Rev.1)) N° de venta: S.07.II.G.42, 2007.
74. Competencia y regulación en las telecomunicaciones: El caso de Panamá, Ricardo González (LC/L.2681-P) (LC/MEX/L.721/Rev.1)) N° de venta: S.07.II.G.31, 2007.
73. Competencia y regulación en las telecomunicaciones: El caso de El Salvador, Pedro Argumedo (LC/L.2680-P) (LC/MEX/L.723/Rev.1)) N° de venta: S.07.II.G.30, 2007.
72. Mejores prácticas en materia de defensa de la competencia en Argentina y Brasil: Aspectos útiles para Centroamérica, Diego Petrecolla (LC/L.2677-P) (LC/MEX/L.726/Rev.1)) N° de venta: S.07.II.G.26, 2007.
71. Competencia y regulación en la banca de Centroamérica y México. Un estudio comparativo, Eugenio Rivera y Adolfo Rodríguez (LC/L.2676-P) (LC/MEX/L.725/Rev.1)) N° de venta: S.07.II.G.25, 2007.
70. Honduras: Tendencias, desafíos y temas estratégicos de desarrollo agropecuario, Braulio Serna (LC/L.2675-P) (LC/MEX/L.761/Rev.1)) N° de venta: S.07.II.G.24, 2007.
69. Ventajas y limitaciones de la experiencia de Costa Rica en materia de políticas de competencia: Un punto de referencia para la región centroamericana, Pamela Sittenfeld (LC/L.2666-P) (LC/MEX/L.763)) N° de venta: S.07.II.G.17, 2007.
68. Competencia y regulación en la banca: El caso de El Salvador, Mauricio Herrera (LC/L.2665-P) (LC/MEX/L.727/Rev.1)) N° de venta: S.07.II.G.16, 2007.
67. Condiciones generales de competencia en países centroamericanos: El caso de El Salvador, Francisco Molina (LC/L.2664-P) (LC/MEX/L.720/Rev.1)) N° de venta: S.07.II.G.15, 2007.
66. Modelos de privatización y desarrollo de la competencia en las telecomunicaciones de Centroamérica y México, Eugenio Rivera (LC/L.2663-P) (LC/MEX/L.724/Rev.1)) N° de venta: S.07.II.G.14, 2007.
65. Integración regional y políticas públicas. Evaluación de la experiencia europea y posibles implicaciones para la integración latinoamericana, Juan Tugores (LC/L.2647-P) (LC/MEX/L.760)) N° de venta: S.06.II.G.173, 2006.
64. Retos de la política fiscal en Centroamérica, Juan Alberto Fuentes K. (LC/L.2646-P) (LC/MEX/L.719/Rev.2)) N° de venta: S.06.II.G.172, 2006.

63. El seguro agropecuario en México: Experiencias recientes, Erasto Díaz Tapia (LC/L.2633-P) (LC/MEX/L.758)) N° de venta: S.06.II.G.157, 2006.
62. Competencia bancaria en México, Marcos Avalos y Fausto Hernández Trillo (LC/L.2630-P) (LC/MEX/L.722/Rev.2)) N° de venta: S.06.II.G.155, 2006.
61. La sostenibilidad de la deuda pública y la postura fiscal en el ciclo económico: El Istmo Centroamericano, Edna Armendáriz (LC/L.2629-P) (LC/MEX/L.757)) N° de venta: S.06.II.G.154, 2006.
60. The effectiveness of technical assistance, socio-economic development, and the absorptive capacity of competition authorities, Simon J. Evenett (LC/L.2626-P) (LC/MEX/L.755)) N° de venta: E.06.II.G.150, 2006.
59. Los instrumentos económicos en la gestión del agua. El caso de Costa Rica, Liudmila Ortega Ponce (LC/L.2625-P) (LC/MEX/L.754)) N° de venta: S.06.II.G.149, 2006.
58. The political economy of Mexico's dollarization debate, Juan Carlos Moreno-Brid and Paul Bowles (LC/L.2623-P) (LC/MEX/L.753)) N° de venta: E.06.II.G.147, 2006.
57. DR-CAFTA: ¿Panacea o fatalidad para el desarrollo económico y social en Nicaragua?, Marco Vinicio Sánchez y Rob Vos (LC/L.2622-P) (LC/MEX/L.752)) N° de venta: S.06.II.G.146, 2006.
56. Valuing damage and losses in cultural assets after a disaster: Concept paper and research options, Kaspars Vecvagars (LC/L.2610-P) (LC/MEX/L.731)) N° de venta: E.06.II.G.135, 2006.
55. Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: Algunas lecciones de la literatura contemporánea, Sonia Draibe y Manuel Riesco (LC/L.2601-P) (LC/MEX/L.742)) N° de venta: S.06.II.G.112, 2006.
54. Los efectos de los desastres en 2004 y 2005: La necesidad de adaptación de largo plazo, Ricardo Zapata (LC/L.2594-P) (LC/MEX/L.733)) N° de venta: S.06.II.G.123, 2006.
53. Opciones de financiamiento para universalizar la cobertura del sistema de pensiones de Costa Rica, Fabio Durán (LC/L.2593-P) (LC/MEX/L.732)) N° de venta: S.06.II.G.122, 2006.
52. Condiciones generales de competencia en Guatemala, Antonio Romero y Carlos E. González (LC/L.2550-P) (LC/MEX/L.718)) N° de venta: S.06.II.G.77, 2006.
51. Health benefits guarantees in Latin America: Equity and quasi-market restructuring at the beginning of the Millennium, Ana Sojo (LC/L.2546-P) (LC/MEX/L.717)) N° de venta: E.06.II.G.74, 2006.
50. ¿Se erosiona la competitividad de los países del DR-CAFTA con el fin del acuerdo de textiles y vestuario?, René A. Hernández, Indira Romero y Martha Cordero (LC/L.2545-P) (LC/MEX/L.691/Rev.2)) N° de venta: S.06.II.G.73, 2006.
49. Efectos de la capacitación de la competitividad de la industria manufacturera, Ramón Padilla y Miriam Juárez (LC/L.2536-P) (LC/MEX/L.690/Rev.1)) N° de venta: S.06.II.G.63, 2006.
48. Condiciones generales de competencia: el caso de México, Marcos Avalos (LC/L.2535-P) (LC/MEX/L.711/Rev.1)) N° de venta: S.06.II.G.62, 2006.
47. Matriz de contabilidad social (MCS) 2002 de Costa Rica, y los fundamentos metodológicos de su construcción, Marco Vinicio Sánchez (LC/L.2514-P) (LC/MEX/L.712)) N° de venta: S.06.II.G.40, 2006.
46. El Istmo Centroamericano durante el período 1990-2002: Los efectos de la volatilidad del crecimiento en el empleo, los salarios reales, el gasto público social, la pobreza y la distribución del ingreso, Pablo Sauma (LC/L.2500-P) (LC/MEX/L.710)) N° de venta: S.06.II.G.32, 2006.
45. Características de los hogares y de su principal receptor de ingresos en Centroamérica, México y la República Dominicana: su papel en la desigualdad del ingreso, Matthew Hammill (LC/L.2499-P) (LC/MEX/L.709)) N° de venta: S.06.II.G.31, 2006.
44. La garantía de prestaciones en salud en América Latina. Equidad y reorganización de los cuasimercados a inicios del milenio, Ana Sojo (LC/L.2484-P) (LC/MEX/L.708)) N° de venta: S.06.II.G.9, 2006.
43. Income inequality in Central America, Dominican Republic and Mexico: Assessing the importance of individual and household characteristics, Matthew Hammill (LC/L.2480-P) (LC/MEX/L.701)) N° de venta: E.06.II.G.7, 2005.
42. Mexico: Economic growth, exports and industrial performance after NAFTA, Juan Carlos Moreno-Brid, Juan Carlos Rivas Valdivia y Jesús Santamaría (LC/L.2479-P) (LC/MEX/L.700)) N° de venta: E.06.II.G.6, 2005.

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

Nombre:.....
Actividad:.....
Dirección:.....
Código postal, ciudad, país:.....
Tel.: Fax: E.mail: