



# **Orientación e impactos de la inversión extranjera en los servicios públicos en América Central**

*cdc*

**Centro para la Defensa del Consumidor**



“Orientación e impactos de la inversión extranjera en los servicios públicos en América Central” ha sido producido y publicado por el Centro para la Defensa del Consumidor (CDC) gracias al auspicio de Oxfam Novib (Holanda) y Oxfam América (Estados Unidos).

---

#### Junta Directiva del CDC 2005–2007

Ana Eugenia Marín

Presidenta

Numa Chávez

Vice Presidente

América Romualdo

Secretaria

Margarita Posada

Tesorera

Antonio Baños

Vocal

Carolina Paz

Gustavo De León

Suplentes

---

Armando Flores

Director Ejecutivo CDC

---

#### Armando Flores

Director Ejecutivo CDC

---

#### Equipo que realizó esta investigación

Ivan Martínez (CEIBA-Guatemala)

Ricardo Salazar (CDC-El Salvador)

Jorge Coronado (Encuentro Popular-Costa Rica)

Rubiel Cajar (FUNDECU-Panamá)

#### Coordinación de la investigación

Ana Ella Gómez (Gerenta de Investigación y Cabildeo CDC)

#### Edición

Armando Flores (Director Ejecutivo CDC)

Ana Ella Gómez (Gerenta de Investigación y Cabildeo CDC)

---

#### Diseño y diagramación

Raúl Lemus (Beyond Graphics),

#### Impresión

500 ejemplares.

---

Los contenidos de esta publicación pueden ser utilizados o reproducidos total o parcialmente, siempre y cuando se cite la fuente.

# Contenidos

INTRODUCCION.	7
I. REFORMA ELÉCTRICA Y TRANSNACIONALES EN AMERICA CENTRAL	9
I.1. La reforma del sector eléctrico.	9
A. Algunos antecedentes.	9
B. Preparación de condiciones. Reforma del marco institucional y normativo del sector eléctrico.	9
C. Distintas modalidades de privatización en el sector eléctrico que se han impulsado en la región.	11
i) Venta de activos del Estado en el sector eléctrico.	11
ii) Contratos de concesión.	13
iii) Contratos de compra de energía.	13
I.2 Transnacionales eléctricas operando en la región.	15
I.3. Impactos en el interés de los usuarios del servicio eléctrico.	17
A. Variación de las tarifas eléctricas.	17
B. Variación en la cobertura de electricidad.	19
C. La calidad del servicio.	20
II. REFORMA TELEFONICA Y TRANSNACIONALES EN AMERICA CENTRAL.	22
II.1 La reforma del sector telefónico.	22
A. Algunos antecedentes.	22
B. Preparación de condiciones. Reforma del marco institucional y normativo de las telecomunicaciones.	22
C. La privatización de las empresas estatales de telefonía.	23
D. Intentos de apertura de las telecomunicaciones en Costa Rica.	27
II.2. Principales transnacionales de telecomunicaciones operando en la región.	28
II.3. Impactos en el interés de los usuarios del servicio telefónico.	31
A. Variación de tarifas telefónicas.	31
B. La cobertura telefónica.	32

III. INICIATIVAS DE REFORMA DEL AGUA POTABLE EN AMERICA CENTRAL.	34
III.1. Acercamiento a la situación actual del servicio de agua potable en América Central.	34
III.2. Avances en la reforma y/o privatización del sector agua potable.	38
IV. IMPACTOS GENERALES DE LA REFORMA Y PRIVATIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL ROL DEL ESTADO.	44
V. CASOS DE EMPRESAS TRASNACIONALES CON PODER DOMINANTE DE MERCADO.	45
V.1 América Móvil	45
A. Perfil transnacional.	45
B. América Móvil en Centroamérica.	46
C. América Móvil: comparación de la cobertura del servicio telefónico en Centroamérica.	47
V.2 Unión FENOSA	48
A. Perfil transnacional.	48
B. Unión FENOSA en Nicaragua y Panamá.	48
i. Constantes incrementos de las tarifas.	49
ii. Déficit en el acceso del servicio de energía eléctrica.	50
iii. Deficiente calidad del servicio eléctrico.	51
iv. Irregularidades en la prestación del servicio.	52
v. Altos ingresos.	54
VI. CASO DE EMPRESA ESTATAL EFICIENTE EN LA PRESTACION DE SERVICIOS PUBLICOS.	55
VI.1. Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)	55
A. ICE como prestador del servicio de electricidad.	55
B. ICE como prestador del servicio de telefonía.	57



# Introducción

La globalización económica y particularmente las políticas de corte neoliberal han impulsado la reforma del Estado, un proceso que, por ejemplo, ha conducido a la modificación del rol estatal en la administración y operación de empresas relacionadas con áreas estratégicas, como los servicios públicos domiciliarios (agua potable, electricidad y telefonía).

América Central es una región donde estas políticas han sido aplicadas de manera ortodoxa; la sacralización del mercado y la satanización del Estado ha sido la brújula que ha orientado las nuevas políticas públicas implementadas en la mayor parte de estos países, y como consecuencia, en los últimos años se desató una ola privatizadora que, en el caso de los servicios públicos domiciliarios, ha afectado principalmente a los sectores de energía eléctrica y telefonía.

A consecuencia de la implementación de dichas políticas privatizadoras, en general, los estados nacionales han reducido su presencia e influencia en los servicios públicos domiciliarios, y en contrapartida, algunas empresas transnacionales se han posicionado como actores protagónicos en la prestación de estos servicios. De ahí la importancia de analizar los impactos que la presencia de empresas transnacionales de servicios públicos domiciliarios ha generado en el rol del Estado y en el interés de las personas consumidoras, así como mostrar el caso emblemático de una empresa estatal que continúa prestando servicios públicos de manera eficiente y casos de empresas transnacionales que tienen una posición dominante en la prestación de servicios públicos en varios países del área centroamericana.

Teniendo en cuenta la especificidad y los impactos diferenciados provocados por la reforma y privatización (o los intentos de privatización, según el caso) de los servicios de electricidad y telefonía, así como la particular situación en que se encuentra el servicio de agua potable, se optó por que este documento explique en forma seccionada la situación en que se encuentra cada servicio domiciliario.

En la primera parte se analizan los avances de la reforma eléctrica privatizadora en Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Panamá, así como el relativo estancamiento de este proceso en Honduras y Costa Rica; también se logra hacer un mapeo de las empresas transnacionales de energía eléctrica en la región y se presentan algunos impactos que sus operaciones han provocado en el interés de las personas consumidoras.

Los avances en la reforma y privatización de la telefonía es lo que se presenta en la segunda parte y de nuevo se analiza que Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Panamá son los países que han impulsado de manera más radical este proceso, mientras que Honduras se encuentra en un nivel intermedio y, por su parte, Costa Rica aparece como el país que, en términos generales, mantiene en manos del Estado la prestación del servicio de telefonía. Al igual que en la primera parte, aquí se da cuenta de las principales empresas transnacionales de este sector que operan en la región, así como los impactos que la privatización de la telefonía ha provocado en las personas consumidoras.

Seguidamente, se abordan los avances de la reforma hídrica en la región y las amenazas de privatización en el servicio de agua potable y alcantarillado, destacándose los casos de Honduras y Panamá; en el primer caso, se conoce de la concesión de un sistema municipal de agua a una empresa transnacional; y en el segundo caso, se da cuenta de cómo la presión de la ciudadanía obligó al gobierno panameño a retroceder en el intento de privatizar la empresa estatal de agua potable.

En la cuarta parte se reflexiona sobre los cambios que ha experimentado el papel del Estado a raíz de la reforma y privatización de servicios públicos domiciliarios, y como se cumple el papel regulador asignado por el nuevo marco legal y su atención o no a los intereses de las personas consumidoras frente a las conductas de las empresas transnacionales que ahora prestan servicios públicos.

Finalmente, se presentan casos emblemáticos, por un lado analizando la presencia regional de las empresas transnacionales que controlan mayoritariamente la distribución de energía eléctrica y la telefonía básica, Unión FENOSA de España y América Móvil de México, respectivamente; y también se explora el papel desempeñado por la principal empresa estatal en los servicios de electricidad y telefonía en América Central, el Instituto Costarricense de Electricidad.

Quienes han participado en el esfuerzo colectivo que ha hecho posible esta investigación saben que este es apenas un primer paso, el cual tendrá más importancia en la medida que la información aquí contenida sea útil y contribuya, principalmente a las organizaciones y movimientos sociales y populares, en el debate técnico y político que se abre luego de diez años de haberse iniciado el proceso de reforma y privatización de los servicios públicos domiciliarios en el área centroamericana.



# I. REFORMA ELÉCTRICA Y TRANSNACIONALES EN AMÉRICA CENTRAL

## I.1. LA REFORMA DEL SECTOR ELÉCTRICO.

### A. Algunos antecedentes.

La década de los noventa ha estado marcada por intensos procesos de reforma en el sector eléctrico de los países de América Central; este hecho político, en general, ha sido impulsado con entusiasmo por los gobiernos de la región, y también tales procesos han sido promovidos y –a veces– hasta condicionados al otorgamiento de préstamos por parte de organismos financieros como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

En este marco, se ha desarrollado en la mayor parte de los países una modificación del marco legal e institucional del sector, facilitando entre otras medidas la desregulación de los mercados eléctricos, la eliminación de controles legales, la asignación de un bajo perfil contralor y regulador al Estado y la privatización de empresas estatales, principalmente en la generación y distribución de energía eléctrica, lo que permitió el apareamiento de poderosas empresas transnacionales en el sector eléctrico centroamericano.

Los países donde se ha desarrollado la reforma y privatización eléctrica son Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Panamá, pero es en El Salvador y Panamá donde se ha hecho con más amplitud. El gobierno salvadoreño abrió la generación eléctrica al sector privado desde 1994, vendió las empresas distribuidoras de electricidad en enero de 1998 y las empresas de generación térmica en julio de 1999; además, en abril de 2002, logró un acuerdo para vender a una empresa transnacional una parte de las acciones de la generadora estatal geotérmica; por su parte, el gobierno panameño concesionó la distribución eléctrica en septiembre de 1998 y privatizó la generación térmica e hidroeléctrica en noviembre de ese mismo año.

En Guatemala fue vendida la distribución eléctrica en 1998 y algunas generadoras térmicas en agosto de 1997, pero aún existe una empresa estatal verticalmente integrada

(Instituto Nacional de Electrificación, INDE); mientras que el gobierno nicaragüense concesionó las distribuidoras eléctricas en septiembre del 2000 y privatizó algunas generadoras térmicas en enero del 2002.

En cambio, en Honduras la reforma y privatización eléctrica se encuentra relativamente estancada, debido, entre otros factores, a la combinación que resulta de los intereses creados de algunas empresas poderosas del sector privado nacional que a través de jugosos contratos le venden energía al gobierno, así como de la presión opositora a la privatización que han ejercido las organizaciones sociales en ese país. Y, en Costa Rica, los intentos privatizadores no han tenido mayor avance debido principalmente a la amplia movilización ciudadana que en distintos momentos ha sido desplegada.

En las próximas páginas se analiza con más detalle la reforma al marco legal e institucional, así como los mecanismos privatizadores que se han desarrollado en la región.

### B. Preparación de condiciones. Reforma del marco institucional y normativo del sector eléctrico.

Esta reforma consistió en la promulgación de leyes específicas al campo de la electricidad que, entre otros cambios, introdujo una clara apertura y favorecimiento de la participación del sector privado, así como la creación de nuevas entidades gubernamentales encargadas de la regulación del servicio. A continuación se presenta un resumen de los avances de esta reforma en cada país de Centro América.

- Para el caso de Guatemala, en octubre de 1996 fue aprobada la Ley General de Electricidad (Decreto N° 93-96), que establece el marco normativo y crea la Comisión Nacional de Energía Eléctrica (CNEE)<sup>1</sup>, que es el ente regulador del sector; desvinculando así la función operativa y normativa que anteriormente mantenía el estado, y sentando las bases para la posterior privatización.

<sup>1</sup> La CNEE está integrada por tres miembros que son nombrados por el Poder Ejecutivo, que resultan de la selección de un candidato por cada una de las ternas propuestas por los siguientes sectores: los rectores de las universidades del país; el Ministerio de Energía y Minas; y los agentes del mercado mayorista

- Por su parte, en **El Salvador**, este proceso se dio a través de la aprobación de dos leyes en la Asamblea Legislativa: la "Ley de creación de la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones"<sup>2</sup>, (Decreto Legislativo N° 808, de septiembre de 1996), que estableció a esa entidad como responsable de la función reguladora, y la "Ley General de Electricidad" (Decreto Legislativo N° 843, del mes de octubre de 1996), que sentó las bases para la venta de las empresas distribuidoras de energía eléctrica y para la mayor participación privada en el sector
- La situación en **Honduras** es un poco distinta. En noviembre de 1994 fue aprobada la "Ley Marco del Subsector Eléctrico", que regulaba las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica y abría posibilidades de participación de privados en la generación de electricidad; en 1998, mediante el Decreto N° 131-98 de la "Ley de estímulo a la producción, competitividad y apoyo al desarrollo humano" se restituyó a los entes reguladores, asignándole a la Comisión Nacional de Energía la responsabilidad de todas las actividades del sector eléctrico; también entre 1998 y el 2001, el gobierno hondureño, con el auspicio de organismos financieros internacionales, intentó reformar la "Ley Marco del Subsector Eléctrico", con el objetivo de privatizar la distribución de energía eléctrica y promover mas participación privada en generación, pero no pudieron lograr éxito en sus planes.

Como se ve, en este país el proceso de reforma se encuentra en un estancamiento relativo, en parte debido a los intereses creados que tienen poderosos empresarios nacionales que, a través de contratos, venden energía al gobierno, y en parte, por el rechazo que la reforma privatizadora ha provocado en la población

- En **Nicaragua**, la reforma eléctrica inició en noviembre de 1994, con la reestructuración del Instituto Nicaragüense de Energía (INE), instancia que hasta esa fecha tenía un control total sobre las actividades del sector; el INE mantuvo las funciones planificadora, normativa y reguladora y para atender la actividad empresarial se creó la Empresa Nicaragüense de Electricidad (ENEL), Decreto Legislativo N° 46-94; pero fue en el año 1998 cuando

se completó la reforma normativa e institucional, al ser aprobada la "Ley de la Industria Eléctrica" (LIE), publicada en la Gaceta Diario Oficial, del 23 de Abril de 1998; que fue complementada con el Reglamento a la LIE (Gaceta Diario Oficial del 23 de Junio de 1998); así mismo, se reformó la Ley Orgánica del INE para desvincularlo del campo planificador y otorgarle solo las competencias normativas y regulatorias.

- **Costa Rica** fue el primer país centroamericano que estableció una ley específica (Ley 7200, aprobada en 1990) para fomentar el desarrollo de la generación eléctrica y promover la explotación del potencial hidráulico a pequeña escala y otras fuentes renovables, a través del incentivo de la participación privada.

En materia institucional, en este país se ha separado la atribución reguladora de la operación del servicio; con la aprobación en 1996 de la Ley 7593, fue creada la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos<sup>3</sup>, y la operación del servicio eléctrico se ha mantenido bajo la responsabilidad del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)<sup>4</sup>, empresa que ha sobrevivido a una serie de intentos de reforma; el último intento fue el "Proyecto de mejoramiento de los servicios de energía y telecomunicaciones y de la participación del Estado", el cual fue aprobado por la Asamblea Legislativa, el 20 de marzo del 2000, sin embargo, luego de tres semanas de resistencia ciudadana, la Asamblea Legislativa acordó engavetar dicho proyecto de ley y en su defecto, acordó fortalecer al ICE.

- Finalmente en **Panamá**, en febrero de 1995 se aprobó la Ley N° 6, que derogó la "Ley Orgánica del Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación" y permitió la participación del sector privado en la generación de electricidad. Seguidamente, en enero de 1996 se aprobó la Ley N° 26, que creó el Ente Regulador de los Servicios Públicos<sup>5</sup> y se dictaron dos reformas a la Ley N° 6, una que estableció la ley para la prestación del servicio público de electricidad, y la otra, que creó el marco legal para la participación de la empresa privada en la generación de energía eléctrica.

En virtud de lo anterior, es claro que la reforma del

2 La Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET) es el ente regulador de los servicios de energía eléctrica y telecomunicaciones; está integrada por tres directores, uno nombrado directamente por el Presidente de la República y los otros dos, también nombrados por el Presidente a partir de ternas presentadas por la Corte Suprema de Justicia y por los gremios empresariales.

3 La Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos no solo se encarga de la regulación del sector eléctrico, sino que además tiene a su cargo la regulación del abastecimiento de acueducto y alcantarillado, telecomunicaciones, combustibles, transporte público y transporte de carga por ferrocarril.

4 El Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) fue creado por el Decreto - Ley N° 449 del 8 de abril de 1949 como una institución autónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propio, lo que le da plena independencia administrativa, técnica y financiera. Al ICE le corresponde, por medio de sus empresas, desarrollar, ejecutar, producir y comercializar todo tipo de servicios públicos de electricidad y telecomunicaciones. Este último servicio le fue conferido al ICE, en 1963, por medio de la Ley No 3226.5

El Ente Regulador de los Servicios Públicos no solo regula las actividades del servicio de electricidad, sino que además tiene competencias en el abastecimiento de agua potable, alcantarillado sanitario, telecomunicaciones, radio y televisión, así como la transmisión y distribución de gas natural.

marco institucional y normativo realizada en Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Panamá, allanó el camino de la privatización; mientras que en Honduras y Costa Rica, si bien se han desarrollado cambios normativos e institucionales, la privatización no ha tenido mayor avance debido a diferentes formas de oposición que se han activado en estos países.

### C. Distintas modalidades de privatización en el sector eléctrico que se han impulsado en la región.

#### i) Venta de activos del Estado en el sector eléctrico.

Esta ha sido una de las principales modalidades utilizadas para descomponer el control monopólico que tenían las empresas estatales dedicadas a la generación y distribución de energía eléctrica en los países de América Central.

En Guatemala por ejemplo, la aplicación de la Ley General de Electricidad en su artículo 3 de las disposiciones transitorias, condujo a que en 1998 el Gobierno de ese país realizara la separación de las actividades de generación, transporte y distribución de energía eléctrica, que hasta la fecha estaban concentradas en el Instituto Nacional de Electrificación (INDE); a partir de esto se creó la Empresa de Generación de Energía Eléctrica (EGEE), la Empresa de Transporte y Control de Energía Eléctrica (ETCEE) y la Empresa de Distribución de Energía Eléctrica (EDEE), las que dieron origen a la corporación INDE.

Más adelante, siempre en el mismo año, el INDE vendió el 80% de la EDEE por el monto de US\$101 millones a la empresa transnacional Unión FENOSA, de origen español; y a la vez fue separada la EDEE en dos empresas diferentes: Distribuidora de Electricidad de Oriente, S.A. (DEORSA) y Distribuidora de Electricidad de Occidente, S.A. (DEOCSA).

En el mismo año, el Estado como accionista mayoritario de la Empresa Eléctrica de Guatemala, Sociedad Anónima (EEGSA), inició el proceso de "capitalización social y venta de las acciones propiedad del Estado"; fue creada una comisión de alto nivel que tuvo a su cargo iniciar las gestiones para el proceso de la venta de las acciones, lo que se hizo en base al Acuerdo Gubernativo 865-97; fue elegido un asesor financiero y técnico (el consorcio Salomon, Smith, Barney Holding Inc. de EEUU); de las 30 empresas invitadas a participar en la compra, 13 manifestaron interés y 4

consorcios fueron precalificados.

Como resultado, el 30 de julio de 1998 se declaró oficialmente ganador al consorcio integrado por Iberdrola Energía, S.A. de España, TPS de Ultramar Ltd. y Electricidad de Portugal, S.A.; este consorcio adquirió el 80% de las acciones que el Estado tenía en la EEGSA, pagando US\$ 520 millones. El paso final se realizó el 11 de septiembre de ese mismo año, cuando Iberdrola Energía, S. A., en nombre del consorcio ganador, comunicó que dicha empresa sería responsable de la administración de las operaciones de EEGSA.

Luego de la venta de estos activos, la presencia del Estado quedó reducida a la generación, transmisión y electrificación rural.

En el caso de El Salvador, como parte del plan dirigido a descomponer el monopolio estatal sobre la generación, transmisión y distribución eléctrica<sup>6</sup> que tenía la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL) y abrir el sector a la participación de actores privados, en 1997 fue aprobada la "Ley para la venta de acciones de las sociedades distribuidoras de energía eléctrica" (Decreto Legislativo 1004).

En el camino a la privatización, CEL consolidó la presencia regional de las empresas distribuidoras existentes (Compañía de Luz Eléctrica de Santa Ana -CLESA- y Compañía de Alumbrado Eléctrico de San Salvador, CAESS) y creó nuevas distribuidoras eléctricas (Distribuidora Eléctrica Del Sur -DELSUR- y Empresa Eléctrica de Oriente, EEO).

La venta de estas cuatro compañías distribuidoras culminó en enero de 1998, cuando fue vendido en US\$586.1 millones la mayor parte del paquete accionario de estas empresas, repartido en la siguiente manera: CLESA fue comprada en US\$109 millones por AES Corporation/EGLI, EEUU, Bermuda; CAESS fue adquirida en US\$203 millones por Electricidad De Carácas, Venezuela; DELSUR fue vendida a PPL/EMEL, EEUU-Chile, por US\$180.1 millones; y EEO fue comprada en US\$94 millones por Electricidad De Carácas (EDC), Venezuela. El resto de las acciones fueron adquiridas por los trabajadores y el mercado bursátil nacional.

Inicialmente, en este proceso de privatización no fueron incluidas la Distribuidora Eléctrica de Usulután, Sociedad de Economía Mixta (DEUSEM) y la empresa De Matheu y Cía. S.A de C. V; debido a que la primera era una Sociedad de Economía Mixta integrada por la Municipalidad de Usulután, CEL y accionistas privados; y la segunda, era una distribuidora privada que operaba en el municipio de Juayúa,

6 Al respecto, debe tenerse en cuenta que en El Salvador una parte de la distribución de energía eléctrica operó a través de una concesión que finalizó en 1986; a partir de ese año, las empresas distribuidoras regresaron a manos del Estado a través de CEL.

Sonsonate, que en ese momento tenía una concesión por 50 años que finalizaba hasta el año de 1999.

Posteriormente, en septiembre de 1998, las acciones de CEL en DEUSEM fueron vendidas a EDC-Venezuela, convirtiéndose esta empresa en la accionista mayoritaria de 3 compañías, controlando así el 56% del mercado eléctrico. Sin embargo, EDC-Venezuela solo operó temporalmente en El Salvador, debido a la fusión internacional que experimentó durante el segundo semestre del 2000, cuando la multinacional AES-Corporation (accionista mayoritaria de CLESA en El Salvador) compró el 81% de las acciones de EDC-Venezuela; con lo cual, desde finales del 2000, AES-Corporation se convirtió en accionista mayoritario de 4 de las 5 empresas distribuidoras de energía eléctrica en El Salvador (CLESA, CAESS, DEUSEM y EEO), que en conjunto suministran el servicio de energía eléctrica al 79% de los usuarios de ese país.

En cuanto a la venta de activos estatales vinculados a la generación de energía eléctrica, en julio de 1999 fueron vendidas las empresas termoeléctricas siguientes: Generadora Acajutla S.A. de C.V. (antes conocida como Central Térmica Acajutla) y Generadora Salvadoreña, S.A. de C.V. (antes conocidas como Central Térmica San Miguel y Soyapango). El valor de la venta fue de US\$125 millones y la empresa adquirente fue Duke Energy International (EEUU).

Posteriormente, en abril del 2002, se anunció que la empresa italiana Enel Green Power, había ganado una licitación internacional promovida por el gobierno para ser socio accionista de la empresa LaGeo<sup>7</sup>, que está mayoritariamente controlada por CEL. La inversión de esta corporación se efectuaría bajo la figura de "inversión a riesgo", es decir que el inversionista se compromete a explorar, evaluar y construir áreas geotérmicas y nuevos pozos que exploten dicho recurso. A cambio de esta operación, Enel recibirá un porcentaje de acciones de LaGeo. Esta operación fue valorada en US\$160 millones, de los cuales, US\$40 millones fueron desembolsados en efectivo para la compra inmediata de acciones de LaGeo y el resto sería pagado en obras. A marzo de 2006, fué conocido que las acciones de LaGeo están repartidas en un 87.5% que es propiedad de CEL y el resto (12.5%) de la transnacional Enel Green Power.

Al analizar lo sucedido en **Panamá**, se determina que la venta de activos estatales servicios públicos también inició en 1998, año en que fue emitido por parte del Órgano Ejecutivo (Gabinete) el Decreto Ley N° 10 para facilitar la venta de empresas generadoras de energía eléctrica, que

a la fecha estaban en manos del Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación (IRHE). Este acto fue criticado, entre otras causas, debido a que dicha ley, al modificar la Ley 6 de 1997, debió ser aprobada por la Asamblea Legislativa y no únicamente por el Órgano Ejecutivo.

Como resultado, bajo la modalidad de la concesión, en noviembre de 1998 se privatizaron las empresas generadoras propiedad de IRHE, a través la licitación, a través del cuál el Estado obtuvo un ingreso de US\$301.5 millones, provenientes de las siguientes operaciones:

- Venta del 49% de las acciones de las empresas generadoras térmicas Bayano y Chiriqui, adquiridas por AES Corporation (EEUU) por US\$91.8 millones.
- Enron (EEUU) compró el 51% de las acciones de la Empresa Generadora Bahía las Minas (de recurso térmico) por US\$91.8 millones.
- El 49% de las acciones de las Empresas Generadoras la Fortuna (con recurso hidroeléctrico) fue adquirida por empresa Constellation (EEUU) por US\$118.1 millones.

En todos los casos, el Estado de Panamá se quedó como propietario del resto de las acciones de dichas empresas

Finalmente en **Nicaragua**, en enero de 2002, la Empresa Nicaragüense de Electricidad (ENEL), sometió a licitación la venta de las acciones propiedad del Estado en tres centrales generadoras de energía eléctrica: Generadora Central, S.A. (GECSA), Hidroeléctrica de Generación S.A. (HIDROGESA) y Generadora Eléctrica de Occidente S.A. (GEOSA).

La venta de GECSA e HIDROGESA no se pudo concretar, ya que en el primer caso, el gobierno no recibió ninguna oferta de compra, y en el segundo caso, el único inversionista interesado (Coastal Power) ofertó una cantidad menor (US\$27 millones) al precio base que había sido establecido (US\$35 millones); la historia fue diferente en el caso de la Generadora Eléctrica de Occidente S.A. (GEOSA), conformada por la Planta Nicaragua y Chinandega con capacidad de 114 megavatios; el 95% de las acciones de dicha empresa fue vendido a Coastal Power (EEUU) por US\$11.7 millones.

7 Como resultado de la separación de actividades en CEL surgió la empresa LaGeo, que en la actualidad funciona como una empresa de economía mixta, dedicada a la generación de energía eléctrica con base en recursos geotérmicos.

## ii) Contratos de concesión.

Las concesiones han sido otra modalidad utilizada en algunos países de América Central para abrir el sector eléctrico a los inversores privados. La privatización vía concesión ha sido desarrollada en el caso de las empresas distribuidoras de energía eléctrica de Nicaragua y Panamá.

En **Nicaragua**, la "Ley de la Industria Eléctrica" contempla la figura de la concesión como medio para autorizar la instalación y operación de nuevos inversionistas en el sector eléctrico principalmente en el segmento de distribución de energía eléctrica.

En ese país, las dos empresas estatales de distribución de energía eléctrica: Distribuidora de Electricidad del Norte, S.A. (DISNORTE) y la Distribuidora de Electricidad del Sur, S.A. (DISSUR), fueron concesionadas en septiembre de 2000, por un plazo de 30 años a la transnacional de origen español Unión FENOSA, que adquirió el 95% de las acciones por un monto de US\$115 millones; el otro 5% de las acciones quedó en manos de los trabajadores de dichas empresas<sup>8</sup>.

Como resultado de la concesión obtenida, Unión FENOSA adquirió las siguientes obligaciones:

- Proporcionar al ente regulador (INE) todas las facilidades que sean necesarias para ejecutar las revisiones e inspecciones a que se refiere la ley y su reglamento;
- Proporcionar copia de los contratos de compra-venta de energía, información técnica y económica, modelos matemáticos y cualquier otro material informativo que el INE les solicite;
- Suministrar electricidad en su zona de concesión a todos los clientes que lo soliciten, de manera continua, confiable y segura, ya sea que estén ubicados en dicha zona o bien que se conecten, previa autorización, a las instalaciones del concesionario mediante líneas propias o de terceros;
- Mantener suficiente potencia y energía a través de contratos con generadores, a fin de garantizar y suplir la demanda en su área de concesión con una previsión de veinticuatro meses, sin perjuicio de aquella porción de potencia y energía que puedan obtener en el mercado de ocasión;
- Dar a conocer a los clientes las tarifas vigentes.

Más adelante se analizará el nivel de cumplimiento de las obligaciones adquiridas por Unión FENOSA.

En **Panamá**, las tres empresas distribuidoras que formaban parte del Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación (IRHE), en septiembre de 1998 fueron concesionadas por 15 años a dos consorcios internacionales, por un monto total de US\$301.7 millones, según el siguiente detalle:

- La empresa Constellation (EEUU) compró el 51% de las acciones de la Distribuidora Noreste S.A. (EleKtra) por US\$89.8 millones;
- Unión FENOSA adquirió el 51% de las acciones de las empresas Metro Oeste (EDEMET) y Chiriquí (EDECHI) por US\$189.2 y US\$22.7 millones respectivamente.
- El restante 49% de las acciones de estas empresas quedaron en manos del Estado.

Según el artículo 51 de la Ley 6 de febrero de 1997, antes de vencerse el término de los 15 años, el ente regulador convocará a un proceso competitivo de libre concurrencia para la venta de un bloque no menor del 51% de las acciones de la empresa titular de la concesión, y el resto de las acciones serán retenidas por el Estado. El actual propietario de este bloque de acciones podrá participar en el proceso competitivo y si su oferta fuere mayor o igual al precio más alto ofrecido por otros participantes, conservará la propiedad del bloque. Por el contrario, si hubiere otro precio mayor, el bloque de acciones será adjudicado al mejor oferente y el ente regulador entregará el importe por la venta a quien sea el titular hasta ese momento; en cualquiera de los dos casos, se otorgará nueva concesión por otros 15 años.

## iii) Contratos de compra de energía.

La modalidad de contratos de compra de energía o PPA (Power Purchase Agreement) fue desarrollada en varios países de América Central previo al desarrollo de los procesos de reforma eléctrica; a través de este tipo de contratos se pretendía subsanar el déficit de producción de energía eléctrica por el que atravesaban los países de América Central, particularmente Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua.

En el caso de **Guatemala**, este tipo de contrato surgió en respuesta a la crisis energética de 1991 y a los

8 De acuerdo a CEPAL. "Istmo Centroamericano: la regulación de la distribución de energía eléctrica en los países con empresas privadas", Julio 2002, Pág. 13.

persistentes rumores de posibles racionamientos en los años posteriores, como consecuencia de las sequías que afectaron la generación, que en ese período estaba constituida principalmente por presas hidroeléctricas.

Los contratos PPA fueron suscritos por el Estado, inicialmente a través de la Empresa Eléctrica de Guatemala (EEGSA), ya que ésta era sociedad anónima y estaba sujeta al régimen mercantil; posteriormente, entre 1992 y 1994, fueron emitidos dos Acuerdos Gubernativos que permitieron al Instituto Nacional de Electrificación (INDE) la celebración de tales contratos; pero esta facultad fue abierta en su totalidad en febrero de 1995, cuando el Congreso sancionó una nueva Ley Orgánica del INDE.

En total, entre 1992 y 1997 fueron suscritos 24 contratos (11 fueron firmados por EEGSA y 13 por el INDE), de los cuales, en el 2002 se encontraban vigentes 19 contratos, ya que se venció un contrato de EEGSA y otros cuatro fueron rescindidos por INDE.

Los contratos PPA facilitaron que varias empresas transnacionales aparecieran realizando operaciones de generación de energía eléctrica; para el caso, Enron (EEUU) que adquirió los derechos de un contrato suscrito originalmente por la empresa Texas-Ohio Power Inc. y cuyo plazo vence en el 2007.

La bondad de estos contratos se relativiza cuando se analizan las condiciones y repercusiones económicas que este tipo de instrumentos ha generado en las finanzas públicas; por ejemplo, para el año 2000, la CEPAL estimó que la energía eléctrica adquirida en Guatemala a través de estos contratos llegó a costar 0.155 dólares/Kwh para contratos de electrógenos diesel (ej. Contrato Electrocontrol); 0.125 dólares/Kwh para las turbinas a gas (ej. Contrato Tampa); y 0.086 dólares/Kwh para las hidroeléctricas (ej. Contrato Río Bobos)<sup>9</sup>, los cuales son precios muy elevados, que seguramente erosionaron las cuentas de las empresas estatales y al final de cuentas, el bolsillo de los contribuyentes y consumidores.

En El Salvador, también a raíz de los problemas de abastecimiento eléctrico que padecía el país, el gobierno salvadoreño comenzó la apertura del sector eléctrico en el campo de la generación; así fue como en mayo de 1994, la Comisión Ejecutiva Autónoma del Río Lempa (CEL) firmó un contrato de exclusividad de compra de energía, por un plazo de 20 años con la empresa Nejapa Power (propiedad de la transnacional de origen estadounidense Coastal Power, que

se asoció localmente con La Casa Castro de El Salvador)<sup>10</sup>; dicho contrato obligó a CEL a comprarle a Nejapa Power toda la energía eléctrica generada, aún cuando el precio fuera mayor al de otros oferentes del mercado.

Según declaraciones públicas realizadas por los mismos ejecutivos de CEL, desde 1994 hasta el año 2001 el país perdió US\$140 millones por sobrepago a Nejapa Power; la lesividad de este contrato fue ampliamente denunciada por diversos sectores, presión que condujo al gobierno salvadoreño a recurrir a un arbitraje internacional para terminar con dicho contrato; como resultado de la decisión de este arbitraje, CEL se comprometió a pagar otros US\$90 millones en concepto de indemnización otorgada a Nejapa Power, lo que pone en evidencia que este tipo de acuerdos asegura en forma satisfactoria los intereses de los inversionistas, pero no pasa lo mismo con el interés de los ciudadanos.

En el caso de Honduras, la suscripción de contratos tipo PPA también tiene su origen en los efectos negativos de la crisis energética de la década de los noventa. En 1993 inició la participación privada en la generación eléctrica, a través del reinicio de operaciones de la Mini Central Hidroeléctrica Zacapa, después de haber sido rehabilitada; posteriormente, entre 1994 y 1995, la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE) otorgó tres contratos de generación a igual número de empresas privadas con recurso térmico; también se firmaron otros contratos de generación térmica entre 1998 y 1999, y para el año 2002, se encontraban vigentes un total de 25 contratos, entre PPA y de arrendamiento, que representaban una potencia de 437.80 Megavatios, es decir, el 42.6% de la capacidad total instalada en el país<sup>11</sup>.

A diferencia de los otros países, los contratos PPA firmados en Honduras han sido principalmente con tres empresas térmicas, cuyo capital mayoritario es nacional: Eléctrica de Cortes, S. de R.L. de C.V. (ELCOSA), Luz y Fuerza de San Lorenzo S.A. (LUFUSSA) y la Empresas de Mantenimiento, Construcción y Electricidad S.A. de C.V. (EMCE).

Pero en Honduras, los precios de la energía eléctrica comprada por medio de este tipo de contratos también han sido onerosos, así lo muestra la referida investigación de la CEPAL: 0.159 dólares/Kwh (ej. Contrato LUFUSSA I), 0.149 dólares/Kwh (ej. Contrato EICOSA), 0.108 dólares/Kwh (ej. Contrato EMCE I) y 0.095 dólares/Kwh (ej. Contrato EMCE II y LUFUSSA II)<sup>12</sup>.

La CEPAL estimó que entre 1992 y 2001, las inversiones

9 CEPAL, "El Mercado Eléctrico Regional: Contratos PPA en El Salvador: Guatemala, Honduras y Nicaragua", Septiembre 2002, Pág. 59, gráfico 7.

10 Originalmente el Estado firmó el contrato con la también estadounidense Trigen Energy Corporation, la cual posteriormente trasladó sus derechos al consorcio conformado por COASTAL (accionista mayoritario) y la Casa Castro, según CEPAL, "El mercado eléctrico regional: contratos PPA en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua" (2001), Pág. 8.

11 Según el Boletín Estadístico Junio 2002 de la ENEE, la capacidad privada instalada a esa fecha era de 524.1

12 Ibid.

realizadas por empresas privadas bajo contrato PPA en Honduras habían sido estimadas en US\$168 millones.<sup>13</sup>

La situación en Nicaragua ha sido parecida. A mediados de la década de los noventa, la Empresa Nicaragüense de Electricidad (ENEL), tomó medidas para permitir la participación privada en sector eléctrico bajo la figura de contratos PPA; en el año de 1996 fue suscrito el primer contrato con la empresa estadounidense AMFELS (que posteriormente cambió su denominación por CENSA); dos más fueron firmados en diciembre de 1997, uno con Tipitapa Power Company (subsidiaria de la estadounidense Coastal Power) y otro con la firma Steward & Stevenson; y en 1998 se firmó un contrato con la planta generadora Las Brisas.

En 1999, el gobierno nicaragüense incorporó a nuevos operadores privados a la generación: la transnacional Ormat (EEUU), que obtuvo la licitación para operar el campo geotérmico de Momotombo; la central térmica de la Empresa Energética Corinto Ltda., del grupo estadounidense Enron; además se contrató potencia con dos ingenios azucareros: Nicaragua Sugar States (ISA, S.A.) y agroindustria Azucarera S.A. (Timal).

Al 2001 se encontraban vigentes seis contratos PPA, que cubren 255.9 megavatios de potencia contratada, que representa el 43.38% de la capacidad total instalada en el país.

La CEPAL estimó que entre 1992 y 2001, las inversiones realizadas por empresas privadas bajo contrato PPA en Nicaragua fue de US\$164 millones<sup>14</sup>; también realizó estimaciones del precio de la energía relacionadas a contratos PPA para el año 2001, señalando que el precio ha llegado a los 0.1009 dólares/Kwh (ej. Contrato AMFELS-CENSA I); 0.099 dólares/Kwh (ej. Contrato AMFELS-CENSA II), 0.093 dólares/Kwh (ej. Contrato Corinto), entre otros.

Finalmente está el caso de Costa Rica, donde el marco

regulatorio del sector eléctrico (Ley 7200 de 1990 y su reforma en 1995) permite la operación de agentes privados en la generación de electricidad; de esta manera, en el 2001 operaban un total de 30 generadoras privadas, con un capacidad instalada de 219.4 Megavatios, equivalente al 7.8% de la capacidad total del país<sup>15</sup>; pero estos operadores privados deben asegurar que el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) les compre la energía generada, ya que esa empresa estatal es la única autorizada para inyectar energía al sistema.

De esta forma, el Estado costarricense ha incrementado la potencia instalada en el sector vía inversión privada, sin necesidad de firmar contratos que pongan en riesgo sus finanzas, como por ejemplo los contratos tipo PPA; esta posición ha desincentivado la inversión de las empresas transnacionales. en el segmento de la generación.

## I.2 TRANSNACIONALES ELÉCTRICAS OPERANDO EN LA REGIÓN.

---

Según cifras de la CEPAL, en el año 2005<sup>16</sup> el mercado eléctrico regional mostró un comportamiento dinámico y en consecuencia atractivo para los inversionistas: un poco más de 6.8 millones de usuarios, 28,424.8 Gigavatios hora de generación eléctrica. Para el 2004, los ingresos por ventas a usuarios finales se estimaron en US\$2,441.22 millones, lo cual representa un incremento del 22% respecto al ingreso estimado en el 2001.

Sin duda que las cifras antes expuestas condujeron a que importantes empresas transnacionales se instalaran en la región. Hasta el año 2005 se ha logrado identificar a 11 corporaciones que operan en los segmentos de generación y distribución de energía eléctrica en estos países, lo que se muestra en el siguiente cuadro:

13 CEPAL, "El Mercado Eléctrico Regional: Contratos PPA en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua", Septiembre 2001. Pág. 63, cuadro 21.

14 Según CEPAL, "El Mercado Eléctrico Regional: Contratos PPA en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua", Septiembre 2001. Pág. 63, cuadro 21

15 De las 30 empresas generadoras privadas, 25 son hidráulicas (135.4 Mw), 3 eólicas (42.45 Mw), 1 geotérmica (29.5 Mw) y 1 térmica (12.0 Mw).

16 CEPAL, "Istmo centroamericano: estadísticas subsector eléctrico, 2005".

## Empresas transnacionales de electricidad operando en América central (2005)

Empresa transnacional	País de Origen	Participación en generación		Participación en distribución	
		País destino*	Generadora (siglas abreviadas)	País destino**	Distribuidora (siglas abreviadas)
AES Corporation	EEUU	Panamá (30.6%)	EGEBASA EGECHISA AES Panamá	El Salvador (79%)	CAESS AES CLESA EEO DEUSEM ELEKTRA
Constellation	EEUU	---	---	Panamá (43.3%)	
Duke Energy	EEUU	El Salvador (25.8%) Guatemala (18.0%)	DUKE ENERGY Duke E.G. Duke E.I.G.		
Enron	EEUU	Guatemala (5.3%) Nicaragua (9.8%) Panamá (17.1%)	Puerto Quetzal Power Corp. Empresa Energética de Corintio, Ltda.. EGEMINSA		
Hidro Québec	Canadá	Panamá (19.0%)	EGE-Fortuna	--	---
Iberdrola***	España	---	---	Guatemala (39.1%)	EEGSA
Ormat	EEUU	Nicaragua (10.2%)	Ormat Momotombo Power Plant	---	---
Paso Energy Corporation	EEUU	Nicaragua (38.9%) Guatemala (0.7%) El Salvador (11.7%) Panamá (3.5%)	GECSA TIPITAPA GEOSA Compañía Eléctrica Centroamericana S.A. Nejapa Power Pedregal Power Co. S. de R.L.	---	---
Pensylvania Power & Light	EEUU	---	---	El Salvador (21%)	DELSUR
Tampa Electric Company	EEUU	Guatemala (3.8%)	TAMPA	---	---
Unión FENOSA	España	Panamá (1.4%)	EDEMET-EDECHI	Panamá (56.7%) Nicaragua (99.2%) Guatemala (56.8%)	EDECHI EDEMET DISNORTE DISSUR DEOCSA DEORSA

Fuente: elaboración propia en base a información CEPAL, "Estadísticas del Subsector Eléctrico de C.A." (2003 y 2005).

\*: Aparece el nombre del país donde opera la transnacional y el porcentaje de potencia instalada en el país respectivo.

\*\* : Aparece el nombre del país donde opera la transnacional y su participación en el total de usuarios (en porcentaje).

\*\*\*: Iberdrola en Guatemala también opera como transmisora de energía eléctrica (Transportista Eléctrica Centroamericana, TRELEC) y como comercializadora (Comercializadora Eléctrica de Guatemala, COMEGSA).

A este listado de empresas debe sumarse la española ENDESA, que es accionista de la Empresa Propietaria de la Red, que está a cargo de la construcción y operación de la línea de transmisión del proyecto Sistema de Interconexión

Eléctrica en los Países de América Central (SIEPAC), una iniciativa regional que será un nuevo atractivo para la instalación de más empresas transnacionales en estos países.<sup>17</sup>

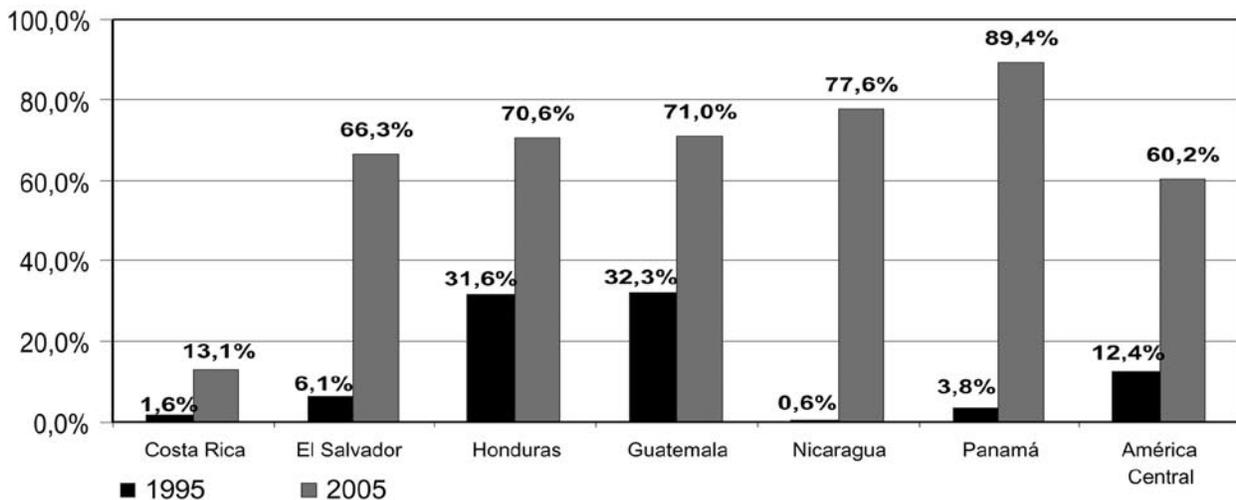
La información mostrada en el cuadro anterior deja claro que la generación y distribución de energía eléctrica ha transitado de monopolios estatales a monopolios y oligopolios privados, afectando las condiciones de competitividad que supuestamente buscaba generar la reforma eléctrica en la región.

Como ejemplo de lo anterior, en el campo de la distribución, prácticamente en todos los países que privatizaron este segmento se han consolidado monopolios privados, el mejor ejemplo es Nicaragua, donde Unión FENOSA controla el 99.2% del sistema de distribución de energía eléctrica de ese país.

Así mismo, la apertura privada en la generación y distribución eléctrica en estos países ha facilitado en algunos casos el desarrollo de oligopolios regionales, por ejemplo, Unión FENOSA, distribuye energía eléctrica al 99.2% de los usuarios en Nicaragua, al 56.8% en Guatemala y al 56.7% en Panamá, lo que supone un control del 49.4% del total de usuarios de los países de América Central.

Por otra parte, como efecto directo de la incorporación de empresas transnacionales en el sector, en 1995 la generación eléctrica privada alcanzó el 12.4% respecto al total en la región, cifra que para el 2005 se incrementó al 60.2%, tal como se observa en el siguiente gráfico.

**América Central: generación privada inyectada en los países de la región, entre 1995 y 2005 (en porcentaje respecto al total)**



Fuente: elaboración propia con base en información de CEPAL. "Istmo centroamericano: estadísticas del subsector eléctrico" 2005.

En síntesis, como resultado de los cambios políticos, normativos e institucionales que se han producido en la última década en el sector eléctrico de América Central, las empresas privadas, en particular las transnacionales, han ganado una fuerte presencia en la mayor parte de los países y en la región, en contraste con la eliminación o reducción, según sea el caso, de operaciones de empresas estatales.

### **I.3. IMPACTOS EN EL INTERÉS DE LOS USUARIOS DEL SERVICIO ELÉCTRICO.**

En este apartado se abordarán los aspectos relacionados con las tarifas, la cobertura y la calidad del servicio de

energía eléctrica, enfatizando en la situación de los usuarios residenciales.

#### **A. Variación de las tarifas eléctricas.**

En la mayor parte de los países de América Central, la reforma eléctrica fue impulsada con la promesa de que las tarifas del servicio se reducirían como resultado del desarrollo de mercados más liberalizados y con mayor participación del sector privado. Un resumen de lo sucedido con las tarifas eléctricas en cada país se presenta en las siguientes líneas.

En El Salvador, la privatización de las distribuidoras eléctricas no solo modificó el procedimiento para aprobar las tarifas (hoy las aprueba la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones a partir de un pliego tarifario propuesto por las mismas empresas), sino que también estableció una estructura tarifaria más onerosa para los usuarios.

Cuando las distribuidoras eran estatales se cobraba únicamente el precio de la energía, el cual incluía todos los costos relacionados a la prestación del servicio<sup>18</sup>. En cambio, con la privatización se estableció una estructura tarifaria que contiene: a) Cargo por energía, b) Cargo por el uso de la red de distribución y c) cargo de atención al cliente.

Como consecuencia de lo anterior, según estimaciones del Centro para la Defensa del Consumidor (CDC), la tarifa eléctrica para las familias con un consumo promedio mensual (154 Kilovatios hora), se ha incrementado entre un 106% (CAESS) y 137% (DEUSEM), desde el momento en que se privatizó hasta julio-diciembre 2006.

En Guatemala también se hizo sentir el incremento en la tarifa eléctrica a partir de la privatización de las empresas

distribuidoras; en ese país el precio del kilovatio hora aumentó un 67% al pasar de Q.0.55 a Q.0.92 Kw/h/mes en la tarifa efectiva, y del 12.7% en el caso de la tarifa subsidiada, al incrementarse el precio del kilovatio hora de Q.0.55 a Q0.62.

En el caso de Nicaragua, se estima que desde que se otorgo la concesión de las distribuidoras eléctricas en el año 2000 y hasta el 2005, el precio promedio de la energía se incrementó en un 15% para los usuarios residenciales<sup>19</sup>.

Y en Panamá, el aumento en la tarifa no es inmediatamente después de la privatización de las distribuidoras eléctricas, ya que entre 1998 y 1999 se observó una pequeña disminución del precio del kilovatio hora, que pasó de US\$0.119 a US\$0.107, respectivamente, pero entre el 2000 y el 2004 el precio de la energía eléctrica para los sectores residenciales osciló entre US\$0.11 y US\$0.12 por kilovatio hora<sup>20</sup>.

La situación ha sido distinta en Honduras y Costa Rica; según la CEPAL estos países presentaron los precios menores por kilovatio hora en el sector residencial para el 2004, tal como se presenta en el siguiente cuadro:

#### América Central: Precios de la energía para usuarios residenciales y otros sectores (US\$/Kwh) en el año 2004

País	Residencial	Otros sectores o usuarios			
		Comercio	Industria	Baja tensión	Mediana tensión
El Salvador (CAESS)	\$0.1195	-	-	\$0.1190	\$0.0889
Guatemala (promedio)	-	-	-	\$0.1298	\$0.1842
Nicaragua	\$0.1220	\$0.1440	\$0.0780	-	-
Panamá	\$0.1200	\$0.1270	\$0.0840	-	-
Honduras	\$0.0780	\$0.1210	\$0.0920	-	-
Costa Rica	\$0.0650	\$0.0890	\$0.0690	-	-

Fuente: CEPAL, "Istmo centroamericano: estadísticas subsector eléctrico, 2004".

Tomando como referencia el consumo promedio de electricidad de los sectores residenciales en El Salvador, el cual se estima en 154 Kwh/mes<sup>21</sup>, se compara el valor de la tarifa cobrada en cada uno de los países de la región. Al respecto, se concluyó

que El Salvador tiene el cobro más alto en la región por el consumo de 154 Kwh/mes (US\$27.64); contrastando con el cobro que por el mismo consumo se realiza en Costa Rica (US\$10.94). Ver gráfico siguiente:

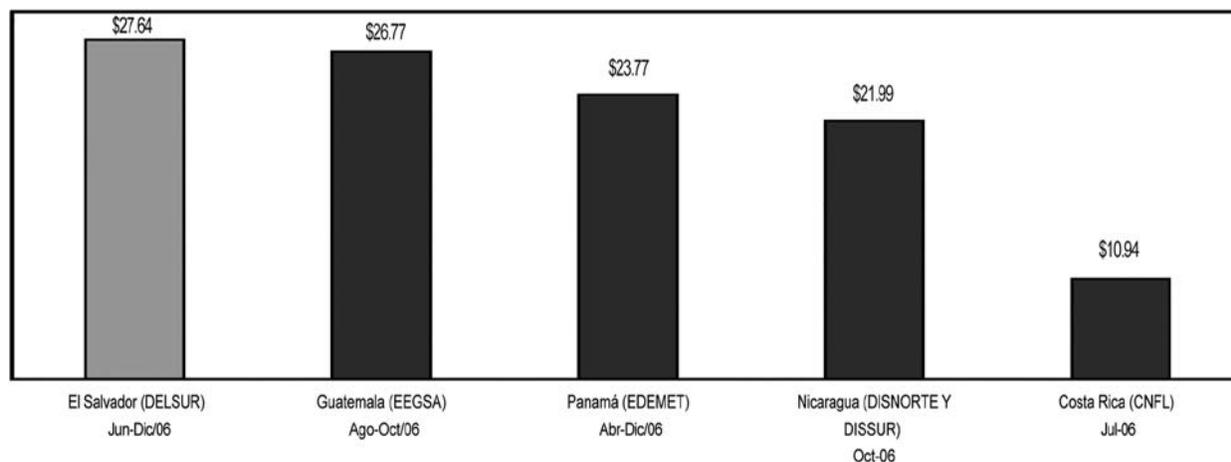
18 Se trataba de una tarifa escalonada que se incrementaba a medida aumentaba el consumo. De esta manera, se cobraba los primeros 40 kilovatios hora (Kwh) de consumo a un mismo precio por Kwh; a los siguientes 160 Kwh se les aplicaba un precio superior por cada Kwh; lo mismo sucedía con los siguientes 300 Kwh, así como al consumo superior a 500 Kwh.

19 Estimaciones a partir de CEPAL, "Istmo Centroamericano: estadísticas del subsector eléctrico", 2005.

20 Ibid.

21 Ex-Ministerio de Planificación, Encuesta de Ingresos y Gastos de los hogares urbanos (1992).

## América Central: Tarifa de energía eléctrica pagada por una familia que consume 154 kwh/mes (US\$/ Kwh), 2006 (con IVA)



Fuente: SIGET (El Salvador), CNEE (Guatemala), INE (Nicaragua), ARESEP (Costa Rica) y ERSP (Panamá).

NOTAS:

-Tipos de Cambio por US\$1.00: ¢8.75 (El Salvador); 1 balboa (Panamá); C\$17.8232 (18/10/2006, Nicaragua); Q 7.62566 (18/10/2006, Guatemala); y ¢516,56 (18/10/2006, Costa Rica).

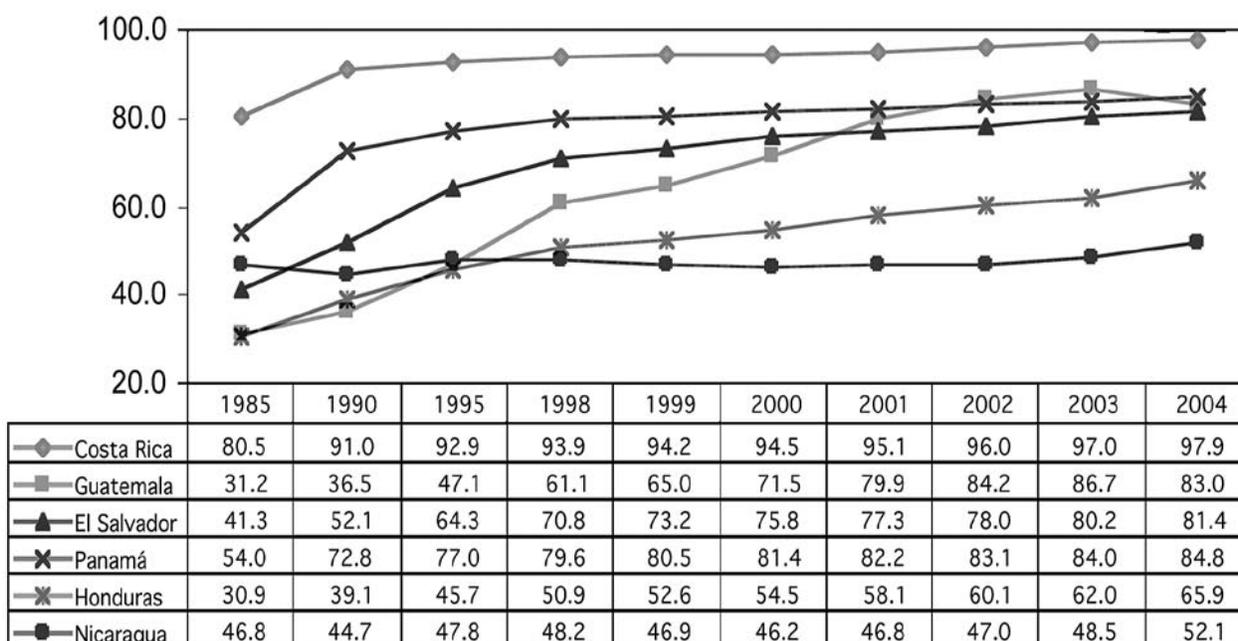
- Incluye Impuesto al Valor Agregado/sobre Ventas: El Salvador 13%, Guatemala 12%, Honduras 12% y Costa Rica 13%. En Nicaragua, las facturas con consumo de energía domiciliar menores o igual a 300 KWh están exentas del IVA (15%) Dato de Panamá sin impuesto.

(\*): Dato Honduras no aparece.

## B. Variación en la cobertura de electricidad.

En todos los casos analizados se ofreció que la privatización conduciría a elevar la cobertura del servicio de energía eléctrica; de acuerdo a datos de CEPAL, el índice de electrificación en América Central ha mostrado el siguiente comportamiento en las últimas dos décadas.

### Centroamérica: índice de electrificación (%)



Fuente: CEPAL, "Itsmo centroamericano: estadísticas subsector eléctrico, 2004".

En términos generales esta información muestra que: a) Costa Rica ha mantenido el nivel más alto de cobertura en comparación con los otros países del área; b) Guatemala ha sido el país que más ha mejorado el nivel de electrificación en las últimas dos décadas; c) Nicaragua es el país con el menor porcentaje de incremento en la cobertura en los últimos veinte años, y en el 2004 tenía el último puesto en cobertura, con apenas el 52.1% de los hogares.

A partir de los mismos datos de CEPAL, se ha determinado que los países que más avanzaron en la privatización (Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Panamá) muestran rasgos distintivos en el ritmo de crecimiento del índice de electrificación, al comparar el antes y el después de haberse desarrollado la privatización de la distribución eléctrica.

Considerando que 1998 fue el año en que se produjeron las privatizaciones en Guatemala, El Salvador y Panamá, se ha determinado que en el período 1990-1998, que es previo a la privatización, la cobertura en Guatemala subió un 24.6% (en promedio, el 3% por año), en El Salvador incrementó un 18.7% (2.33% por año, en promedio) y en Panamá subió un 6.8% (el 0.85% por año); al realizar este mismo análisis en el período 1998-2004 (posterior a la privatización), se ha establecido que el índice de electrificación subió en Guatemala un 21.9% (3.65% por año), en El Salvador se incrementó en 10.6% (1.76% por año) y en Panamá subió un 5.2% (0.86% por año); esto indicaría que, luego de la privatización, el ritmo anual estimado de crecimiento de la cobertura ha aumentado en Guatemala, se mantiene más o menos igual en Panamá y se ha reducido en El Salvador.

Merece una referencia especial Nicaragua, país que entre 1995 y el 2000 (previo a la privatización) mostró un crecimiento negativo de -1.6% en el porcentaje de cobertura de energía eléctrica, situación que cambió en el período 2000-2004, cuando el índice de electrificación se incrementó en 5.9% (1.47 por año en promedio).

Así mismo, vale la pena agregar que tanto en Guatemala como en El Salvador existen programas gubernamentales dirigidos a apoyar la expansión del servicio de energía eléctrica; el Programa de Electrificación Rural y el Fondo Nacional de Inversión de Electricidad y Telefonía, son iniciativas que en Guatemala y El Salvador, respectivamente, financian con fondos públicos el desarrollo de obras de ampliación de la cobertura.

Por otra parte, la brecha urbano-rural también se evidencia en la cobertura del servicio de energía eléctrica; en El Salvador, la Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples de la Dirección General de Estadísticas y Censos, estableció que en el año 2004, a nivel nacional, el 84.7% de los hogares tenía energía eléctrica, siendo mayor en el área urbana (96.5%) que en la zona rural (71.9%).

En Nicaragua y en Panamá, también el déficit del servicio eléctrico tiende a ser mayor en las zonas rurales; un estudio del Banco Mundial, titulado "Energía: reformas y efectos en la reducción de la pobreza"<sup>22</sup> informa que la cobertura rural del servicio eléctrico en Nicaragua era apenas del 40% y en Panamá es del 52%.

Se estima que dentro de las causas principales de la baja cobertura eléctrica en la zona rural se encuentra la nula regulación que obligue a las empresas distribuidoras a atender dicha población, así como a la falta de incentivo económico que tienen estas compañías, ya que la electrificación rural requiere una fuerte inversión, que no es retribuida por los bajos niveles de facturación que tiene la población rural.

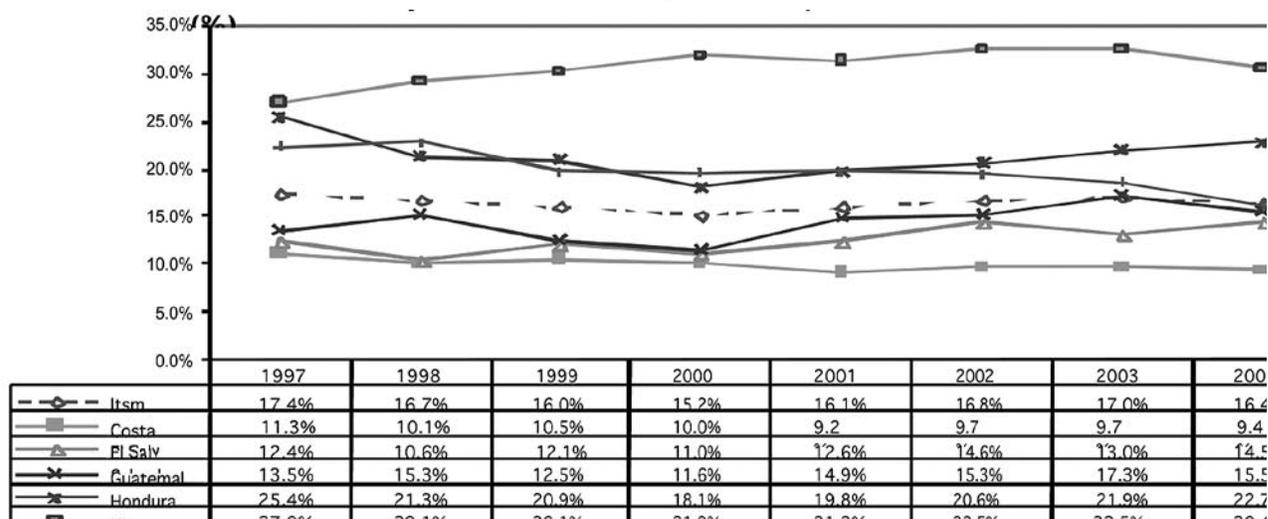
En conclusión, a pesar de que en algunos países ha habido cierta mejoría en la cobertura del servicio de energía eléctrica después de la privatización, lo cierto es que los resultados obtenidos con este proceso son insuficientes para cubrir el déficit de servicio que padecen amplios sectores de la población.

### C. La calidad del servicio.

Asociado con el apareamiento de empresas privadas -y transnacionales- en el sector eléctrico, se promovió a la privatización como sinónimo de mejoramiento en la calidad del servicio prestado.

Al respecto, datos de CEPAL señalan que países donde se ha privatizado y donde no se ha privatizado se alternan, tanto en el rango de países con menos pérdidas de energía como en el rango de países con mayores pérdidas en la red de transmisión y distribución, tal como se muestra a continuación:

## Centroamérica y Panamá: evolución de las pérdidas de energía (%)



Fuente: CEPAL, "Istmo centroamericano: estadísticas subsector eléctrico, 2004".

El país que presenta mayores pérdidas de energía eléctrica es Nicaragua, las cuales se vieron incrementadas en los primeros tres años de operación de las distribuidoras eléctricas privadas (2001-2003), lo cual evidencia que se han realizado insuficientes esfuerzos de inversión para mejorar la calidad de los servicios.

En países como El Salvador, a pesar que a nivel regional aparece como uno de los que tienen menos pérdidas de energía, el tema de la calidad del servicio es preocupante. Según información de la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones, las interrupciones en la red de distribución se incrementaron en un 205% entre 1999 y 2004, que coincide con el período post privatización.

### El Salvador: número de interrupciones en el sistema de distribución, 1999-2004

	CAESS	DELSUR	CLESA	EEO	DEUSEM	Total
1999/a	4,722	3,752	3,315	2,890	1,994	16,673
2000/b	4,652	1,536	6,048	5,423	1,308	18,967
2001	4,739	3,511	8,500	6,348	2,040	25,138
2002	5,655	11,310	8,670	7,345	1,519	34,499
2003	10,144	6,576	15,819	5,835	2,659	41,033
2004/c	17,873	8,373	12,855	9,456	2,379	50,936
Total	47,785	35,058	55,207	37,297	11,899	187,246

Fuente: elaboración propia en base a información publicada por SIGE en "Indicadores de calidad del servicio empresas distribuidoras": Boletín de Estadísticas Eléctricas No. 1 (1999), No. 2 (2000), No. 3 (2001) y No. 4 (2002), No. 5 (2003) y No. 6 (2004).

a: Dato de DEUSEM corresponde al período julio-diciembre/1999.

b: El dato de DELSUR corresponde al segundo semestre/2000 y el dato de EEO hasta septiembre/2000.

c: Incluye interrupciones programadas y no programadas. En el 2004, las interrupciones no programadas representan la mayoría: 17,306 (CAESS); 7,368 (DELSUR); 12,593 (CLESA); 9,341 (EEO); y 2,328 (DEUSEM).

En la medida en que persisten –y peor aun– se incrementan las fallas en la red de transmisión y distribución de la energía eléctrica, el servicio se deteriora en perjuicio de los usuarios, a quienes se les vendió la idea de que con la privatización – y gracias a la eficiencia de los inversionistas privados–, la calidad del servicio sería mucho mejor en comparación con el estándar ofrecido por las empresas estatales, pero en la mayor parte de los casos, esta sigue siendo una promesa incumplida por la reforma y privatización.

## II. REFORMA TELEFÓNICA Y TRANSNACIONALES EN CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ.

### II.1 LA REFORMA DEL SECTOR TELEFÓNICO.

#### A. Algunos antecedentes.

En general las telecomunicaciones y en particular la telefonía, forman parte de los servicios estratégicos que contribuyen al desarrollo de cualquier país; sea que atienda necesidades de comunicación a nivel familiar, comunitario, laboral, productivo, etc, la telefonía cumple un importante papel en aspectos sociales básicos como la salud y la educación, así como en actividades económicas como la producción y el comercio.

La década de los noventa también marcó el punto de partida del proceso de reforma y privatización de las telecomunicaciones y del servicio público de la telefonía en los países de América Central. De la noche a la mañana –en muchos casos– rentables empresas estatales, que por décadas se encargaron de prestar servicios de telecomunicaciones, fueron “vendidas al mejor postor”, que casi siempre se trataba de poderosas corporaciones de telecomunicaciones.

La reforma y privatización del servicio público de telefonía fue desarrollada de manera similar al sector eléctrico; en ambos casos fue creado un nuevo marco normativo e institucional, se diseñó e implementó un sistema regulatorio, hubo una reducción o eliminación de subsidios, fueron privatizadas las empresas estatales y en algunos casos se abrió el mercado de las telecomunicaciones.

Los países de América Central que más han profundizado en la reforma y privatización de los servicios de telecomunicaciones son: Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Panamá, donde fue creado un nuevo marco legal e institucional, y se privatizaron las empresas estatales de telefonía; en el caso de Honduras, destaca la apertura a la iniciativa privada del servicio de telefonía móvil; y Costa Rica, tal como sucede con el servicio de electricidad, continua siendo el único país de América Central que mantiene el control estatal sobre la prestación de los servicios de telecomunicaciones.

A continuación se presenta un acercamiento sobre la

reforma legal e institucional en este sector, las empresas transnacionales posicionadas en la región, así como los impactos que este proceso ha generado en el interés de los usuarios.

#### B. Preparación de condiciones. Reforma del marco institucional y normativo de las telecomunicaciones.

En Guatemala este proceso inició en octubre de 1996, fecha en que el Congreso de la República aprobó la Ley General de Telecomunicaciones (Decreto 94-96), instrumento que dice tener como propósitos: normar el desarrollo de las telecomunicaciones, estimular las inversiones en el sector, fomentar la competencia entre los diferentes prestadores de servicios de telecomunicaciones, proteger los derechos de los usuarios y de las empresas y apoyar el uso racional y eficiente del espectro radioeléctrico<sup>23</sup>.

Esta ley creó la Superintendencia de Telecomunicaciones (SIT), institución técnica que está encargada de administrar todo lo concerniente al espectro radioeléctrico, el registro de telecomunicaciones, el plan nacional de numeración, dirimir las controversias entre operadores y aplicar las sanciones de ley que procedan. Además, la ley da origen al Fondo para el Desarrollo de la Telefonía (FONDETEL), un mecanismo financiero destinado a promover el desarrollo telefónico en áreas rurales y/o urbanas de bajos ingresos.

También en 1996 inició este proceso en El Salvador, cuando la Asamblea Legislativa aprobó la primera Ley de Telecomunicaciones (Decreto Legislativo N° 807, publicado en el Diario Oficial N° 189 del 9 de octubre de 1996), que posteriormente fue derogada y sustituida en el año de 1997 por la actual Ley de Telecomunicaciones (Decreto Legislativo N° 142, Diario Oficial N° 218, del 21 de noviembre de 1997).

En forma complementaria se aprobó la Ley de Creación de la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET), constituida mediante el

Decreto Legislativo N° 808 del 12 de septiembre de 1996. Esta institución es autónoma en los aspectos administrativo y financiero, y es la entidad competente para: aprobar las tarifas, dictar normas y estándares técnicos, administrar, gestionar y vigilar el espectro radioeléctrico, dirimir conflictos, entre otras facultades legales.

En Honduras por su parte, en octubre de 1995 fue aprobada la Ley Marco del sector de telecomunicaciones (Decreto 185-95), marcando el paso de la apertura del sector a la iniciativa privada y la finalización del monopolio estatal que mantenía la Empresa Hondureña de Telecomunicaciones (HONDUTEL) en el servicio de telefonía nacional e internacional.

Esta Ley Marco estableció que los servicios de telecomunicaciones nacionales e internacionales comprendían: servicios portadores, télex, telefonía, teléfonos públicos y telegrafía; y determinó en forma explícita que el Estado no tenía los recursos económicos suficientes para invertir en proyectos de telefonía capaces de cubrir la demanda nacional; lo que estableció las condiciones legales para la búsqueda de un socio privado o inversionista estratégico en el sector.

A través del Decreto 185-95 del 31 de octubre de 1995 fue creada la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), un órgano asesor, coordinador y ejecutor de la política de telecomunicaciones; la misión de CONATEL es "Promover el desarrollo y modernización de las telecomunicaciones en Honduras, fomentando la participación de la inversión privada en el sector, dentro de un ambiente de libre competencia, velando por la protección de los derechos del usuario y la universalidad del acceso al servicio".

Por su parte en Nicaragua, julio de 1995 es la fecha en que fue decretada la Ley General de Telecomunicaciones y Servicios Postales (Ley N° 200), que establece el marco jurídico e institucional para regular el sector de las telecomunicaciones. Esta Ley también facultó al Instituto Nicaragüense de Telecomunicaciones y Correos (creado desde junio de 1982, mediante Decreto Ley N° 1053), para normar, regular, planificar, supervisar, aplicar y controlar el cumplimiento de las normas que rigen las telecomunicaciones y los servicios postales.

Finalmente en Panamá, el 8 de febrero de 1996 fue aprobada la ley que sirvió de marco al proceso de privatización del sector telecomunicaciones y dictó las normas para su regulación (Ley 31); dentro de los objetivos de dicha

normativa estaba promover la inversión privada en el mercado de telecomunicaciones (Art. 1).

Posteriormente, esta legislación fue modificada por la Ley N° 24, de 30 de junio de 1999, con el propósito de excluir de su ámbito de aplicación, los servicios de telegrafía nacional, los de radioaficionados y de bandas ciudadanas. De acuerdo con esta ley, todos los servicios de telecomunicación están sujetos a libre competencia desde el 2 de enero del 2003, con excepción de la telefonía fija residencial la cual se liberará en el 2007.

En cuanto a la entidad reguladora, en Panamá se creó el Ente Regulador de los Servicios Públicos, a través de la Ley 26 del 29 de enero de 1996, que fue complementada por las leyes sectoriales aprobadas en el sector de las telecomunicaciones, las cuales establecen de manera específica la regulación que debe ser aplicada a las empresas que brindan servicios de telefonía.

### C. La privatización de las empresas estatales de telefonía.

En Guatemala, como paso previo a la privatización, el gobierno desarrolló una serie de medidas preparatorias en la empresa estatal GUATEL, entre las cuales se puede mencionar, la implementación de la red nacional de fibra óptica y la contratación de un préstamo por 84 millones de dólares destinados a pagar el pasivo laboral de los empleados despedidos por la reestructuración de que fue objeto la empresa previo a su venta<sup>24</sup>.

En noviembre de 1997 se hizo el primer intento de venta de la empresa, sin embargo, una serie de dificultades de carácter jurídico y político que se produjeron en el país en ese momento, generaron cierto grado de incertidumbre para los potenciales inversionistas interesados en la compra; como resultado, en el primer intento de subasta solamente se presentó Teléfonos de México, S.A. de C.V (TELMEX), con una oferta de US\$ 529 millones, cifra inferior a la esperado por el gobierno guatemalteco.

Finalmente, el 1 de octubre de 1998, se concretó la privatización de GUATEL; la empresa LUCA, S.A. (compañía guatemalteco-hondureña) única oferente en la licitación compró el 95% de las acciones, por un monto global de US\$ 700 millones que serían pagados a plazos, de la manera siguiente: US\$ 200 millones el 5 de noviembre de 1998, US\$

24 De acuerdo a Polanco Sagastume, Mara, antes de ser vendida en 1998, GUATEL tenía 6423 empleados, los que para el año 2000 habían sido reducidos a 3,337.

150 millones en mayo del 2000 y US\$ 350 millones entre el período de junio de 2000 a mayo 2003. El 5% restante de las acciones fue vendido a los trabajadores de TELGUA; pero en diciembre de ese año, los nuevos dueños de TELGUA despidieron a más de 2,500 empleados y sucesivamente han continuado tales despidos<sup>25</sup>.

La empresa LUCA S.A. era manejada por un empresario amigo personal del Presidente de Guatemala de ese período, el señor Álvaro Arzú; tiempo después quedó claro que detrás de la compra se encontraba TELMEX, debido a que la empresa LUCA S.A. solo contaba con un capital equivalente a US\$ 4.6 millones<sup>26</sup>. Estos hechos, sumados a otras irregularidades, como la inclusión indiscriminada de bienes de propiedad de GUATEL (a pesar que algunos ni siquiera se encontraban registrados en el balance general de la empresa), así como el derecho sobre líneas telefónicas propiedad de particulares, generaron muchas dudas sobre la transparencia del proceso de licitación.

En todo caso, es bueno saber que la venta de GUATEL estuvo respaldada por el banco de inversión JP MORGAN y por la firma auditora Arthur Andersen, a quienes el gobierno les pago por sus servicios la cantidad de US\$4.8 millones.

Al analizar el proceso de la privatización de GUATEL, se han logrado detectar algunas violaciones a la Constitución de Guatemala por las siguientes razones:

- La conformación de patrimonio unitario, a través del Acuerdo de Junta Directiva 11-97, que dispuso no solo de los activos de GUATEL, sino también de sus trabajadores, es una acción inconstitucionalidad.
- Violación del artículo 124 de la Constitución que indica que "los bienes nacionales solo podrán ser enajenados en la forma en lo que lo determine la Ley, la cual fijará las limitaciones y formalidades a que deba sujetarse la operación y sus objetivos fiscales. Las entidades descentralizadas se regirán por lo que disponga sus leyes y reglamentos".
- Violación del artículo 134 parte final, al establecer que "De considerarse inoperante el funcionamiento de una entidad descentralizada, será suprimida mediante el voto favorable de las dos terceras partes del Congreso de la República".
- Se violó el artículo 183 de la Constitución que en el

inciso "k", que señala la obligatoriedad del Presidente de la República de "someter a la consideración del Congreso para su aprobación y antes de su ratificación, los contratos y concesiones sobre servicios públicos".

En El Salvador, también en el año de 1997 fue decretada la Ley de privatización de la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL), sustentada en el Decreto Legislativo N° 53, Diario Oficial N° 143, del 7 de agosto de 1997, donde se contempló la división en dos de dicha empresa estatal: una que se encargaría de operar el servicio alámbrico (CTE-ANTEL), y la otra trataría el servicio inalámbrico (Internacional de Telecomunicaciones, S.A. de C.V. -INTEL-)<sup>27</sup>. También fue creada una Comisión para la Privatización de ANTEL, integrada por el Comisionado Presidencial para la Modernización del Estado, el Ministro de Economía, y el Ministro de Hacienda.

La Ley de privatización de ANTEL estableció que se vendería el 51% de las acciones de CTE-ANTEL y de INTEL, y definió en el Art. 23 algunos requisitos mínimos que debían cumplir los potenciales compradores de dichas acciones, como por ejemplo: para participar en las subastas de CTE S.A. de C.V (ó CTE-ANTEL) y de INTEL S.A. de C.V., los postulantes tenían que presentar una garantía de cumplimiento de oferta por US\$ 15 millones de dólares y US\$ 5 millones de dólares, respectivamente; los postulantes debían presentar sus ofertas respectivas en sobre cerrado; la apertura de los sobres deberá realizarse en acto público, en presencia de los representantes de las empresas oferentes y de los medios de comunicación social; las acciones adjudicadas debían ser pagadas al contado.

El Art. 24 de esta ley estableció obligaciones contractuales que debían asumir los compradores mayoritarios de las acciones: aumentos en la cobertura del servicio de teléfonos públicos para las áreas urbanas y rurales; tiempo máximo promedio de espera para la instalación de nuevos servicios; compromiso de administrar la empresa por cinco años; establecimiento de mecanismos indispensables para hacer efectiva la portabilidad del número telefónico del usuario; y respetar las tarifas máximas que fije el Estado a través de la SIGET. En el caso de la empresa INTEL, S.A. de C.V. se establecieron restricciones para evitar que accionistas de dicha empresa participaran o se asociaran de cualquier forma en otras empresas que provean servicios de telefonía inalámbrica en el país.

De esta manera, el 24 de julio de 1998, en una subasta

25 Morfín, Anabella. Gestión del patrimonio del Estado. Colección Educación fiscal No. 2. FLACSO, Guatemala, 2000.

26 Inforpress Noviembre 1998

27 ANTEL aportó al capital social de INTEL, el uso de las frecuencias y los activos necesarios para operar la telefonía inalámbrica, con base en la tecnología celular de la Banda B, según lo informa Fitch Ratings, "Análisis de riesgo Telefónica Móviles El Salvador, S.A. de C.V. -TESAL-, Diciembre 2003"

pública fue vendido el 51% de las acciones de CTE-ANTEL a la transnacional France Telecom por US\$ 272 millones; del resto de acciones, el 43% quedó en manos del gobierno y el 6% en poder de los trabajadores. Posteriormente, el 4 de febrero de 1999, la empresa cambió su denominación por: CTE-ANTEL-TELECOM, que era un reflejo de los tres momentos que vivió la empresa mayoritaria de telefonía fija: la gestión estatal (ANTEL), la transición (CTE) y la gestión privada (TELECOM); pero en junio de 1999 cambió de nuevo por el nombre de CTE-TELECOM.

En la venta de la empresa INTEL, la transnacional española Telefónica se convirtió en adquirente del 51% de sus acciones, por las que pagó US\$ 41 millones; el restante 49% quedó en posesión del gobierno<sup>28</sup>, a pesar de que el Art. 18 de la Ley de privatización de ANTEL establecía que se privilegiaría la compra de acciones por parte del público<sup>29</sup>. A junio de 2005, la SIGET calcula que Telefónica presta el 30% del servicio de telefonía móvil, y el 3.5% de telefonía fija.

De acuerdo al Artículo 7 de la Ley General de Telecomunicaciones, los operadores interesados en proveer servicios de telefonía deben solicitar a la SIGET una concesión para la explotación del servicio, la cual es otorgada automáticamente por un plazo de treinta años con el solo cumplimiento de los requisitos de inscripción que se establece el reglamento de la Ley, sin que existan requisitos que salvaguarden los intereses de los usuarios del servicio telefónico.

Un poco más de 5 años después que France Telecom adquirió la empresa estatal ANTEL, la transnacional francesa vendió en octubre de 2003 las acciones que tenía en dicha empresa; por esta operación, la transnacional América Móvil de México pagó US\$417 millones por el 51% de las acciones; en el siguiente año, en diciembre del 2004, América Móvil incrementó su participación accionaria al 94.9%<sup>30</sup> al comprar por el 41.5% de las acciones que estaban en manos del Estado de El Salvador por un valor de US\$294.9 millones y otras acciones en manos de otros inversionistas individuales.

A junio de 2005, Telecom concentró el 89.9% de las líneas de telefonía fija, y el 32% de las líneas de telefonía

móvil, lo que posiciona a esta empresa como el principal prestador de telefonía pública, y brinda otros servicios como llamadas internacionales, internet, el arrendamiento de canales de transmisión de datos, televisión vía satélite, venta y arrendamiento de equipo de telecomunicaciones, contestación de llamadas telefónicas tipo "call center", etc.

En el caso de transnacional Telefónica, representada en este país por la sociedad TES Holding, en abril de 2005 compró el 4.43% de las acciones que estaban en manos de fondos de pensiones salvadoreños (AFP Confía y AFP Crecer); seguidamente en junio de 2005, también compró el 2.7% de las acciones que estaban en manos de algunos de los inversionistas particulares, mediante una Oferta Pública de Adquisición de Acciones (OPA) gestionada por el Banco Cuscatlán de El Salvador<sup>31</sup>; con lo cual, dicha transnacional se convirtió en la propietaria del 98.88% de las acciones de la empresa<sup>32</sup>.

Como se ve, desde la privatización hasta la fecha, han existido cambios en la composición accionaria de las empresas telefónicas, al punto que no existe ninguna participación del Estado en ellas, y se observa una fuerte concentración del capital en manos de algunos inversionistas extranjeros.

Y en el caso de la telefonía móvil, se observa la participación de importantes empresas transnacionales en El Salvador:

- La empresa Telemóvil participa en el mercado salvadoreño desde 1991, con el respaldo de Millicom International Cellular, S.A.-MIC-<sup>33</sup>. A junio de 2005, Telemóvil era el mayor operador de telefonía móvil, pues se estima que controla el 29% de la telefonía móvil y el 3.1% de la fija. Además, Telemóvil opera los servicios de llamadas internacionales, telefonía pública e Internet.
- La empresa Digicel es una empresa de telefonía móvil con capital estadounidense-venezolano. Digicel comenzó operaciones a finales del 2001 y ha invertido inicialmente alrededor de \$50 millones para lanzar el servicio de telefonía móvil GSM 900 en el Gran San Salvador y la mayoría de las ciudades más importantes, así como las principales carreteras que unen a estos destinos. Esta empresa proveía el servicio de telefonía móvil al 9% de los usuarios salvadoreños a junio de 2005.

28 Según información brindada por la SIGET ante diputados de la Asamblea Legislativa, el 22 de febrero de 2002.

29 El Art. 18 de la Ley de Privatización de ANTEL establecía que las acciones de la empresa INTEL S.A. de C.V. debían ofrecerse en venta (el 51% de las acciones, al socio estratégico y b) Un 49% de las acciones, al público.

30 Sobre la participación accionaria de América Móvil en CTE-Telecom existe una discrepancia con el dato que presenta la calificadora de riesgo Fitch Rating, la cual sostiene que se trata del 95.2% del total de las acciones.

31 En base a notas periodísticas: "OPA por acciones de Telefónica" EDH, 24 de mayo del 2005; y "Exitosa, la OPA de Telefónica" EDH, 6 de julio del 2005.

32 A diciembre del 2004, Fitch Rating sostenía que el capital accionario de la empresa Telefónica en El Salvador estaba repartido de la siguiente manera: el 91.75% en manos de Telefónica Móviles de España, S.A. (a través de la TES Holding), el 4.43% en manos de los fondos de pensiones salvadoreños y el 3.82% en inversionistas individuales.

33 Millicom International Cellular, S.A.-MIC- es uno de los operadores celulares líderes a nivel mundial con sede en Luxemburgo. En Diciembre de 1993, se conoce que Millicom se fusionó con MIC-USA Inc., una empresa de propiedad total de MIC.

En el caso de Honduras, como ya se indicó, la ley determinó que la Empresa Hondureña de Telecomunicaciones (HONDUTEL) debía conseguir un socio estratégico que inyectara recursos financieros a la empresa y que asumiera, bajo la modalidad de la concesión, la operación de los servicios de telecomunicaciones.

De esta forma, se le otorgó a HONDUTEL una concesión para proveer en todo el país los servicios de telecomunicaciones (telefonía fija, telefonía celular, llamadas internacionales y otros servicios), autorización que finalizaría en diciembre del 2005; y por un período de 25 años se concesionó una banda de Servicios de Comunicaciones Personales (PCS), que finalizará el 24 de Diciembre del año 2020.

Es importante señalar que en Honduras, se tiene el caso de una concesión que fue aprobada antes de la aprobación de la nueva legislación de telecomunicaciones; de hecho, en Enero y Diciembre de 1994, la Junta Directiva de HONDUTEL tomó el acuerdo de dar en concesión la explotación de los servicios de telefonía móvil en su Banda "A" a la empresa transnacional MOTOROLA, decisión que fue ratificada por el Congreso Hondureño hasta en marzo de 1996, fecha que marcó el inicio de operaciones como un monopolio privado de esta corporación, en lo que respecta a telefonía celular hasta el año 2003.

Dicha concesión no obligaba a MOTOROLA a invertir en ningún tipo de mejoramiento del sistema, por el contrario se trataba de utilizar la Banda "A" propiedad de HONDUTEL, o sea utilizar el sistema estatal para brindar su servicio y reconocerle un peaje por el uso de su infraestructura. Algunos especialistas en el tema han indicado que dicho peaje estaba muy por debajo del precio real que deberían pagar por el uso de dicha banda.

En Junio de 1999, por medio del Decreto Legislativo N° 88-99, se establecen nuevos pasos en el proceso de apertura y privatización; ese decreto determina que HONDUTEL debía crear una nueva empresa: la Compañía Hondureña de Telecomunicaciones, S.A. de C.V. (COHONDETEL, S.A. de C.V.), la que recibiría la totalidad de los activos y pasivos de HONDUTEL y que sería la responsable de suscribir con el socio seleccionado y por el período que dure la concesión, un contrato de administración general de la empresa, procurando el logro de mayor eficiencia operativa y rentabilidad, así como el cumplimiento de los programas

de modernización tecnológica y expansión de la telefonía rural.

En Septiembre del 2003, se incorporó una nueva variante en el marco regulatorio del sector; se creó el programa para la expansión y modernización de las telecomunicaciones denominado "Telefonía para todos – Modernidad para Honduras"; con el fin de ampliar la cobertura y satisfacer la demanda de servicios de telecomunicaciones en el país<sup>34</sup>.

En el marco de este programa se creó la figura de los sub-operadores privados para ejercer la actividad de comercialización de los servicios públicos de telecomunicaciones autorizados a HONDUTEL; de esta manera surgen distintas empresas como: CELTEL, MEGATEL, MULTIFON, SULATEL, entre otras, las que tendrían que firmar de un contrato de comercialización con HONDUTEL, que les extiende el derecho de prestar directamente tales servicios al público.

Bajo esta modalidad, tales sub-operadores no tendrían que realizar mayores inversiones, pues el decreto en mención les permite brindar el servicio utilizando la plataforma técnica de HONDUTEL<sup>35</sup>, lo que significa que el 90% del proceso de una llamada de los operadores y sub operadores lo proporciona HONDUTEL<sup>36</sup>, sin embargo, los sub-operadores le estarían pagando a HONDUTEL cifras irrisorias, como son un centavo de dólar por llamada y ellas le cobran a los usuarios veintitrés centavos de dólar por minuto<sup>37</sup>.

Con este modelo, HONDUTEL estaría perdiendo aproximadamente el 60% de sus ingresos, lo cuál es un sin sentido, dado que en el año 2004 la empresa obtuvo utilidades por el orden de los US\$ 124.9 millones y en los últimos cuatro años habría hecho transferencias que superan los US\$ 380.22 millones en los que se incluyen fondos de las reservas internacionales de la empresa<sup>38</sup>.

Finalmente en el caso hondureño, es importante señalar que en junio de 2004 la totalidad de las acciones representativas del capital de MEGATEL de Honduras, S.A. de C.V., que actualmente se denomina Servicios de Comunicaciones de Honduras, S.A. de C.V. (SERCOM Honduras), que proporciona servicios inalámbricos, fue adquirida por América Móvil<sup>39</sup>, lo que aumentó la presencia regional de esta corporación.

En Nicaragua, uno de los primeros pasos fue separar la función reguladora de la prestadora del servicio, que

34 Con este programa se abrió el proceso de privatización de la telefonía fija, al brindar la opción que el servicio podría ser prestado directamente por sub operadores privados.

35 Esta plataforma técnica está constituida por repetidoras, centrales, equipos de transmisión de fibra óptica, red externa, personal técnico calificado, calles de acceso a repetidoras, etc.

36 De acuerdo a información de un campo pagado del Sindicato de Trabajadores de Telecomunicaciones de Honduras (SITRATELH), el 18 de Junio del 2005.

37 Ibid.

38 Ibid.

hasta mediados de la década de los noventa estaba en manos de Instituto Nicaragüense de Telecomunicaciones y Correo (TELCOR). En noviembre de 1995 fue aprobada la Ley N° 210, que permitió la incorporación de particulares en la operación y ampliación de los servicios públicos de telecomunicaciones, y dió paso a la creación de la Empresa Nicaragüense de Telecomunicaciones (ENITEL), una Sociedad Anónima por acciones propiedad del Estado de Nicaragua, a la que se le dió la prestación de los servicios públicos de telecomunicaciones que hasta la fecha eran operados por TELCOR.

Pero en el caso de la telefonía celular, desde 1997 fue abierto a la iniciativa privada, a través la compañía norteamericana Bellsouth que, en calidad de monopolio, desarrollaba operaciones en el sector.

Volviendo al tema de la telefonía fija, el 18 de Diciembre del 2001 fueron adjudicadas el 40% de las acciones de ENITEL S.A. al consorcio Telia Swedtel AB-EMCE y EMCE de Honduras, que posteriormente paso a constituir Megatel de Nicaragua LCC; fue firmado un contrato con una duración de 20 años y 4 años de exclusividad para explotar el mercado de la telefonía básica, que incluye el servicio local y larga distancia nacional e internacional, además del suministro de enlaces de telex y telegrafía.

En Diciembre del 2003, el Gobierno de Nicaragua vendió a la transnacional América Móvil de México, el 49% de las acciones restantes de ENITEL que aún permanecían en manos del gobierno. A su vez, América Móvil adquirió licencia de operación para telefonía celular a través de la empresa ALO.

Unos meses después, en junio del 2004, América Móvil le compró a Megatel el 40% de las acciones de ENITEL S.A., así como un pequeño porcentaje de acciones que estaba en manos de algunos empleados y de otros inversionistas, convirtiéndose de esta manera en propietaria del 99.03% de las acciones de ENITEL. Y en octubre de 2004, la corporación española TELEFONICA, adquirió la licencia de telefonía celular que pertenecía a Bellsouth, lo que le permitió desarrollar la marca Movistar.

Finalmente en Panamá, para proceder el la privatización del Instituto Nacional de Telecomunicaciones (INTEL), el gobierno estableció que el Ministerio de Hacienda y Tesoro deberían dirigir el proceso y se garantizó que una entidad externa (la firma de corretaje Salomon Brothers) fuera responsable de la precalificación; para darle cierta

transparencia al proceso, el gobierno panameño invitó a la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana (vinculada a Transparencia Internacional), a fin de que pudiera dar fe de lo sucedido.

Como resultado de la primera vuelta de precalificación, solamente una compañía solicitante, la GTE de Estados Unidos, quedó en la propuesta; el proceso fue reabierto y en la siguiente vuelta de licitación, dos empresas transnacionales fueron los competidores finalistas por el contrato: GTE y Cable & Wireless de Gran Bretaña.

Las empresas participantes firmaron y entregaron sus ofertas para la compra, en la cual iba incluida la "Cláusula de No Soborno"; la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana se presentó el 20 de mayo de 1997 al acto final de apertura de sobres con las ofertas económicas hechas por ambas empresas. El precio base se fijó en US\$500 millones, por lo cual se declaró ganadora a la empresa Cable & Wireless, que ofreció US\$652 millones, mientras que GTE propuso US\$451 millones.

De esta manera, Cable & Wireless adquirió el 49% de las acciones de INTEL, quedando 49% de las acciones en manos del Estado, y el 2% entre los ex-trabajadores de INTEL.

## D. Intentos de apertura de las telecomunicaciones en Costa Rica.

No hay duda que el mercado de las telecomunicaciones en Costa Rica ha sido de los segmentos de servicios más codiciados por la empresa privada, tanto nacional como extranjera, lo que explica los constantes intentos de privatización del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), entidad autónoma que desarrolla y comercializa los servicios de electricidad y telecomunicaciones, sin que a la fecha, tales planes privatizadores, hayan podido lograr éxito.

En este marco, el año 1987 es el inicio de los intentos de privatización y apertura del mercado de las telecomunicaciones; en ese año el gobierno de Oscar Arias aprobó el Decreto Ejecutivo N° 268, que permitió el uso, explotación y comercialización de las frecuencias de telefonía celular concedido a una empresa subsidiaria de la transnacional MILLICOM, que inició operaciones en 1989.

La decisión del gobierno de Oscar Arias se dió con la complicidad del Partido Unidad Social Cristiana, de la

Junta Directiva del ICE<sup>40</sup>, e incluso de la Corte Suprema de Justicia; esta confluencia de intereses pone en evidencia que los sectores neoliberales estaban dispuestos a privatizar a la fuerza la telefonía celular, aún violentando el marco jurídico nacional, solo la presión popular y social que se les obligaría a revertir el proceso.

Ante repetidas solicitudes de investigación y resolución de las demandas de inconstitucionalidad frente a la instalación de esta empresa, en el año 1993, la Sala Constitucional declaró que el Decreto Ejecutivo N° 268 era inconstitucional, debido a que contradecía la disposición constitucional que establece como patrimonio estatal la explotación y comercialización de la telefonía, tanto fija como celular.

Para impulsar la aplicación de esta resolución, en 1995 se produjo una importante huelga de los trabajadores y trabajadoras del ICE, demandando la suspensión del contrato que tenía MILLICOM y la finalización de sus operaciones en el país. Dicho movimiento fue respaldado por distintos sectores sociales y gremiales, lo que contribuyó a que efectivamente MILLICOM se viera obligada a retirarse del país.

Ante esta situación, MILLICOM intentó demandar a Costa Rica ante instancias internacionales, pero las evidentes ilegalidades del contrato impidieron que tal propósito fructificara. Llama la atención que no obstante haberse demostrado la ilegalidad del acto, de haberse conformado una comisión investigadora en la Asamblea Legislativa y de enviarse el expediente al Ministerio Público, todo fue archivado y ningún funcionario fue sancionado, demostrando con ello, los intereses políticos y económicos que había detrás de la instalación de esta empresa transnacional en Costa Rica.

Para el año 2000-2001 se da el nuevo intento de privatización de las telecomunicaciones en el Gobierno de Miguel Ángel Rodríguez<sup>41</sup>, cuando se propuso un proyecto de ley para reformar la Carta Constitutiva del ICE; romper el monopolio estatal y abrir el mercado de telecomunicaciones completamente.

El proyecto fue aprobado en la Asamblea Legislativa en primer debate con mayoría de los dos partidos tradicionales (PLN-PUSC), en una sesión a las 12:00 de la noche y en medio de un amplio cerco policial en los alrededores del

Poder Legislativo. A partir de esa aprobación fue declarado un estado de huelga generalizada en el país, cientos de miles de personas marcharon durante varios días en la ciudad capital, oponiéndose al proyecto.

Se dieron bloqueos espontáneos de carreteras en distintas partes del país, luego de tres semanas de parálisis total del país y de que la capital estuviera totalmente aislada por los bloqueos, que ya empezaban a afectar el abastecimiento de alimentos, combustibles, etc., el gobierno se vio obligado a retirar el proyecto y crear una comisión tripartita (Gobierno, partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa y sectores sociales) con el fin de elaborar una propuesta de modernización y fortalecimiento del ICE, proyecto que aún hoy está en discusión en la Asamblea Legislativa.

A partir del año 2002, después de la derrota del denominado "Combo del ICE", la estrategia para promover la apertura de las telecomunicaciones varió; ahora se buscaría ponerle limitaciones y trabas administrativas a la empresa estatal en la reinversión de nueva tecnología celular y de contratación de plataformas tecnológicas, que permitieran cubrir la demanda.

Para el año 2004 había una demanda no satisfecha de cerca de 400,000 solicitudes de servicio celular, que tienen más de un año de espera del servicio; la ARESEP continúa colocando obstáculos para las licitaciones y como corolario, estallaron a principios del año 2004 las acusaciones de corrupción con negocios vinculados a empresas transnacionales de telefonía celular, que son proveedoras de servicios del ICE, en estos hechos de corrupción se vio envuelto un Ex-presidente de la República, Directivos del ICE y políticos de los dos partidos tradicionales.

A pesar de las acusaciones de corrupción, de que no se ha podido cubrir la demanda actual de telefonía celular, de un pequeño rezago tecnológico por no haberse hecho las inversiones de mejoramiento en estos últimos dos años de la capacidad instalada y de una fuerte campaña publicitaria señalando la necesidad de abrir el mercado de telecomunicaciones para tener un mejor servicio, el ICE sigue contando con el apoyo mayoritario de la población costarricense en términos de que sea la entidad exclusiva que brinde el servicio de telefonía.

A pesar de todo lo anterior, el ICE continúa siendo el objetivo de los promotores de la apertura y privatización; es

40 En Costa Rica, a mediados de la década del 70's se estableció una Ley conocida como la "3-2", que expresa un acuerdo político de reparto de puestos en las juntas directivas de las instituciones autónomas; el partido perdedor de las elecciones tiene derecho a nombrar a dos representantes e y el partido ganador a tres miembros. Con esta ley se han garantizado el control absoluto de todas las instituciones públicas autónomas y semiautónomas.

41 En arresto domiciliario desde hace más de ocho meses y con acusaciones de corrupción con respecto a una empresa transnacional francesa de telecomunicaciones ALCATEL.

posible que el mayor intento realizado hasta hoy para abrir las telecomunicaciones esté representado en la aprobación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. Aun cuando el gobierno costarricense afirmaba con frecuencia que no iba a promover ni la apertura, ni la privatización de las telecomunicaciones, la visita que hizo a Costa Rica un alto funcionario estadounidense muy relacionado a la negociación del tratado, dejó muy claro que el país podría quedar fuera del tratado, en caso que no se atendiera las demandas de Estados Unidos de abrir la agricultura y las telecomunicaciones.

Inmediatamente después el equipo negociador en el gobierno, inició la redacción de un texto en el que Costa Rica se obligaba a la apertura, y que quedó plasmado en el Capítulo XIII, Anexo XIII del tratado, que señala sin ninguna duda los sectores en los que se debe abrir y en qué fechas:

- Servicios de redes privadas, a más tardar el 1 de Enero del 2006;
- Servicios de Internet, a más tardar el 1 de Enero del 2006;
- Servicios inalámbricos móviles, a más tardar el 1 de Enero del 2007;

Además se señala en el texto del tratado que para el 31 de Diciembre del 2005 se deberá tener establecido un nuevo marco jurídico del ICE, en el que quede reglada la apertura de dichos servicios.

Los tres servicios mencionados en el texto (redes privadas, internet, inalámbricos móviles) son los servicios más rentables y que componen el 70% de los ingresos totales de la institución en materia de telecomunicaciones. Además se le obliga al ICE a variar a variar sus tarifas las que deben dejar de ser subsidiadas y ser medidas según costos, con el fin de tener una tarifa más competitiva, o sea, una tarifa con la cuál las empresas privadas puedan competir.

Actualmente se señala que el esquema tarifario del ICE, es desestimulante de la competencia, por sus bajos costos. Existe un estudio de proyecciones realizado durante el año 2004 a solicitud del ICE, con respecto a los impactos de una modificación de tarifas bajo parámetros de costos y se establece que la tarifa básica de telefonía fija, debería tener un aumento del 260%, lo que implicaría que al menos un 40% de los actuales abonados retirarían el servicio.

A la fecha, no hay nada definido si la apertura se logrará detener o no, todo dependerá de lo que pase con el TLC, lo que si es claro, es que pareciera que esta será la pelea

decisiva, entre los neoliberales aperturistas que vienen impulsado la apertura desde hace más de una década y no han podido lograrla o la reafirmación del carácter público y solidario del servicio de telecomunicaciones en el país.

## II.2. PRINCIPALES TRANSNACIONALES DE TELECOMUNICACIONES OPERANDO EN LA REGIÓN.

---

En América Central se han logrado identificar 5 principales empresas transnacionales que brindan el servicio de telefonía, sea fijo o móvil, en cinco países que han iniciado la apertura del mercado telefónico a la iniciativa privada: Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Panamá y Honduras.

Las dos mayores empresas transnacionales que operan servicios telefónicos en la región son: América Móvil de México y Telefónica de España, ya que ambas tienen en cuatro países centroamericanos. La primera empresa cuenta con 2.4 millones de líneas móviles y 1.9 millones de líneas fijas a nivel regional a diciembre de 2004; y se estima que Telefónica tiene 3.1 millones de líneas móviles y cerca de 50 mil líneas fijas con datos que oscilan ente 2005 y junio de 2006.

Otras transnacionales importantes que operan en la región son: la estadounidense BellSouth, la británica Cable & Wireless, y la estadounidense Millicom International Cellular S.A. Más detalle sobre los países donde operan estas transnacionales y los tipos de servicios que ofrecen en la región, se presentan en el siguiente cuadro.

## Principales empresas transnacionales que operan servicios telefónicos en América Central al 2006

Transnacional	Operaciones telefónicas en América Central
America Móvil (México)	<p>América Móvil opera en 4 países de la región; a diciembre de 2004, tenía 2.4 millones de líneas móviles y 1.9 millones de líneas fijas.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>En Guatemala, es propietaria del 99.1% de las acciones de la empresa Telecomunicaciones de Guatemala, S.A. (TELGUA), la cual es la operadora de telefonía fija que fue privatizada en 1998 y adquirida por la empresa LUCA S.A. Además, ofrece el servicio de telefonía celular por medio de su filial, Servicios de Comunicaciones Personales inalámbricas, S.A. (SERCOM).</li> <li>En El Salvador, América Móvil compró de France Telecom y otros inversionistas el 51% de la empresa CTE-Telecom, por un valor de US\$417 millones en octubre del 2003. En diciembre del 2004, América Móvil incrementó su participación accionaria al 94.9% al comprar por el 41.5% de las acciones que estaban en manos del Estado de El Salvador por un valor de US\$294.9 millones y otras acciones en manos de otros inversionistas individuales.</li> <li>En Honduras, como parte de la operación a través de la cual adquirió una participación accionaria adicional del 50.03% en ENITEL, la Compañía (América Móvil) se obligó a adquirir la totalidad de las acciones representativas del capital de MEGATEL de Honduras, S.A. de C.V., que actualmente se denomina Servicios de Comunicaciones de Honduras, S.A. de C.V. ("SERCOM Honduras"), la cual proporciona servicios inalámbricos y otros servicios de telecomunicaciones en Honduras. El cierre de la adquisición de MEGATEL de Honduras, S.A. de C.V. tuvo lugar en junio de 2004.</li> <li>En Nicaragua, el consorcio mexicano es propietarios del 99% de la empresa Servicios de Comunicación de Nicaragua, S. A. ("SERCOM Nicaragua"), y comenzó sus servicios de telefonía móvil en diciembre de 2002. Un año después, en diciembre de 2003, América Móvil también adquirió el 49% de la Empresa Nicaragüense de Telecomunicaciones S.A. (ENITEL) por un valor de US\$49.6 millones; y en junio del 2004, también adquirió por un monto de US\$128 millones, el 50.03% de las acciones de ENITEL que estaban en manos de MEGATEL LLC y otros inversionistas.</li> </ul>
Telefónica (España)	<p>Telefónica ofrece servicios en dos países de la región:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>En El Salvador, Telefónica es propietaria del 99.3% de las acciones de la empresa Telefónica El Salvador S.A. de C.V. (TESAL), que resulta de la empresa de telefonía inalámbrica que se creó con la privatización de ANTEL en 1998, y ofrece los servicios de telefonía fija, móvil, llamada internacional, internet, y cable-TV, entre otros. En el caso de la telefonía móvil, la empresa estima que tiene 580 mil usuarios al 2005.</li> <li>En Guatemala, Telefónica opera desde 1999 y al junio de 2006 estima que cuenta con 1.2 millones de usuarios de línea móvil y cerca de 50 mil usuarios de línea fija.</li> <li>En Nicaragua, Telefónica tiene 460 mil usuarios de línea móvil a junio de 2006.</li> <li>Y en Panamá, Telefónica opera el servicio de telefonía móvil y cuenta con 900 mil usuarios a junio de 2006.. Esto se logró porque en el año 2005 compró la empresa de telefonía celular que tenía BellSouth.</li> </ul>
BellSouth (Estados Unidos)	<p>BellSouth opera en tres países de la región:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>En Panamá, BellSouth inicio operaciones en junio de 1996, cuando ganó la licitación de la concesión de la banda A de telefonía celular. Al año 2001, se calcula que la empresa brindaba el servicio a 230 mil usuarios, pero posteriormente, en el 2005, vendió su participación a Telefónica de España.</li> <li>En Guatemala, BellSouth comenzó operaciones en octubre de 2000, luego de obtener una licencia junto con su socio local Multi Holding Corporation para brindar el servicio de telefonía móvil.</li> <li>Y en Nicaragua, BellSouth cuenta con una licencia para operar el servicio de telefonía móvil, y se calcula que prestaba el servicio a 2.9 millones de usuarios al 2004.</li> </ul>
Millicom International Cellular S.A. (Estados Unidos)	<p>Millicom International Cellular S.A. opera en tres países de América Central, donde tiene 2.7 millones de líneas móviles al 2005.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>En El Salvador es propietaria del 70% de las acciones de la empresa TELEMÓVIL.</li> <li>En Guatemala cuenta con el 55% de las acciones de la empresa CORCEL.</li> <li>Y en Honduras posee el 50% de la empresa CELTEL.</li> </ul>
Cable & Wireless (Gran Bretaña)	<p>Cable &amp; Wireless presenta operaciones en Panamá, donde tiene el 49% de las acciones de la empresa Cable &amp; Wireless Panamá. Esta empresa ofrece los servicios de telefonía fija, móvil, llamadas internacionales e internet, entre otros.</p>

## II.3. IMPACTOS EN EL INTERÉS DE LOS USUARIOS DEL SERVICIO TELEFÓNICO.

A partir de la información disponible, los aspectos que se analizarán son la situación tarifaria y la cobertura telefónica. Debe señalarse que en el caso de Nicaragua y Panamá no fue posible obtener información confiable.

### A. Variación de tarifas telefónicas.

En Guatemala, de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística (INE), entre 1997 y 1998 el precio promedio del servicio telefónico residencial pasó de US\$ 0.72 a US\$ 16.28 mensuales, y se elevó entre 1998 y 1999 a US\$ 16.24. Según las mismas estimaciones, esto provocó que el índice de precios de las comunicaciones observara una variación acumulada de 2,263.6% entre diciembre de 1996 y diciembre de 1997 y de 115% entre diciembre de 1997 y diciembre de 1999.

Otra medida que significó un duro golpe a la economía y limitó el derecho de la comunicación del pueblo guatemalteco fue el retiro total de los teléfonos públicos

En el caso de El Salvador, previo a la privatización, en el año 1996 se produjo el llamado "rebalanceo" tarifario, que tuvo como efecto un incremento del 149% en la tarifa promedio de telefonía fija de los sectores residencial (Consumo de 13 horas y 59 minutos) con respecto a la tarifa del año anterior.

Dicha medida fue impulsada cuando todavía la empresa de telecomunicaciones estaba en manos del Estado, de manera que los inversionistas interesados en comprar a la ANTEL tenían en la tarifa vigente otro incentivo para proceder en la compra; esto explica porque luego de la privatización telefónica, la tarifa cuota fija se ha incrementado un 40% y el consumo de una familia promedio ha subido 30% entre 1998 y 2005., tal como se muestra en el siguiente cuadro:

**El Salvador: cargos y tarifa promedio del servicio de telefonía fija, entre 1996 y el primer semestre del 2005.**

	Cuota Fija (US\$/mensuales sin IVA)	Costo del minuto llamada local (sin IVA)	Costo del minuto llamada nacional (sin IVA)	Tarifa promedio (13 hrs y 59 min)*
1998	\$6.08	\$0.0172	\$0.0287	\$23.18
1999	\$6.33	\$0.0179	\$0.0298	\$24.12
2000	\$6.33	\$0.0179	\$0.0298	\$24.12
2001	\$7.19	\$0.0203	\$0.0338	\$27.36
2002**	\$8.51**	\$0.0246	\$0.0411	\$30.18**
2003	\$8.51	\$0.0246	\$0.0411	\$30.18
2004	\$8.51	\$0.0246	\$0.0411	\$30.18
2005	\$8.51	\$0.0246	\$0.0411	\$30.18

Fuente: Anuario Estadístico de Telecomunicaciones, ANTEL-1996 (Tarifas 1996); SIGET-Publicación Pliego Tarifario en "Diario de Hoy" del 14/12/98 (Tarifas 1997-1998); SIGET-Publicación Pliego Tarifario en "La Prensa Gráfica" del 12/05/99 (Tarifas 1999-2000); SIGET-Resolución T-0048-2001 del 23/01/2001 (Tarifa 2001); y SIGET-Resolución No. 341-2002 del 20/05/2002 (Tarifas 2002-2005).

\*: en base a consumo de 13 horas y 59 minutos de llamadas a nivel local, e incluye IVA (13%)

\*\* : A partir del año 2002, la cuota fija incluye 100 minutos de llamadas a nivel local.

Por el contrario, entre los años 2001 y 2003, en Honduras se observa una leve disminución en la tarifa telefónica, lo que beneficia a los sectores de la población que tienen acceso a una línea telefónica, tal como lo indica el siguiente cuadro:

## Honduras: Tarifas de servicios telefónicos, 2001–2003.

	Año 2001	Año 2002	Año 2003
Precio de instalación de servicio residencial fijo (Pago una sola vez, no incluye equipo)	\$ 22.36	\$ 21.07	\$ 19.95
Pago mensual tarifa básica (200 minutos libres)	\$ 2.56	\$ 2.41	\$ 2.28
Costo de la llamada local por minuto	\$ 0.0224	\$ 0.0211	\$ 0.0200
Costo de la llamada local a teléfonos móviles	\$ 0.2700	\$ 0.2500	\$ 0.2000
Servicio Postpago			
Tope Tarifario para llamada local (Cargo por minuto)	\$ 0.25	\$ 0.25	\$ 0.25
Llamadas Internacionales directas a los Estados Unidos (Costo por minuto)	\$ 1.24	\$ 1.04	\$ 0.84

Fuente: Elaboración propia con base en datos de HONDUTEL.

Finalmente en Costa Rica, aún existe un carácter solidario en las tarifas, ya que una parte de la tarifa fija a nivel residencial es subsidiada por lo que se paga por llamadas internacionales, lo que beneficia principalmente a las familias de bajos ingresos que tienen acceso a este servicio. El monto básico mensual de la telefonía fija residencial es de \$3.90.

Con respecto a tarifas de telefonía celular, según datos del Plan Estratégico del ICE 2004–2008, el minuto pleno tiene un valor de US\$0.06, que es una de las tarifas más bajas a nivel latinoamericano; la tarifa mensual es US\$7.08 con derecho a 60 minutos, pagándose a US\$0.06 el minuto adicional.

### B. La cobertura telefónica.

En El Salvador, desde la privatización se produjo un considerable crecimiento en el número de líneas telefónicas fijas. Según datos de la SIGET, en el año 2005, el número de líneas fijas era de 971,456 que representan 14.13 aparatos por cada 100 habitantes, tal como se muestra en el siguiente cuadro.

#### El Salvador: número de líneas y densidad telefónica para telefonía fija, 1997–2005

	Línea Fija	Densidad telefónica fija *
1997	360,830	6.11
1998	388,888	6.77
1999	495,340	8.05
2000	625,285	9.97
2001	649,879	10.16
2002	667,699	10.24
2003	752,645	11.34
2004	887,816	13.14
2005	971,456	14.13

Fuente: elaboración propia con base a SIGET, "Boletín Estadístico 2004 y 2005"

\*: Número de teléfonos fijos por cada 100 habitantes.

En relación a los datos que muestra el cuadro anterior, es necesario realizar las siguientes consideraciones:

o Para el año 1996, según la memoria de labores de la empresa estatal ANTEL, había una capacidad instalada para 523,475 líneas fijas, pero solamente 325,259 líneas estaban ocupadas; esto quiere decir que la empresa estatal tenía listas 198,216 líneas para ser instaladas y eso no se hizo a pesar de la alta demanda existente.

o El número de líneas fijas del sector residencial ha disminuido en los últimos años, de 558,896 líneas en 2001 a 519,151 líneas en 2003. Contrario al sector comercial que ha experimentado un importante incremento de 90,963 líneas en el 2001 a 233,494 en el 2003<sup>42</sup>.

o Por tanto, el dato de densidad telefónica fija que calcula la SIGET incluye las líneas asignadas por el comercio y no refleja el verdadero efecto sobre los sectores residenciales.

o En este país existe una alta concentración de la telefonía fija y pública en el área urbana; como muestra de lo anterior, la SIGET informó que para el año 2003, el 95% de las líneas fijas estaban ubicadas en la zona urbana, y apenas un 5% en la zona rural; y al primer semestre del 2004, se estimó que el 10% de las líneas fijas estaban en áreas rurales<sup>43</sup>.

Aunque la Ley de Telecomunicaciones contempla dentro de sus objetivos el fomento del acceso a las telecomunicaciones para todos los sectores de la población<sup>44</sup>, lo cierto es que solo desarrolla disposiciones que facilitan la conexión entre los operadores para proporcionar el servicio, pero no existen normas que garanticen la continua expansión de la red, particularmente en áreas rurales. De hecho, aunque ha sido creado el Fondo de Inversión Nacional de Electricidad y Telefonía (Decreto Legislativo N° 354)<sup>45</sup> son realmente escasos los proyectos impulsados para llevar el servicio telefónico las zonas rurales y de menores ingresos del país.

En el caso de la telefonía móvil, es evidente el alto incremento que ha experimentado el número de líneas, al pasar de un poco más de 20 mil líneas en 1997 a 2,4 millones de líneas en el 2005, tal como se muestra en el siguiente cuadro:

42 SIGET, "Manual de Indicadores de Telecomunicaciones", 1998–2002 y 2003

43 SIGET, Manual de indicadores de telecomunicaciones, 2003 y Primer semestre del 2004.

44 Ley de Telecomunicaciones, Art. 2, literal a).

45 Publicado en el Diario Oficial No. 142, Tomo No. 340 de fecha 29 de julio de 1998

## El Salvador: número de líneas y densidad telefónica de telefonía móvil, 1997-2005

	Línea Móvil	Densidad telefónica móvil *
1997	20,122	0,34
1998	137,114	2,27
1999	511,365	8,31
2000	743,628	11,85
2001	857,782	13,41
2002	888,818	13,64
2003	1,149,790	17,32
2004	1,832,579	27,12
2005	2,411,753	35,08

Fuente: elaboración propia con base a SIGET, "Boletín Estadístico 2004 y 2005"

\*: Número de teléfonos móviles por cada 100 habitantes.

No obstante este considerable incremento de líneas fijas y móviles, datos de la Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples al 2004 (elaborada por Dirección de Estadísticas y Censos, DIGESTYC), estimaron que solo un 37.7% de los hogares a nivel nacional cuenta con teléfono fijo. Esta situación es más crítica en la zona rural, donde el déficit de cobertura de la telefonía fija se calcula en un 84.9% de los hogares.

En el caso de la telefonía móvil, según la misma fuente, solo un 12.6% de los hogares a nivel nacional cuentan con acceso a teléfono móvil; desagregando éste dato entre zona urbana y rural, dicha encuesta determina que en el 2004, el 14.7% de los hogares rurales contaban con telefonía celular, mientras que en la zona urbana, éste indicador se calculó en 11.3%.

La baja cobertura de la telefonía móvil en los hogares salvadoreños suena paradójico, considerando el creciente y elevado número de líneas móviles que existen en el país; lo que explica esta aparente contradicción es que las líneas de teléfonos celulares se encuentran concentrados en un pequeño porcentaje de hogares salvadoreños (12.6% de hogares al 2004).

En Honduras, la cobertura es el problema central, incluso luego de que ya ha avanzado la privatización; el país tiene la más baja cobertura de teléfonos fijos residenciales de la región, que en el 2003 llegó al 17.5% del total de las viviendas habitadas en el país. Tomando el indicador internacionalmente aceptado sobre densidad telefónica, las líneas en servicio por cada 100 habitantes, en el 2003, se encontraba en un bajísimo 4.92.

En lo que respecta a la telefonía pública, los datos son alarmantes para el año 2003; la densidad de teléfonos públicos por cada 100 habitantes era de 0.398; lo que significa que no se llega ni siquiera al mínimo de 1 teléfono público por cada 100 personas.

Los datos de telefonía celular se encuentran en una mejor posición; de los 6 millones de habitantes, unos 394,355 usuarios tienen acceso a telefonía celular, que

representa aproximadamente el 6.5% del total de la población nacional.

Finalmente, en Costa Rica, el ICE ha realizado un enorme esfuerzo para expandir el servicio; en el 2004, este país poseía una cobertura telefónica superior al 94% del territorio nacional, con una densidad de 31.6 líneas telefónicas fijas por cada 100 habitantes, en números absolutos son 1,332,000 líneas fijas en todo el país, que le permiten a Costa Rica ubicarse en el primer lugar de cobertura de telefonía fija a nivel Centroamericano y el segundo lugar a nivel de América Latina .

En cuanto a los teléfonos públicos, existe un total de 21,635 teléfonos; que significa en términos de densidad 5.1 teléfonos públicos por cada 100 habitantes. Con respecto a telefonía celular existe una densidad del 21.73% por cada 100 habitantes, datos a mayo del año 2004.

Actualmente el ICE brinda 930 mil conexiones de telefonía celular, que facturan anualmente un monto aproximado a US\$270 millones; 235 mil conexiones a internet que le permiten acceso a dicho servicio a más de 700,000 costarricenses. Según algunas estimaciones, el mercado local de telecomunicaciones podría llegar a representar un negocio cercano a los US\$1.000 millones .

En términos generales, al cobertura y los precios, han permitido que no sólo sectores medios y altos de la población tengan acceso a la telefonía, la cobertura de la telefonía fija en sectores populares es bastante elevada. Algo similar ha pasado con la telefonía celular, que ha provocado una demanda elevada en los últimos dos años, la cuál no ha podido ser cubierta por el ICE.

### III. INICIATIVAS DE REFORMA DEL AGUA POTABLE EN AMERICA CENTRAL.

Teniendo en cuenta que el agua potable también ha estado formando parte de los planes de apertura, reforma y privatización que han sido impulsados en los últimos veinte años en el Istmo Centroamericano, en las siguientes páginas se explora el estado en que se encuentra el servicio de agua potable, así como los intentos de reforma y privatización impulsados en este sector estratégico

#### III.1. Acercamiento a la situación actual del servicio de agua potable en América Central.

En Guatemala, la prestación del servicio de agua potable está bajo la responsabilidad de las municipalidades, lo que muestra una característica distintiva en relación a los demás países de América Central, donde el servicio es prestado principalmente por una empresa estatal.

En total son 331 municipalidades encargadas de suministrar el servicio de agua potable, sobre la base de las disposiciones del Código Municipal, que entre otros temas considera la aprobación de tarifas, y del Código de Salud, que regula la calidad del agua que se suministra. Es así como las municipalidades tienen una responsabilidad compartida con el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social en la regulación del sector de agua potable.

En cuanto a la cobertura, de acuerdo a datos del 2002 del Instituto Nacional de Estadísticas (INE)<sup>48</sup>, de los 2.2 millones de hogares que habían a nivel nacional, el 74.6% tenían acceso al agua por tuberías, el 22.4% se abastecía por acarreo (Ej. Camiones cisternas, pozos), y el 3% por otras fuentes. También según el INE, el 89.5% de los hogares urbanos y el 59.6% en la zona rural contaban con servicio de agua por tuberías.

En el caso de El Salvador, desde 1961, el servicio de agua potable y alcantarillado ha estado siendo manejado principalmente por la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA), una entidad que tiene mayor presencia en las zonas urbanas y suburbanas del país, con especial énfasis en el Área Metropolitana de San Salvador.

La creciente demanda de agua por parte de la población, combinada con las limitaciones naturales y/o provoca-

das en el desempeño de ANDA, ha conducido al apareamiento de una diversidad de modalidades, algunas más desarrolladas que otras, que contribuyen en el suministro de agua en El Salvador. Los operadores de sistemas de agua potable este país son los siguientes<sup>49</sup> :

- ANDA provee el servicio en 152 municipios (principalmente grandes ciudades y cabeceras departamentales y municipales);
- Empresas operadoras del plan piloto de descentralización ubicado en unos 20 municipios;
- Las municipalidades manejan directamente el servicio en 74 Municipios;
- 100 sistemas privados "autoabastecidos" construidos en el marco de proyectos de construcción y comercialización de viviendas;
- 350 asociaciones de pequeños proveedores rurales de agua;
- 112 micro, pequeñas y medianas MIPYMES en 30 municipios.

Cada uno de estos proveedores opera de forma autónoma, descoordinado y en varios casos sin regulación, provocando desorden en la gestión del agua potable, poca transparencia en el establecimiento de la tarifa del servicio y poniendo mas en peligro la cobertura, la calidad y la sostenibilidad del mismo.

A nivel nacional, la Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples (EHPM) del 2004, mostró que el 57.9% de los hogares tenían acceso a agua potable en sus viviendas (ya sea dentro o fuera de la misma); llama la atención que la cobertura nacional de agua ha mostrado una tendencia decreciente en los últimos años, ya que en el 2003 era del 58.5% y en el 2002 fue de 59.9%.

Al clasificar la cobertura por zona urbana y rural, los datos del 2004 de la EHPM presentan que el 73.6% de los hogares en la zona urbana contaban con agua potable en sus viviendas, mientras que en la zona rural apenas se calculó en 33.6%.

La EHPM también muestra que a nivel nacional se ha incrementado el porcentaje de hogares que se abastecen a través de fuentes que tienen menos confiabilidad en la calidad de éste vital líquido, tales como camiones



o pipas, cuya cobertura aumentó de 3.8% al 4.4% de la población entre 2002 y 2004; a través de quebradas o ríos subió de 6.9% a 7.8% en el mismo período.

En el caso de Honduras, en el año de 1971 fue creado el Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SANAA), como el ente responsable de proveer el servicio de agua potable domiciliario, así como el sistema de alcantarillado público.

A lo largo de sus treinta y cinco años de existencia ha logrado crear una infraestructura que comprende el sistema nacional de agua potable y alcantarillado. Según la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente, en su informe nacional del 2003, la cobertura general del agua con conexión domiciliar fue de 4,4 millones de habitantes, es decir el 68.3% de la población total, atendándose en el área urbana 2,4 millones de personas (54.5% de la población con conexión) y en el área rural 2,0 millones (45.5% de la población con conexión)

Según la fuente citada en el párrafo anterior, la población con acceso a servicios de saneamiento era alrededor de 4,1 millones de personas, de las cuales, 2,6 millones de habitantes residían en el área urbana y 1,5 millones en el área rural.

Respecto a la modalidad de prestación del servicio de agua potable, desde hace varias décadas el SANAA estableció un sistema de "semi-descentralización", por un lado, a través de la creación de juntas de agua y saneamiento en áreas rurales, que son organizaciones comunales de vecinos que se organizan para operar y dar mantenimiento a una especie de acueducto comunitario, contando en ciertos casos con el apoyo técnico y la supervisión del SANAA; y por el otro lado, dio inicio al proceso de descentralización del agua, que tiene como propósito darle más protagonismo a las municipalidades, estrategia que se adecua a la propuesta de descentralización del Estado.

En términos generales, las juntas de agua y saneamiento proveen el agua en 3,958 pequeños sistemas, las municipalidades en 119 sistemas y el SANAA en 39 sistemas de las ciudades más importantes del país (a excepción de los sistemas de San Pedro Sula y Puerto Cortés).

Por su parte en Nicaragua, de acuerdo al Informe de Desarrollo Humano elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el 77% de la población, aproximadamente 1.5 millones de personas, poseían acceso sostenible a fuentes de agua mejorada, siendo menor la cobertura a nivel rural, donde se estimó que alcanzaba un 42%, porcentaje muy inferior al 90% calculado para el área urbana del país.

El servicio de agua potable es prestado principalmente por

tres empresas, una de ellas de carácter nacional (Empresa Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados, ENACAL), y dos bajo convenio de administración delegada a la municipalidad (Aguadora de Matagalpa y Aguadora de Jinotega).

De acuerdo a estadísticas del Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados (INAA), que es el ente regulador del agua potable, los usuarios totales atendidos por el servicio de agua potable ascendían a 430,939, de los cuales el 93.3% eran atendidos por la empresa estatal, ENACAL; la Aguadora de Matagalpa cubría el 5.5%; y Aguadora de Jinotega el 1.2% del total de clientes nacionales. En relación a la ubicación geográfica de los usuarios, el 77% pertenecen a departamentos ubicados en la región costera del océano pacífico, 20% a la parte central y 3% a la zona atlántica. Esto no es por falta de recursos hídricos en la zona atlántica, sino una tendencia histórica de concentración poblacional, donde la zona atlántica representa aproximadamente el 12% de la población total, contra el 57% de población ubicada en el pacífico y el 31% en la parte central.

En Costa Rica, según datos al año 2003 del "Estado de la Nación" elaborado por el PNUD, la red de acueductos de agua potable y de alcantarillado abarcaba el 90% del país, esto indica que en general, la población tiene acceso a agua en sus casas; solamente en algunas comunidades rurales e indígenas muy alejadas no cuentan con este servicio.

En la mayoría de las comunidades urbanas el servicio es brindado por la empresa estatal, Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA); en muchas comunidades rurales han sido creados los acueductos rurales operados por Asociaciones de Vecinos, con el acompañamiento técnico de AyA.

Cuando se analiza la sostenibilidad del recurso hídrico en este país, y aunque todavía en 1995 la oferta disponible (112 mil 480 millones de metros cúbicos) superaba considerablemente la demanda existente, lo cierto es que existe una creciente presión hacia este recurso, lo que se expresa a través de contaminación, sedimentación, disminución de los niveles de recarga acuífera debido a la deforestación, carencia de recursos para la protección y tratamiento del recurso, etc., lo que está amenazando su cantidad y su calidad.

Este problema es particularmente grave en la Gran Área Metropolitana (donde se concentra la mayoría de la población del país); según cálculos del Observatorio del Desarrollo, mientras que en el período 1990-2001 la demanda en metros cúbicos sobre los acuíferos aumentó de 31% a 43%, la extracción del agua subterránea pasó de un 16.3% en 1996 a 62,5% en el 2000, lo que ocasionó que la Organización Meteorológica Mundial cambiara

la calificación de un nivel moderado a un nivel alto, en cuanto a la presión sobre el recurso hídrico se refiere<sup>50</sup>.

En este sentido, algunos de los principales problemas que comprometen la sustentabilidad del recurso hídrico en Costa Rica son:

- Reducción de la capacidad de infiltración del agua por deforestación, erosión y contaminación;
- Pérdida de calidad del agua, tanto superficial como subterránea, en especial en el Gran Área Metropolitana (GAM). Un reciente estudio de la Universidad Nacional reveló la presencia de potenciales agentes cancerígenos en los acuíferos de Barva que abastecen a más de 500 mil personas;
- Problema en cuanto al tratamiento que se le brinda al agua para consumo humano; según un estudio del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados efectuado en el 2000, de 2033 acueductos analizados, 990 no eran potables, problemática que afecta especialmente a las Asociaciones Administradoras de Acueductos Rurales (ASADAS)<sup>51</sup>, debido a la falta de recursos;
- Sobreexplotación de los acuíferos;
- La creciente demanda del recurso en los procesos industriales, proyectos hidroeléctricos y la actividad del turismo ha provocado serios conflictos sociales por los diferentes usos del agua;
- Se otorgan concesiones sin definir prioridades para el uso del recurso y sin respetar los usos prioritarios existentes, en especial el uso para consumo humano. Tampoco se respeta el criterio de las comunidades y los intereses locales;
- Ausencia de una rectoría clara sobre el recurso hídrico. Aunque de conformidad con la Ley General de la Administración Pública le corresponde al Ministerio de Ambiente y Energía ejercer este papel, en la práctica no lo ha hecho de forma efectiva;
- Existe una marcada dispersión y un agudo desorden institucional en el ejercicio de competencias relacionadas con la administración y protección del agua, lo que se traduce en lo que algunos han llamado la "ingobernabilidad" del recurso hídrico;
- Gestión desordenada y fragmentada. No se toma en cuenta la realidad de las cuencas hidrográficas ni las necesidades de los ecosistemas a la hora de otorgar concesiones;
- Ausencia de Planificación a largo plazo a partir de la oferta disponible;
- Falta de recursos humanos y materiales para control, vigilancia, investigación y protección; el Departamento de Aguas del MINAE tiene menos de 20 funcionarios para fiscalizar del uso del agua en todo el país;
- Cobro de montos insignificantes por el uso del agua. No se cobra en función del tipo de actividad, ni se reconocen

los costos de administrar y proteger el recurso; grandes empresas que explotan comercialmente el agua pagan sumas ridículas por concepto de cánones en algunos casos y en otros no pagan nada.

Finalmente, en Panamá, el Instituto De Acueductos y Alcantarillados (IDAAN) tiene la responsabilidad de garantizar la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario, en forma continua, eficiente y segura, para lo cual deberá cumplir con las metas establecidas sobre desempeño y calidad de servicio.

En cuanto a la cobertura, el Ente Regulador de Servicios Públicos calculaba que al año 2000, el 89% de la población contaba con abastecimiento de agua potable por cañería a nivel nacional. Este porcentaje de cobertura era compuesto de la siguiente manera: un 64% correspondía a la empresa estatal (IDAAN), el 23% de las juntas y comités de agua rurales, y el 2% provenía de los prestadores privados y municipales.

De acuerdo con la ley 77 del 2001, el IDAAN no puede prestar gratuitamente ningún servicio, con excepción del suministro de agua potable al Cuerpo de Bomberos. Las tarifas por servicios prestados a entidades gubernamentales, nacionales o municipales, deben fijarse en base al costo real del servicio y se considerarán como gastos ordinarios del gobierno nacional o municipal.

A partir de la entrada en vigencia de la Ley 77, todos los usuarios, sea que habiten en urbanizaciones, barrios, complejos habitacionales o edificaciones, ya sea de propiedad horizontal o de apartamentos de alquiler, locales comerciales e industriales y viviendas unifamiliares, incluyendo las entidades gubernamentales nacionales o municipales, deberán pagar el costo de los medidores de agua potable y un cargo por su instalación.

El servicio de agua potable prestado por el IDAAN a personas con un ingreso familiar comprobado inferior al monto de la canasta básica alimenticia, se considerará como un caso social y será subsidiado por el Estado según los siguientes parámetros: el subsidio será otorgado a las familias pobres o de extrema pobreza como un descuento en el valor de la factura mensual que estas deben cancelar; el subsidio se limitará a un monto máximo del 85% y a un mínimo del 20% del consumo básico familiar.

Para dotar de recursos económicos al programa de subsidios, se creó un fondo especial en el Banco Nacional de Panamá, denominado Fondo de subsidio para el consumo de agua potable, con un mínimo de U\$3 millones de dólares, provenientes de los intereses del Fondo Fiduciario para el Desar-

50 Tomado de Informe sobre el proyecto de "Ley de Recurso Hídrico" (Expediente # 14.585. Su trámite en Comisión Permanente Especial de Ambiente. Despacho del Diputado Gerardo Vargas. Mayo 2005).

51 Las ASA Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA).

rollo<sup>52</sup>, alimentado anualmente y reajustado a través del presupuesto del Ministerio de Salud, según las necesidades de la población.

Por su parte, el Ente Regulador de los Servicios Públicos puede otorgar licencias temporales a personas naturales o jurídicas que requieran servicios de agua potable y alcantarillado sanitario, en los casos y lugares en que el IDAAN no esté en capacidad en ese momento de ofrecer dichos servicios. En los contratos de licencias temporales se deben establecer las condiciones técnicas y sanitarias para la construcción y operación de los sistemas.

### III.2. Avances en la reforma y/o privatización del sector agua potable.

#### • Guatemala.

La idea de la reforma del servicio de agua potable data desde la década de los noventa, cuando diferentes instituciones públicas y privadas comenzaron a poner el tema en la agenda nacional, en el marco de las reformas que también estaban siendo impulsadas en los servicios de telefonía y energía eléctrica.

En este marco, en el año 1995, el gobierno guatemalteco, representado por el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) junto con la Organización Panamericana de la Salud-OPS/OMS, y CARE Internacional, con el apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo (USAID), y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), elaboraron un análisis sectorial del sector agua potable y saneamiento, que abarcó los aspectos institucionales, administrativos, financieros, y de participación ciudadana entre otros. El documento fue titulado "Análisis del sector de agua potable y saneamiento en Guatemala", y estableció las bases para iniciar una reforma en los servicios de agua potable y alcantarillado.

En 1997, el Órgano Ejecutivo le asignó al Instituto de Fomento Municipal (INFOM), la tarea de implementar las políticas y coordinar la asistencia técnica y financiera en este sector, así como ejecutar el programa de acueductos rurales y el proyecto de agua potable y saneamiento del altiplano<sup>53</sup>.

En octubre de 1999, como parte del proceso de reforma y modernización del sector agua potable, el INFOM organizó, con financiamiento del BID, el taller "La reforma del sector agua potable y saneamiento ante el nuevo milenio", el cual identificó los siguientes temas claves: el marco institucional inadecuado, que se prestaba a la confusión de políticas y mecanismos de planificación; los prestadores de los servicios, quienes contaban con poca capacidad técnica y

administrativa; la tarifa de los servicios, que fueron catalogadas como inadecuadas, por prestarse al manejo político y no daban sostenibilidad financiera a los proyectos; y la participación ciudadana, que se veía como ausente en los procesos de gestión del agua.

En noviembre de 2002, se dieron conocer los resultados de una propuesta de reforma y modernización del este sector, que había sido elaborada por la consultora SOGREAH-HTI, bajo la supervisión del INFOM y el financiamiento del BID. Esta propuesta de reforma planteó cuatro objetivos: i) Separar las funciones de política y planificación (rectoría), de la regulación y la operación de los servicios; ii) Mejorar la capacidad de gestión técnica y administrativa de la prestación de los servicios públicos, a nivel local; iii) Fortalecer la constitución de estructuras autónomas y autosostenibles de gestión administrativa y financiera de los servicios públicos municipales, en el área metropolitana, áreas urbanas como en áreas rurales; y iv) Desarrollar la participación del usuario en la gestión y el desarrollo de los servicios públicos.

En mayo de 2004 fue creada la Comisión Presidencial de Agua, y en marzo de 2005, la Comisión Nacional de Agua, instancias que entre otros objetivos, buscaban promover la reforma del sector agua potable, sin que a la fecha se hayan logrado avances.

#### • El Salvador.

En este país, el sector hídrico y particularmente el subsector de agua potable sufre una dispersión y superposición de marcos legales, aspectos que impiden contar con una regulación clara sobre los derechos y deberes que tienen los diferentes agentes e instituciones involucradas en el sector.

Los vacíos y problemas de los marcos legales, junto con las necesidades de inversión que presentaba el sector, fueron algunos de los argumentos utilizados por el gobierno salvadoreño para solicitar un préstamo al BID por US\$ 43.7 millones, que permitirían financiar el "Programa de reforma del sector hídrico y del subsector agua potable y saneamiento".

Dicho préstamo fue aprobado por la Asamblea Legislativa el 25 de marzo del 2000, pero el 23 de febrero del 2001, fue reorientado para la reconstrucción de los sistemas de agua potable y saneamiento que fueron dañados por los dos terremotos que sufrió el país a principio del mismo año.

Como parte de la ejecución de este préstamo, el gobierno de El Salvador ha estado preparando un paquete de propuestas de nueva legislación para el sector de los recursos hídricos

y para el subsector de agua potable y saneamiento. Hasta el momento se conoce que existen diferentes versiones de los anteproyectos de ley, pero ninguno ha sido presentado en la Asamblea Legislativa.

Una de las mayores limitantes en el proceso de elaboración de éstas propuestas, ha sido la poca transparencia con que ha sido desarrollado, y la escasa o nula participación de actores importantes de la sociedad.

Algo que sí ha avanzado, es la denominada "reforma hídrica de hecho"; como parte de este proceso, en el año de 1999, la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillado (ANANDA) creó la Unidad de Descentralización y Ejecución de Proyectos (UDES), como dependencia directa del Presidente de dicha institución, con la tarea específica de implementar el Plan Piloto de Descentralización. Este programa tenía como meta descentralizar un total de 43 sistemas, correspondientes a 62 municipios del país.

En el diseño de este plan piloto se planteó que estas experiencias retroalimentarían el proceso de discusión de la reforma legal e institucional en el sector de los recursos hídricos y en el subsector de agua potable; y al mismo tiempo servirían de base para impulsar un proceso masivo de descentralización, que permitiría la apertura de espacios a nuevos actores en la administración y operación de los sistemas.

Al 2004, ANANDA había descentralizado 12 sistemas, ubicados en 20 municipios y 8 departamentos del país; de éstos sistemas, 7 se encuentran bajo la modalidad de "Empresa municipal descentralizada con participación de los usuarios", la cual recibe aportes financieros de las municipalidades pero su administración es independiente; además, posee competencias específicas que le fueron trasladadas por el gobierno local, y su funcionamiento se basa en los estatutos de creación y ordenanzas; sin embargo, son entidades que pueden ser afectadas por cambios de gobierno en el municipio.

Otra modalidad de éstos sistemas es la Sociedad de Economía Mixta, que opera en los sistemas llamados Tetralogía y Villanueva; la característica principal de estas empresas es que su capital accionario se constituye de aportes de la municipalidad y de privados, lo cual representa el riesgo de que gradualmente se vaya imponiendo una lógica económica en perjuicio de los intereses sociales y ambientales..

La asociación de municipalidades es otra forma de organización de los sistemas de agua potable, y éste es el caso de la "Oficina de desarrollo microregional", que agrupa a

los municipios de Juayúa, Salcoatitán y Nahuizalco; el cual presenta la ventaja de fortalecer la asociatividad municipal, pero exige la voluntad política de los gobiernos locales involucrados, lo que no es fácil alcanzar en un país políticamente polarizado.

Por otro lado, se tiene la asociación de usuarios, como es el caso de la empresa ubicada en los municipios de Ataco y Apaneca, cuyo funcionamiento exige un verdadero involucramiento de la comunidad, para que los niveles de responsabilidad y apropiación sean altos, así como la existencia de controles adecuados para la fiscalización. En general, esta modalidad presenta la desventaja de contar con una capacidad económica mínima.

Finalmente, vale la pena mencionar que la descentralización del agua tiene tantos seguidores como adversarios; en un país con una alta tradición centralista y presidencialista en el Estado, la descentralización se ve como una oportunidad para potenciar el desarrollo local. Pero por otra parte, el manejo hermético, poco transparente e inconsciente con que el gobierno trabaja las propuestas del nuevo marco legal e institucional del agua, generan inquietudes y desconfianzas sobre las intenciones reales de la reforma y descentralización del agua, ubicando a ésta última como un paso previo hacia la apertura y privatización del sector.

#### • Honduras.

En 1995 inició la discusión sobre la apertura y privatización en el sector de agua potable y saneamiento; todo partió de una propuesta del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) orientada a la supuesta descentralización de los servicios públicos, particularmente el servicio de agua potable, donde se promovió la adopción de una ley marco de agua potable, claramente orientada a la privatización del sector.

La tragedia del Huracán Mitch sufrida por Honduras en 1998, causó la destrucción de aproximadamente 1,700 sistemas de agua potable; lo que fue aprovechado por los sectores interesados en promover la reforma y privatización del agua, como una oportunidad para reactivar y acelerar el proceso de apertura en el sector.

En ese contexto, a principios del 2000 se reactivó el debate sobre la ley marco de agua potable. En Octubre de 2003, el Congreso Nacional aprobó la Ley Marco del Sector Agua y Saneamiento (Decreto 118-2003), normativa que entre otros aspectos dispone:

- Convertir al Sistema Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SANAA) en Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Agua y Saneamiento (CONASA) y como apoyo técnico al ente regulador, las municipalidades y juntas de agua. Eliminándole toda función de proveedor del servicio de agua potable y de los sistemas de saneamiento.
- Obligar al SANAA a traspasar a las municipalidades los sistemas de agua a su cargo y los bienes directamente vinculados a la prestación del servicio, proceso que deberá estar terminado en un plazo de cinco años a partir de la vigencia de la Ley.
- Que las municipalidades gozarán del derecho de preferencia sobre personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, para el aprovechamiento del recurso hídrico y la prestación del servicio.

Lo anterior muestra la transición hacia la municipalización de los sistemas de agua potable y la pérdida del protagonismo de la empresa estatal proveedora principal del servicio. Además, está relacionado con la privatización de importantes sistemas de agua potable.

Un primer caso emblemático de privatización del agua en Honduras y América Central, se registro en San Pedro Sula, la segunda ciudad en importancia y el principal centro industrial de Honduras. A finales de 1999, la Corporación Municipal convocó a firmas internacionales a participar en la licitación de los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario en dicha ciudad.

En todo el proceso estuvo presente el BID "a través del Programa de Desarrollo Municipal de San Pedro (HO-35) aprobado en 1998. Este programa asignó 9 millones de dólares al sector del agua y saneamiento, con el objetivo explícito de preparar la incorporación de un operador privado en la provisión de los servicios. Con financiamiento del Fondo Multilateral de Inversiones y del BID se contrató la firma AB Asesores, para asesorar a la municipalidad de San Pedro Sula en la reforma de la División Municipal de Aguas –DIMA- y para gestionar el proceso"<sup>54</sup>.

El modelo fue dirigido para que una transnacional operara el sistema, pues los criterios de precalificación aplicados, con el argumento de seleccionar a un operador con suficiente capacidad técnica y financiera, se elaboraron de tal forma que ninguna empresa nacional pudiera participar en el proceso. En efecto, se exigió que los operadores debían demostrar que disponían de un patrimonio neto de al menos US\$ 40 millones. El consorcio debería contar con al menos un socio con una experiencia acreditada mínima de tres años como operador de servicios de agua y saneamiento en al menos una ciudad con más de 400,000 habitantes.

Asimismo, el operador debía presentar referencias y gozar de una buena reputación como prestador de los servicios de agua y saneamiento. Ninguna empresa nacional podía cumplir con las condiciones de precalificación establecidas, pues las ciudades en Honduras son pequeñas, no tienen un patrimonio tan alto como el requerido y en el país no existen experiencias en el manejo privado de sistemas de agua potable y saneamiento.

Fue así que participaron en la licitación únicamente transnacionales de los países desarrollados, como son: ACEA (Italia), Aguas de Barcelona (España), Aguas de Valencia (España), Astaldi y otros (Italia), Biwater (Reino Unido), International Water Services (Reino Unido), Lyonnaise des Eaux (Francia), Unión Fenosa (España), Urbaser (España) y Vivendi (Francia).

Tal proceso culminó en el 2001 con el otorgamiento de la concesión a la transnacional italiana, ACEA, que conformo la empresa Aguas de San Pedro Sula (ASP), que tiene a través de un contrato de concesión, brindado por la municipalidad, la explotación del servicio de agua potable y alcantarillado por un período de 30 años, pudiendo prorrogarse por 10 años mas.

El contrato tiene un conjunto de cláusulas muy cuestionables, como por ejemplo, la cláusula 85, que protege a la empresa ASP de la inflación y la devaluación, permitiéndole además efectuar ajustes semestrales, ajustes extraordinarios si la tasa de inflación supera el 8% y ajustes extraordinarios cada tres años, considerando las variables de inversión realizada, resultados de la gestión administrativa de ASP, plan de negocios, y la tasa interna de retorno. Por si fuera poco, la misma cláusula autoriza a ASP, sin ninguna justificación, a aumentar la tarifa en un 20% en el tercer año de operación, contado a partir del 1 de Febrero de 2001.

La concesión del servicio de agua y saneamiento en San Pedro Sula, se ha convertido en el ejemplo de lo que no se debe hacer, debido a que el servicio no ha mejorado y los usuarios están pagando mayores tarifas.

En Honduras también se tiene el caso del sistema de agua de Puerto Cortés. En este caso, desde julio de 1997, el SANAA trasladó los activos del sistema de agua potable a la municipalidad (según Decreto del Congreso Nacional No 540-97), luego de la finalización de un convenio de traspaso de la operación, mantenimiento y administración del sistema de agua, el cual fue suscrito en abril de 1995 por un plazo de 16 meses.

Seguidamente en 1997, el BIB aprobó un préstamo por

US\$13.8 millones a la municipalidad, para financiar la concesión del servicio de alcantarillado sanitario. Este proceso, reglamentariamente se basó en Ley de Municipalidades, aprobada en 1990, la cual responsabiliza a las municipalidades de la prestación de servicios públicos, tales como el agua y saneamiento, y les faculta para transformar o modificar unidades administrativas o crear nuevas dependencias para la prestación de servicios municipales o compañías de capital mixto, asociadas con capital privado.

Además del BID, en éste proceso se involucro la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), quien brindo un préstamo para la construcción de una nueva entrada de agua sin tratar, que redujo los costos de bombeo. También, la Agencia Canadiense para el Desarrollo (ACDI) financió actividades de reforestación en el estanque para proteger las fuentes de agua que abastecen la ciudad<sup>55</sup>.

El modelo de Puerto Cortés, tiene la debilidad de expandirse con deuda externa y no en acumulación interna, en donde la Alcaldía es la garante de los préstamos. Este modelo puede correr la misma suerte de San Pedro Sula, en donde la pesada deuda de la empresa municipal de aguas, incrementada por procesos económicos inflacionarios y devaluativos, llevó a la insolvencia financiera de la misma y a que las autoridades adoptaran la medida de concesionarla a un empresa transnacional, empeorando las condiciones del servicio e incrementando en forma desproporcionada los precios.

El sistema de agua de Puerto Cortés, cuyas acciones son en un 95% propiedad de la municipalidad, tiene un acta constitutiva que establece un período obligatorio para vender sus acciones a sectores privados, con el fin de crear una entidad mixta (capital privado-capital municipal), siendo Aguas de San Pedro Sula, el candidato más fuerte a apropiarse de dicha empresa.

## • NICARAGUA.

En 1992 dio inicio el Programa de Modernización de Empresas Públicas financiado por BID, el cual consideró al subsector de agua potable. Y fue en el año de 1998 cuando se separaron las funciones de regulación y operación, que hasta entonces estaban centralizadas en el Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados (INAA).

A partir de los activos del INAA se creó la Empresa Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillado (ENACAL), como operador público nacional, y como entidad comercial; y quedando el INAA como el ente regulador del sector.

En noviembre de 2005, ENECAL contrató al consorcio com-

puesto por INECON e Invertec IFT, S.A. para la prestación de diversos servicios, que buscan mejorar las operaciones de ENECAL en aspectos como: reducción de los niveles de agua no contabilizada; mejorar la eficiencia en la micromedición; reducción de las conexiones ilegales; mejoramiento de los niveles de cobranza y reducción de morosidad y deuda; implementación de adecuadas políticas comerciales de atención a los usuarios; diseño de una política y programas de mejoramiento de operación de los sistemas de agua potable y aguas servidas; y capacitación del personal, entre otros<sup>56</sup>.

El referido contrato tiene una vigencia de tres años, y el gobierno nicaragüense se compromete a pagar en este corto plazo, hasta la cantidad de US \$ 10 millones, de los cuales US\$ 9.8 millones provendrán de un préstamo contratado con el BID (préstamo 1049-SF/NI) y US\$ 200 mil de recursos propios de ENACAL.

### • Costa Rica.

La presentación y discusión en la Comisión de Ambiente de la Asamblea Legislativa, del proyecto de ley No 14594, denominado "Ley de recurso hídrico", ha reactivado el debate de la reforma en el sector, reconociéndose que los contenidos del proyecto van en una dirección aceptable.

En cuanto a disposiciones generales, se señala que el acceso al agua en condiciones de cantidad y calidad adecuadas, son un derecho humano fundamental; el reconocimiento de que el agua es un recurso finito; el principio precautorio en la protección del ambiente; la pertinencia de internalizar los costos de la contaminación de las aguas para quienes la provocan; la participación de las comunidades en la toma de decisiones sobre los usos del recurso; o la necesidad de que la gestión del recurso se realice de manera integrada, planificada y a partir de las cuencas hidrográficas, etc.

Se crean Consejos de Cuenca, que funcionarán como espacios de participación real y efectiva de las comunidades en la toma de decisiones del recurso hídrico; se establece el canon de aprovechamiento, que se concibe como la prestación en dinero que deben pagar todas las personas por hacer uso del agua, reconociendo los costos asociados a administrar, proteger y recuperar dicho recurso y que se calculará en función de sus distintos usos y las prioridades definidas para tales usos, en armonía con el derecho humano de acceso al agua para todas las personas.

Se establece también el canon ambiental por vertidos, que promueve el reconocimiento de los costos ambientales y sociales que genera la colocación de vertidos en los cuerpos de agua, aspecto que fue duramente adversado por los

<sup>55</sup> Es de reconocer que la Alcaldía de Puerto Cor

en el 2000 y en el 2004 se presenta como candidato a la Presidencia de la República por una corriente del Partido Liberal, segunda fuerza política del país.

<sup>56</sup> Ver Contrato ENACAL y INECON e Invertec IFT, S.A en <http://www.enacal.com.ni> > (Consultado: 25 Marzo del 2005).

sectores empresariales. Se establece también que las comunidades indígenas podrán recibir el pago de servicios ambientales, con lo cual se reconoce el aporte histórico que han prestado a la conservación de los bosques y fuentes de agua.

En reconocimiento del principio de que el agua es un bien que está fuera del comercio, se restringe la libre transferencia de concesiones, la cual debe ser autorizada. A su vez, se sanciona la especulación con el recurso hídrico y se establecen mecanismos por los cuales las concesiones se pueden extinguir, modificar, revocar y rescindir. Todo con el propósito de evitar la privatización del agua. Este es uno de los temas sensibles y podría sufrir modificaciones, con el fin de flexibilizar el tema de las concesiones.

Se define claramente que únicamente podrán solicitar concesiones para la prestación de servicios de agua potable y alcantarillado: el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, las municipalidades y empresas públicas creadas por ley especial. Este es otro punto podría ser reformado en el proceso de aprobación de la nueva legislación.

Se eliminó el capítulo de concesiones a empresas privadas para la generación hidroeléctrica, un tema que deberá ser discutido en la Comisión Mixta del ICE, paralelamente a la revisión de estas leyes y a los contratos de compra de energía que actualmente están lesionando seriamente las finanzas del ICE.

En síntesis, con respecto a la apertura y privatización del agua, hay que reconocer que efectivamente se ha ido flexibilizando alguna normativa en los últimos años, con el propósito de permitir una mayor participación del sector privado. Algunas de estos cambios son: concesión de gestión de servicios públicos aplicada a servicios de acueductos y alcantarillados (Art 74, Ley 7494 y Ley 7762); concesiones de acueductos privados (Art 5, Ley de ARESEP); regulación ambigua sobre "sociedades de usuarios de agua", que permite el manejo de acueductos privados; empresas "mixtas" municipales (Art 13, inc p, Código Municipal), y los Tratados de libre comercio y los tratados bilaterales de inversión.

También debe tenerse en cuenta que la discusión sobre el tema de los servicios, que se realiza en la Organización Mundial del Comercio, en el futuro cercano podría generar más presión hacia la apertura y privatización en éste sector estratégico.

## • Panamá

Los pasos más importantes hacia la privatización de los servicios de agua potable y saneamiento se dieron en el período 1994-1999, con el gobierno de Ernesto Pérez Balladares. La estrategia de este gobierno se plasmó en

el documento: "Políticas Públicas para el desarrollo integral: Desarrollo social con eficiencia económica" (MIPPE, 1994), el cual presentó un análisis de los principales problemas que afectaban en ese momento al país, entre los que se mencionaba el alto costo de los servicios públicos.

Para resolver este problema, se propuso la reestructuración administrativa, el otorgamiento de concesiones, los contratos de servicios con el sector privado y la privatización de algunos de ellos.

Fue así como, en 1997 se aprobó la ley marco para la privatización de la prestación del servicio de agua potable; el Instituto De Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN) fue reestructurado y se crearon las condiciones necesarias para la privatización del referido servicio. "La reestructuración / privatización del IDAAN contempla la creación y venta de 51% de las acciones al sector privado de una empresa metropolitana. Además se otorgarán concesiones a nivel regional en la República"<sup>57</sup> .

Tras las experiencias de privatización de las empresas de energía eléctrica y telefonía, entre 1998-1999, la sociedad panameña mayoritariamente da un viraje hacia el repudio y rechazo de los procesos privatizadores y se realizan sendas marchas y otras acciones de protesta que detienen el proceso de privatización del agua.

Este descontento ciudadano, también tuvo su expresión en la campaña electoral presidencial; la entonces candidata Mireya Moscoso retoma el tema como parte de su campaña, lo que influyó de manera significativa en su elección como presidenta de la República. En 1999, la Administración Moscoso suspendió el proceso de privatización del agua y creó una Comisión presidencial para reorganizar el IDAAN, manteniéndola como institución pública.

En el año 2001, mediante la ley 77<sup>58</sup> fueron derogados todos los instrumentos jurídicos que facilitaban la privatización de los servicios de agua potable y se ratifica que el sector de provisión de servicios de agua potable no será privatizado.



## IV. IMPACTOS GENERALES DE LA REFORMA Y PRIVATIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL ROL DEL ESTADO.

En la década de los cincuenta muchos países fueron influenciados por el llamado "Estado de Bienestar", según el cual, el Estado asume la responsabilidad primaria del bienestar de sus ciudadanos, se hace cargo de la provisión de servicios básicos como la salud, educación, la energía eléctrica, las telecomunicaciones, el agua potable, gas, entre otros. Se consideraba que los gobiernos eran los únicos capaces e interesados en aportar las cantidades de inversión que se necesitaban para alcanzar una mayor cobertura en los servicios, y mejorar a su vez la prestación de los mismos. Pero también se consideraba que los monopolios privados en los servicios básicos podrían provocar abusos en la propiedad y afectar al consumidor.

En contraposición a la expansión del "Estado de Bienestar", en la década de los setentas, las empresas estatales prestadoras de servicios públicos de varios países comenzaron a ser cuestionadas por la poca cobertura, mala calidad y uso ineficiente de los recursos, que provocaban costos más altos en el servicio. Generando así un debate mundial sobre la conveniencia o no del Estado como prestador de servicios, así como de la eliminación de las barreras proteccionistas de los mercados locales, entre otros temas de discusión que tenían como principal interés ampliar los campos comerciales y de inversión de las empresas transnacionales.

En la década de los ochenta, en el marco de las políticas neoliberales, toma fuerza la reforma del Estado, y en particular la privatización de los servicios públicos domiciliarios, siendo pioneros en estas políticas, el Reino Unido y Chile.

En la década de los noventa, América Latina marco la pauta hacia la reforma y privatización de los servicios públicos domiciliarios, aunque dichos procesos fueron impulsados con sus particularidades en cada país.

La reforma de los servicios públicos en América Central, en general se puede decir que apunta a la descomposición o separación horizontal y vertical de la industria, es decir, romper el monopolio estatal integrado mediante su separación en distintos segmentos; en energía eléctrica se separó la generación, transporte, distribución y comercialización; mientras que en la telefonía se separó la telefonía fija, móvil y pública, entre otros servicios.

El propósito inicial era crear "mercados competitivos", con mayor o menor regulación por parte del Estado, según las

particularidades del segmento del mercado. Este es el caso de El Salvador, que liberalizó la generación de energía eléctrica y reguló la distribución, y en el servicio de telefonía, se reguló la telefonía fija pero no se desarrolló una normativa que regulará la telefonía móvil.

Es así como se descompone el control monopólico del Estado, para ser operado por empresas privadas. El estado pasa de ser un prestador a un regulador de los servicios.

Un segundo enfoque que prevaleció fue referente al papel subsidiario del Estado. En la región predominó la conceptualización chilena de la privatización, según la cual las actividades económicas deben ser desarrolladas por empresas privadas y el Estado únicamente juega un papel de regulador o subsidiario.

Se entiende por "carácter subsidiario" la condición por la cual el Estado no interviene en los niveles de la decisión de los distintos estamentos de la sociedad y en que las decisiones pueden ser tomadas a ese nivel particular, es decir, en las empresas privadas que manejan las distintas partes del mercado. Desde esta perspectiva, el Estado solamente interviene, si las empresas privadas o si las personas no tienen la capacidad de decisión o en los casos en que hay externalidades importantes que le impiden tomar decisiones autónomas a ese nivel.

La subsidiariedad desde el punto de vista operativo en el nivel económico, se traduce en que el Estado se debe de retirar de la prestación del servicio y actuar en un papel básicamente normativo y regulador en la medida que ello sea necesario.

También el Estado debe preocuparse por los sectores más desvalidos de la población que no pueden salir por sí mismo de su situación deplorable, dado que los mecanismos naturales de la sociedad no le permiten salir de esa condición.

De esta manera, en el caso de Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Panamá, el Estado asume un papel subsidiario. En Guatemala y El Salvador, los gobiernos cuentan con programas de electrificación rural, y la tarifa eléctrica de un segmento de usuarios residenciales goza de subsidio. Sobre esto último, en Guatemala se subsidia la tarifa de los usuarios que consumen menos de 300 Kwh/mes, y en El Salvador a los que consumen menos de 99 Kwh/mes. Las altas tarifas

asociadas a los procesos de privatización en ambos países, provocó el establecimiento de subsidios.

Mientras que en Nicaragua y Panamá, si bien es cierto que las distribuidoras privadas operan sujetas a una concesión, también es cierto que las zonas no concesionadas están totalmente desatendidas por las empresas privadas. Esta situación es la que obliga a que el Estado asuma la electrificación de las áreas no concesionadas, principalmente zonas rurales.

Finalmente los procesos de reforma de los servicios públicos han modificado el papel que los estados tenían en defender el interés público, y se han convertido en defensores del interés privado, particularmente de las empresas transnacionales que han invertido en los sectores. Para decirlo más claro, en muchos casos, los estados han convertido en promotores y defensores de las inversiones transnacionales.

Los estados han creado nuevos marcos legales e institucionales en cada uno de los sectores, impulsan la privatización de las empresas estatales y convencen a la población que dicho proceso traerá beneficios.

Pero lejos de mejorar la competencia y traer beneficios a los usuarios, los procesos de reforma de los servicios públicos han facilitado la conformación de estructuras de mercado anticompetitivas (Ej. la distribución eléctrica de Unión

FENOSA en Guatemala, Nicaragua y Panamá, la distribución de AES-Corp en El Salvador, el control de mercado de América Móvil en Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, entre otros) que impiden el establecimiento de tarifas justas y la prestación de servicios de mejor calidad.

Por su parte, los entes reguladores defienden las inversiones de privados y existe una resistencia a regulaciones más estrictas de mercado; todo indica que las entidades reguladoras presentan un bajo perfil, carecen de autonomía e independencia para el ejercicio de sus funciones, y en definitiva, disminuye el rol vigilante del Estado.

Es así como en reiteradas oportunidades se observan a los mismos funcionarios de los entes reguladores, dando explicaciones de los incrementos tarifarios y tratando de convencer a la población que los incrementos son justificables. Todo indica que no son las empresas quienes defienden las altas tarifas de los servicios, sino que son los funcionarios del Estado.

## V. CASOS DE EMPRESAS TRANSNACIONALES CON PODER DOMINANTE DE MERCADO.

### V.1 AMÉRICA MÓVIL.

#### A. Perfil transnacional.

América Móvil, S.A. de C.V. es una empresa telefónica de origen mexicano, que fue constituida en septiembre del 2002, como el resultado de la escisión<sup>59</sup> de Telmex (Teléfonos de México, S.A. de C.V.). Es así como América Móvil comenzó a operar en el mercado mexicano, bajo la marca "TELCEL", prestando el servicio de telefonía móvil a 10.1 millones de clientes, que representaban el 70.6% del mercado mexicano según datos de junio del 2000<sup>60</sup>; y a nivel internacional, también comenzó a operar en varias de las inversiones de Telmex.

Según información de América Móvil, la participación de la transnacional en los mercados internacionales va tomando mayor fuerza año con año. "Al 31 de diciembre de 2002,

5

La Escisión consiste en la división de una compañía llamada escidente (en este caso, Telmex), para crear una nueva compañía llamada escindida (América Móvil), a la cual se le transfieren una parte

México representó el 63.5% del número total de suscriptores inalámbricos y el 71% de los ingresos consolidados de la compañía, pero al 31 de diciembre de 2004 representó el 47.2% del número total de suscriptores inalámbricos y el 52.6% de sus ingresos consolidados."<sup>61</sup>

Para el 2005, América Móvil tenía inversiones telefónicas en otros 13 países de América: Estados Unidos, Ecuador, Guatemala, Colombia, Nicaragua, Brasil, El Salvador, Argentina, Honduras, Uruguay, Perú, Paraguay, y Chile; y contaba a junio del 2005, con 73.8 millones de líneas de telefonía inalámbrica (móvil) y 1.9 millones de línea fija, haciendo un total de líneas en operación de 75.7<sup>62</sup> millones.

En menos de 5 años de operación, América Móvil ha duplicado su presencia en los países del continente americano. En el 2002, el consorcio presentaba operaciones en 7 países, los cuales habían sido el producto de la escisión de Telmex

60 Información de Telmex al año 2000 presentado en el sitio web de América Móvil

61 América Móvil, Reporte anual, 2004. Pág. 11

62 América Móvil, S.A. de C.V., "Reporte financiero y operativo del segundo trimestre de 2005"

(TELCEL-México, Tracfore-Estados Unidos, Conecel-Ecuador, y TELGUA y PCS-Guatemala), las inversiones de su subsidiaria Telecom América (Comcel-Colombia y la que hoy es conocida como Claro-Brasil), y la decisión de incursionar en un nuevo mercado (ENTEL-Nicaragua). Pero en los últimos tres años, la empresa ha mostrado un agresivo plan de expansión, principalmente a través de la compra de acciones de empresas ya establecidas, tal es el caso de la empresa TELECOM en El Salvador (Sep-03), CTI Móvil en Argentina y Paraguay (May-05 y Jul-05, respectivamente) y Smartcom en Chile (Ago-05). Además, la empresa ha incursionado en otros mercados mediante la adquisición de concesiones (CTI Móvil, Uruguay en Dic-04), y licencias (Claro, Perú en May-05).

Los resultados financieros de América Móvil indican que durante el primer semestre del 2005, la multinacional obtuvo una utilidad neta de US\$1,142.77 millones, representando un incremento del 63.3% con respecto al mismo período del año anterior; lo cual está relacionado al fuerte incremento del número de suscriptores que se ha experimentado en dicho período (12.7 millones).

Finalmente, debe señalarse que América Móvil presenta un alto control de parte de uno de sus accionistas: *"Al 31 de mayo de 2005, el 65.9% de las acciones con derecho a voto de la compañía eran propiedad directa o indirecta de América Telecom, S.A. de C.V. De acuerdo con los reportes de estructura accionaria presentados por la Compañía ante la SEC, el señor Carlos Slim Helú y algunos de sus familiares más cercanos, incluyendo su hijo, el señor Patrick Slim Domit, quien es miembro del Consejo de Administración de la compañía, son propietarios, en conjunto, de la mayoría de las acciones con derecho a voto de la compañía..."*<sup>63</sup>

Actualmente, América Móvil opera en el mercado mexicano con la empresa "TELCEL", la cual es considerada el operador líder del servicio de comunicación inalámbrico en México. Al 31 de diciembre de 2004, la red celular de TELCEL cubría el 36% del territorio mexicano, incluyendo todas las principales ciudades, y tenía aproximadamente 28.9 millones de suscriptores celulares. De acuerdo con la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL), TELCEL tenía una participación de aproximadamente el 75% en el mercado de los servicios inalámbricos para esa misma fecha.

## **B. América Móvil en Centroamérica.**

Esta empresa transnacional tiene presencia en cuatro países de la región: Guatemala, Nicaragua, El Salvador y Honduras.

En Guatemala, América Móvil es propietaria del 99.1% de las acciones de la empresa Telecomunicaciones de Guatemala, S.A. (TELGUA), la cual es la operadora de telefonía fija que fue privatizada en 1998. Además, ofrece el servicio de telefonía celular por medio de su filial, Servicios de Comunicaciones Personales inalámbricas, S.A. (SERCOM).<sup>64</sup>

TELGUA cuenta con una concesión otorgada por el gobierno guatemalteco para operar su red nacional de línea fija, así como con varias concesiones para operar su red celular en diversos espectros radioeléctricos y en distintas regiones.

En Nicaragua, el consorcio mexicano es propietario del 99% de la empresa Servicios de Comunicación de Nicaragua, S.A. (SERCOM Nicaragua), que comenzó a operar la telefonía móvil en diciembre de 2002. Un año después, en diciembre de 2003, América Móvil también adquirió el 49% de la Empresa Nicaragüense de Telecomunicaciones S.A. (ENITEL) por un valor de US\$ 49.6 millones; y en junio de 2004, también adquirió por un monto de US\$ 128 millones, el 50.03% de las acciones de ENITEL que estaban en manos de MEGATEL LLC y otros inversionistas.

En 2003 y 2004 la utilidad de operación de TELGUA y SERCOM Nicaragua se incrementó en un 36.5% y en un 31.2%, respectivamente; mientras que el margen de operación<sup>65</sup> en la región fue del 30.1% en 2003 y del 32.9% en 2004. El incremento en el margen de operación fue imputable principalmente a las operaciones de telefonía fija.<sup>66</sup>

En El Salvador, América Móvil compró en octubre de 2003 a France Telecom y otros inversionistas, el 51% de la empresa CTE-TELECOM, por un valor de US\$ 417 millones. En el siguiente año, en diciembre de 2004, América Móvil incrementó su participación accionaria al 94.9%<sup>67</sup> al comprar el 41.5% de las acciones que estaban en manos del Estado de El Salvador por un valor de US\$ 294.9 millones, así como acciones que estaban en manos de otros inversionistas individuales.

63 América Móvil, Reporte anual, 2004. Pág. 14

64 Telgua además presta  
utilizan principalmente

65 El margen de ope

66 América Móvil, Reporte anual, 2004, Pág 84

67 Sobre la participación accionaria de América Móvil en CTE-Telecom existe una discrepancia con el dato que presenta la calificadora de riesgo Fitch Rating, la cual sostiene que se trata del 95.2% del total de las acciones.

CTE-TELECOM cuenta con una concesión para operar una red de línea fija a nivel nacional, y de una licencia para el servicio celular a nivel nacional<sup>68</sup>. En 2004, CTE-TELECOM reportó una utilidad de operación de US\$ 142.66 millones, que representaron un aumento del 34.4% con respecto a la utilidad de operación reportada en 2003. En 2004 el margen de operación de CTE-TELECOM fue del 34.1%, el cual se mantuvo relativamente estable con respecto al reportado en 2003<sup>69</sup>.

En Honduras, "como parte de la operación a través de la cual adquirió una participación accionaria adicional del 50.03% en ENITEL, la Compañía (América Móvil) se obligó a adquirir la totalidad de las acciones representativas del capital de MEGATEL de Honduras, S.A. de C.V., que actualmente se denomina Servicios de Comunicaciones de Honduras, S.A. de C.V. ("SERCOM Honduras"), la cual proporciona servicios inalámbricos y otros servicios de telecomunicaciones en Honduras. El cierre de la adquisición de MEGATEL de Honduras, S.A. de C.V. tuvo lugar en junio de 2004."<sup>70</sup>

Durante el primer semestre del 2005, los informes financieros de América Móvil indican que los ingresos de la compañía en Centroamérica alcanzaron los US\$ 642 millones, lo cual representa un incremento del 35.7% con respecto al mismo período del año anterior; mientras que la utilidad de operación se calculó en US\$ 219 millones, incrementándose

en un 43.3% para el mismo período.

### C. América Móvil: comparación de la cobertura del servicio telefónico en Centroamérica.

Al 31 de diciembre del 2004, América Móvil contaba con un servicio de telefonía fija de un poco más de 1.9 millones de líneas y en el servicio móvil con más de 2.4 millones de líneas, además prestaba otros servicios de telecomunicación, tales como internet, llamadas internacionales, transmisión de datos, etc.

Mientras tanto en México, como se presentó anteriormente, América Móvil es propietaria de la empresa líder de telefonía celular con 28.9 millones de líneas, que representa un mercado 12 veces superior al tamaño de su presencia en Centroamérica.

Los países donde tiene mayor participación en telefonía móvil son Nicaragua (62.7%) y Guatemala (48%), seguidos por El Salvador (33%) y Honduras (28%); mientras que la telefonía fija, se ubica como el operador líder en Nicaragua (100%), Guatemala (94%) y El Salvador (89%). Más detalles en el siguiente cuadro:

#### América Móvil: empresas de telefonía que operan en Centroamérica

País	Empresa	Año inicio de Operaciones.	No. Líneas Móviles. Dic-04	No. Líneas Fijas Dic-04
Guatemala	TELGUA	2000	1.3 millones (48%)	933 mil (94%)
Nicaragua	SERCOM	Dic-02	221 mil (30.7%)	—
	ENITEL	Dic-03	231 mil (32%)	214 mil (100%)
El Salvador	CTE	Oct-03	518 mil (33%)	781 mil (89%)
Honduras	SERCOM	JUN-04	198 mil (33%)	—
<b>Total</b>			<b>2.468 millones</b>	<b>1.928 millones</b>

Fuente: elaboración con base a Reporte Anual 2004, América Móvil

68 CTE ofrece diversos servicios y también vende teléfonos y otros productos relacionados.

69 América Móvil, Reporte anual, 2004, Pág. 85

70 América Móvil, Reporte anual, 2004. Pág. 62

## V.2 Unión FENOSA.

### A. Perfil transnacional.

Unión FENOSA es una empresa de origen y capital español, que fue el resultado de la fusión entre Unión Eléctrica Madrileña, S.A. y FENOSA (Fuerzas Eléctricas del Noroeste, S.A.) realizada en 1982. La primera estaba situada en Madrid y Castilla, mientras que la segunda se localizaba en Galicia. Ambas empresas atravesaban en aquel momento grandes problemas financieros, a consecuencia de una importante inversión en centrales eléctricas, más los impactos de la crisis macroeconómica del período.

Para el 2005, se estimó que las inversiones y operaciones del grupo Unión FENOSA alrededor del mundo, le produjeron ingresos que oscilaban en 6,075.4 millones de euros, lo que representó un 35,9% más de los generados en 2004.<sup>71</sup>

Unión FENOSA en la actualidad cuenta con presencia en más de 40 países e inversiones directas en 15 de ellos, especialmente agrupados en la zona norte y centro del continente americano.

Las principales inversiones internacionales se localizan en México, Colombia, Centroamérica (Panamá, Guatemala y Nicaragua), Caribe (República Dominicana y Costa Rica), Moldavia y Kenia.

En términos generales, para el 2005, Unión FENOSA en Centroamérica manejó un margen de contribución que oscila en 273.7 millones de euros, representando un incremento del 1.6% respecto al año anterior.

En España, Unión FENOSA se ubica como la tercera empresa distribuidora de energía eléctrica (únicamente superada por Iberdrola y Endesa, respectivamente) controlando el 14.5% de los clientes (3.4 millones) y el 14.6% de las ventas de energía (33.000 GWh) para el 2004.

En Centroamérica, Unión FENOSA es la accionista mayoritaria de seis distribuidoras eléctricas ubicadas en tres países de la región: Guatemala, Nicaragua y Panamá, y se calcula que para el año 2004, concentró cerca de 32% de los usuarios del servicio eléctrico (2.1 millones) y 21% (5,689.20 Gwh) de las ventas de energía eléctrica en la región.<sup>72</sup> Más detalle de las operaciones por país en el siguiente cuadro: El control que ejerce Unión FENOSA en dichos mercados ha

#### Participación accionaria, cantidad de clientes y ventas de energía eléctrica de las empresas distribuidoras propiedad de Unión FENOSA

País	Empresa	Cantidad de Clientes,	% Clientes.	Ventas de energía (Gwh)	%Ventas
Guatemala	Deocsa	775,591	37%	735.03	37%
	Deorsa	443,227	21%	569.63	21%
Nicaragua	Disnorte	283,211	52%	866.29	47%
	Dissur	255,865	47%	821.87	45%
Panamá	Edemet	284,111	44%	2311.80	50%
	Edechi	86,110	13%	384.58	8%
<b>Total</b>		<b>2,128,115</b>		<b>5,689.20</b>	

Fuente: elaboración propia con base a Informe Anual 2004-Unión FENOSA; e Istmo Centroamericano:

provocado fuertes impactos en los intereses de las personas consumidoras. A continuación se presenta un análisis de la operación de Unión FENOSA en Nicaragua y Panamá, ya que en el caso de Guatemala no fue posible conseguir información.

En estos países, se identificaron algunos problemas provocados por la operación de la transnacional Unión FENOSA, tales como: constantes incrementos en las tarifas, persistencia del déficit en el acceso al servicio, deficiencias en la prestación del servicio, y mala atención a los usuarios.

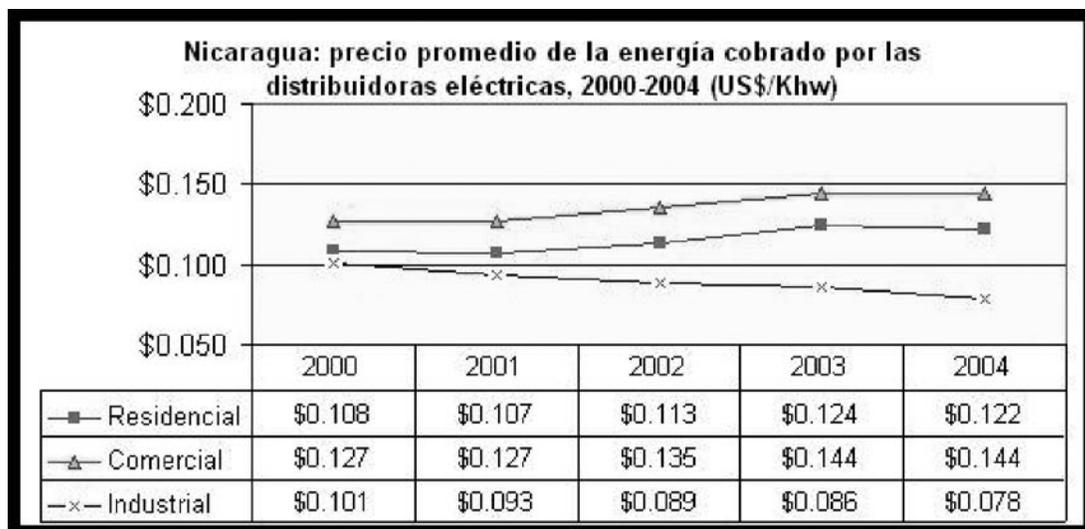
No obstante, los problemas antes citados, la empresa año con año reporta altos ingresos, resultado principalmente de la aprobación de constantes incrementos tarifarios.

### B. Unión FENOSA en Nicaragua y Panamá.

A continuación se presentan las problemáticas identificadas en cada uno de los países analizados:

*I. Constantes incrementos de las tarifas.*

En Nicaragua, Unión FENOSA controla el 92% de la distribución de energía eléctrica a nivel nacional, el 8% restante es operado por el Estado y se ubica en las zonas rurales de los municipios autónomos. Unión FENOSA desde su entrada en operación en el año 2000 hasta el 2004, presentó incrementos anuales en 13% en el precio promedio de la energía que pagan sus usuarios residenciales y comerciales. En cambio, los sectores industriales vieron una disminución del 22.8% en el mismo periodo. Estos incrementos son muy superiores al promedio anual del índice de inflación calculado entre el 2000 y 2004 del 6.0% anual.<sup>73</sup>



Fuente: CEPAL, "Istmo Centroamericano: estadísticas del subsector eléctrico", 2004.

Estos incrementos tarifarios aprobados por el Instituto Nicaragüense de Electricidad a solicitud de las distribuidoras de Unión FENOSA, han afectado principalmente a los usuarios residenciales, los cuales representan el 93.2% de los clientes (509,270 clientes) y consumen el 32.8% de la energía que venden las distribuidoras según datos al 2004.

Aún cuando los usuarios del comercio pagan el precio de la energía más alto del país (casi es el doble del que paga la industria), la tarifa se mantiene fija desde el 2003. Contrariamente, el sector industrial de la economía se ha visto beneficiada con la disminución de las tarifas, siendo un sector que apenas representa el 0.9% de los clientes (4,953 clientes), pero consume el 19.8% del volumen de energía eléctrica según datos al 2004.<sup>74</sup>

Finalmente, se debe mencionar que la realidad que enfrenta Nicaragua en torno a la capacidad instalada para producir energía ha sido razón suficiente para que Unión FENOSA justifique los ajustes tarifarios realizados hasta la fecha, argumentado que dada la insuficiente oferta energética de ENEL, ha tenido que comprar la energía a costos muy superiores de los inicialmente calculados, ya que en su mayoría son generadores térmicos que dependen del precio de los combustibles, lo que hace que sus costos sean muy elevados y consecuentemente sus tarifas por el servicio.

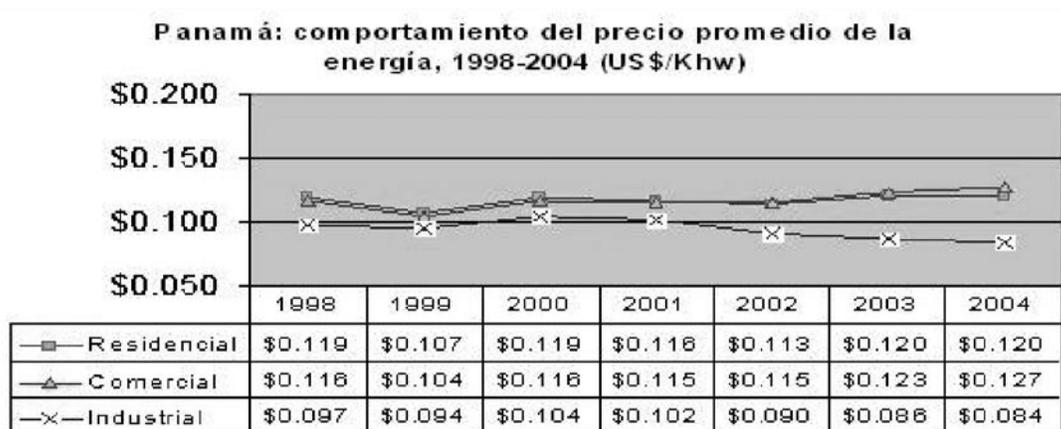
Siempre en relación a las tarifas, uno de los problemas mas sentidos por la población nicaragüense es la implementación de un plan de ajuste tarifario progresivo, que cuenta con la aprobación del Ente Regulador, y que busca amortiguarle a la empresa los impactos generados por el alto precio del petróleo; para ello, aplicaría un ajuste inicial del 5.98% a partir de junio del 2005 e incrementos del 1.5% mensuales respectivamente.

Según la Liga de Defensa del Consumidor de Nicaragua, sólo en el mes de octubre del 2005, el alza de la energía eléctrica alcanzó un 9.73%, incremento que además genero un espiral alcista en los demás productos y servicios de la canasta básica familiar, afectando principalmente a miles de familias pobres.

73 Según el Banco Central de Nicaragua, la inflación anual en ese país fue de: 4.7% en el 2000, 4.0% en el 2001, 6.6% en el 2002, 8.9% en el 2003 y 6.0% en el 2004 [http://www.bcn.gob.ni/estadisticas/indicadores/principales/NIC\\_1.htm](http://www.bcn.gob.ni/estadisticas/indicadores/principales/NIC_1.htm)

74 CEPAL, "Istmo Centroamericano: estadísticas del subsector eléctrico", 2004

En Panamá, también se repite la historia de los incrementos tarifarios, con la variante que la escalada de precios no es inmediatamente después de la privatización de las distribuidoras eléctricas; es más, se observa una disminución del precio de la energía en el año 1999, pero a partir de entonces, se ven afectados los sectores residenciales y comerciales por los constantes incrementos del precio de la energía, tal como se observa en el siguiente gráfico:



Fuente: CEPAL, "Istmo Centroamericano: estadísticas del subsector eléctrico", 2004.

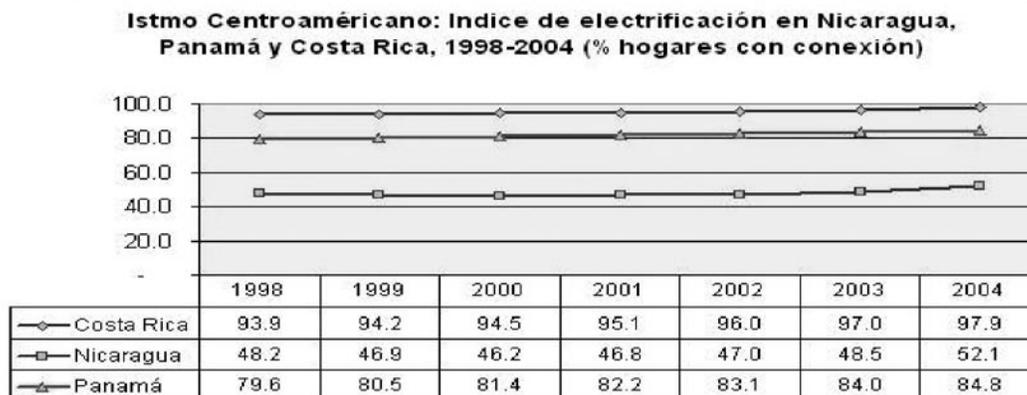
En Panamá al igual que en Nicaragua, los sectores industriales se han visto beneficiados con la disminución en el precio de la energía eléctrica, siendo un sector que representa apenas el 0.2% del total de clientes, y consume el 5.3% de la energía. En cambio, los usuarios residenciales representan el 88.9% del total y se ven afectados con los incrementos en el precio de la energía.

*ii) Déficit en el acceso del servicio de energía eléctrica.*

Otro impacto negativo de la operación de Unión FENOSA, tiene que ver con la poca inversión en la expansión de las redes que asegure una mayor cobertura y con ello, el acceso al servicio de energía eléctrica.

Las limitaciones en el acceso al servicio eléctrico en Nicaragua es seguramente uno de los mayores problemas que enfrenta la población, ya que para el 2004, apenas un 52.1% de los hogares tenían acceso a dicho servicio. Mientras que en Panamá, el porcentaje de familias con acceso a electricidad fue del 84.8% para el mismo año.

El siguiente gráfico compara el comportamiento en el índice de electrificación de Nicaragua y Panamá con los de Costa Rica, siendo evidente que en éste último, la cobertura de energía eléctrica ya alcanzó el 97.9%, sin necesidad de privatizar el servicio.



Fuente: CEPAL, "Istmo Centroamericano: estadísticas del subsector eléctrico", 2004

Al conocer los efectos que ha tenido la gestión privada en el incremento de la cobertura, debe notarse que en Nicaragua, el índice de electrificación únicamente aumento en un 5.9% entre 2000 y 2004; mientras que en Panamá, el incremento fue del 5.2% entre 1998 y 2004. Estos resultados, en definitiva son muy pobres en comparación con las expectativas y compromisos que se generaron previo a los procesos de privatización.

En Nicaragua, como ya fue mencionado, pese a que la concesión otorgada a Unión FENOSA le obligaba a desarrollar un plan de inversiones para la ampliación de la cobertura, incluyendo las áreas rurales del país, mejoras en la infraestructura para evitar pérdidas técnicas en el tendido, cobro de tarifas "competitivas" y el aseguramiento de la calidad del servicio y atención a los usuarios, en la práctica todo estos no se han cumplido.

Luego de casi cinco años de operación, las organizaciones defensoras de los derechos de las personas consumidoras y otras organizaciones sociales y usuarios nicaragüenses, han denunciado el incumplimiento de las obligaciones de Unión FENOSA. Las tarifas se han incrementado en forma excesiva en comparación con el servicio, no han existido planes de inversión para ampliación de la cobertura; tampoco han existido inversiones para mejorar la red de distribución, puesto que se siguen presentando fallas en el servicio que superan el 30% de las fallas; se mantiene ausente la inversión en alumbrado público; y además, los usuarios se quejan de permanentes irregularidades en la facturación del servicio, además de los malos tratos pese a que se paga un cargo por comercialización.

Para las organizaciones sociales nicaragüenses, desde cualquier punto de vista no solo la transnacional Unión FENOSA ha incumplido, sino que el Estado, ya que con su actuación ha contravenido lo expresado en la Constitución Política de Nicaragua, sobre la garantía que debe procurar el Estado para promover, facilitar y regular la prestación de los servicios públicos; en el caso de la energía eléctrica, dicho mandato constitucional se ha incumplido, ya que el Estado ha descuidado la procura del bienestar común y resguardado el interés empresarial privado.

En Panamá, también las distribuidoras tienen una concesión que por un lado les obliga a brindar y expandir el servicio bajo ciertas definiciones y fija obligaciones a cumplir para con los usuarios.

Por un lado, las distribuidoras están obligadas a brindar el servicio en las zonas de concesión (área geográfica concesionada dentro de un rango comprendido entre 500 y 3,000 metros) y en la zona de influencia (área geográfica, no con-

cesionada, alrededor de la zona mínima de concesión, con límites entre 5,000 y 10,000 metros de su límite de concesión). No obstante, la población que podría verse beneficiada tiene que cancelar una parte o el total de los costos relacionados a la expansión del servicio según la ubicación de su vivienda<sup>75</sup> :

- Vivienda hasta 100 metros: la empresa distribuidora eléctrica tiene la obligación de dar servicio, cobrando al solicitante solamente el costo de conexión.
- Vivienda entre 100 y 500 metros: la empresa distribuidora eléctrica tiene la obligación de dar servicio, y el solicitante pagará US\$1.54 por cada metro adicional después de los 100 metros.
- Vivienda a más de 500 metros: la empresa distribuidora eléctrica no tiene la obligación de dar servicio. sin embargo, el solicitante debe gestionar los fondos de construcción correspondientes ante entidades o autoridades estatales y privadas.

Esta obligación limita el acceso a la población de escasos recursos que carece del servicio eléctrico, ya que no basta estar ubicado en la zona de concesión de la distribuidora, sino también disponer de dinero para pagar los gastos relacionados a la conexión.

Y en el caso de la electrificación rural y de las zonas no concesionadas, el Art. 95 de la Ley 6 establece que el Órgano Ejecutivo continuará promoviendo la electrificación en la áreas rurales no servidas, no rentables y no concesionadas, para lo cual programará los proyectos y asignará anualmente, dentro del Presupuesto del Estado, los recursos necesarios a fin de cumplir con esta finalidad. Por tanto, el gobierno panameño asume buena parte del reto por expandir el servicio eléctrico a la población que lo necesita, favoreciendo así a las empresas transnacionales que han invertido en la distribución eléctrica, entre ellas Unión FENOSA.

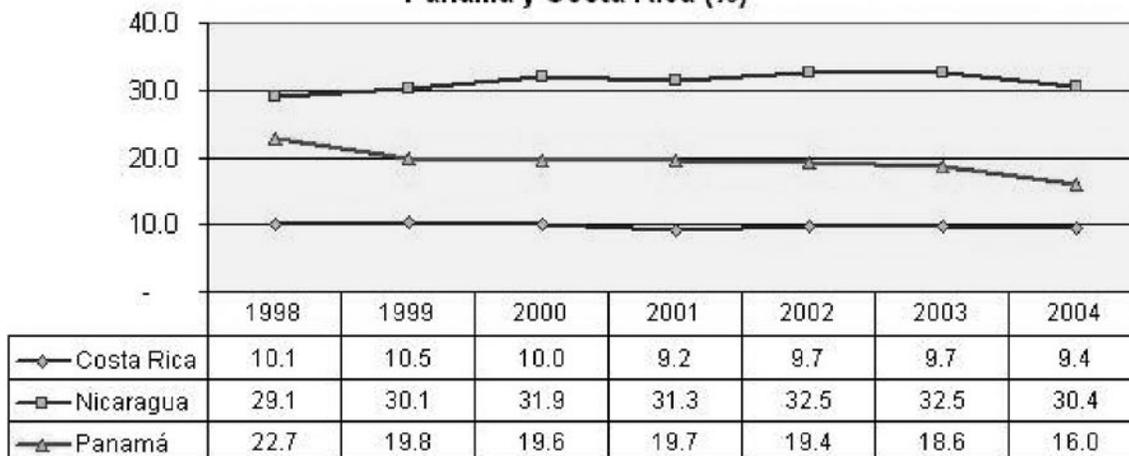
### *iii) Deficiente calidad del servicio eléctrico.*

Otro tema de interés para los usuarios es la calidad del servicio eléctrico, oferta que también fue parte de la reforma del sector. Sin embargo, la realidad muestra que tanto Panamá como Nicaragua aún padecen de un alto porcentaje de pérdidas de energía en su sistema eléctrico (redes de transmisión y distribución).

En Nicaragua, casi una tercera parte de la energía se pierde en el sistema eléctrico, lo cual es una ineficiencia que genera costos y perturbaciones al servicio que reciben los usuarios. La empresa Unión FENOSA como concesionaria de la red de distribución, junto a la empresa estatal propietaria de la red de transmisión, tienen responsabilidad compartida en esta deficiencia, que en los últimos años, lejos de disminuir

se ha incrementado sustancialmente. Como puede observarse en el gráfico siguiente, comparativamente Nicaragua es el país que presenta el mayor índice de pérdidas de energía, razón por la cual es una de las mayores denuncias presentadas por los usuarios.

**Istmo Centroamericano: porcentaje de pérdida de energía en el sistema de transmisión y distribución eléctrica de Nicaragua, Panamá y Costa Rica (%)**



Fuente: CEPAL, "Istmo Centroamericano: estadísticas del subsector eléctrico", 2004.

#### *iv) Irregularidades en la prestación del servicio.*

Los usuarios del servicio de energía eléctrica no solo están pagando una tarifa onerosa, sino que se enfrentan a un deficiente mantenimiento del sistema eléctrico que provoca frecuentes suspensiones injustificadas del servicio y como resultado daños en los equipos. Además, vale mencionar la aplicación de cobros por servicios no recibidos, tal es el caso del cobro de un alumbrado público inexistente, un mal sistema de atención a los usuarios, y las sistemáticas prácticas abusivas y amañadas que se traducen en cobros ilegales y en la mayoría de los casos injustificados.

En Nicaragua, información oficial del Instituto Nicaragüense de Energía (INE) muestra una serie de estadísticas que constatan el incremento en el número de reclamos en contra de Unión FENOSA. Es interesante observar que el incremento en el número de reclamos se produce un año después que inicia operaciones la transnacional española. Entre 1995 y 2000, las denuncias recibidas por la oficina de atención al cliente del INE, oscilaron entre 100 y 706 casos, y es a partir del 2001 que se observa un fuerte incremento en el número de reclamos al punto de contabilizarse 10,048 casos en el 2004, tal como se muestra a continuación:

Número de reclamos y resoluciones emitidas por el INE, 1995-2005

		AÑOS										
		1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
A favor del Consumidor		41	309	353	257	282	339	122	1,536	5,318	6,208	5,007
A favor del Distribuidor		59	228	638	494	492	367	302	455	2,173	3,840	2,646
<b>GRAN TOTAL</b>		<b>100</b>	<b>537</b>	<b>991</b>	<b>751</b>	<b>774</b>	<b>706</b>	<b>424</b>	<b>1,991</b>	<b>7,491</b>	<b>10,048</b>	<b>7,653</b>

		PORCENTAJE										
		1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
A favor del Consumidor		41%	58%	36%	34%	36%	48%	29%	77%	71%	62%	65%
A favor del Distribuidor		59%	42%	64%	66%	64%	52%	71%	23%	29%	38%	35%
<b>GRAN TOTAL</b>		<b>100%</b>										

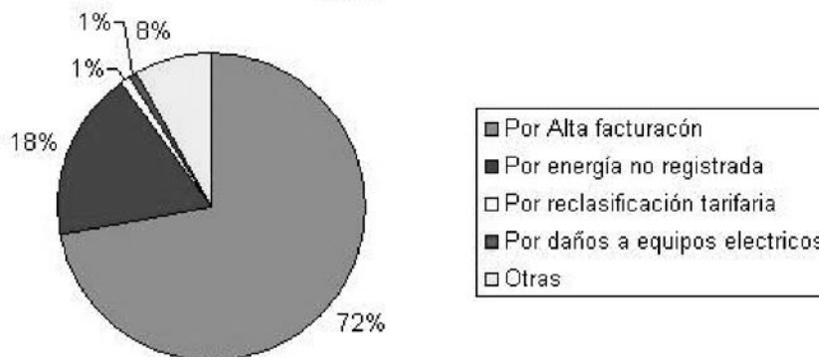
Status de las Resoluciones emitidas	%	Balace por Distribuidores	%
Cientes Domiciliaries	78%	DISNORTE	54%
Cientes Especiales	22%	DISSUR	46%
	100%		100%

**Nota:**  
La cantidad de resoluciones emitidas en el año 2004, se debió a un gran plan de aplicación de resoluciones ejecutado por el Departamento de Atención a Clientes.

Como puede observarse en el cuadro anterior, las irregularidades en la prestación del servicio eléctrico están afectando principalmente a los usuarios residenciales, de quienes procede el 78% de las denuncias, de las cuales el 54% provienen de DISNORTE y el 46% de DISSUR.

Para el año 2004, el INE informaba que la principal denuncia presentada por los usuarios fue en relación al incremento en el precio de la electricidad, por lo cual el 72% de los reclamos fue por alta facturación, seguida por energía no registrada con el 18%, tal como se muestra en el siguiente gráfico:

**Tipo de reclamos recibidos en el servicio de energía eléctrica, 2004**



Fuente: elaboración propia con base a información del INE

El caso panameño es similar a lo expuesto en Nicaragua, ya que de 69 denuncias registrados en 1999 se incremento a 940 en el 2003, según lo indican las estadísticas publicadas por el Ente Regulador de Servicios Públicos (ERSP).

Número de reclamos y resoluciones emitidas por el ERS P, 1995-2005

	1999	2000	2001	2002	2003
Número de reclamos	69	124	628	669	940

Fuente: elaboración propia con base a [www.ersp.pa.gob](http://www.ersp.pa.gob)

Y en cuanto al tipo de infracción reclamada, el mayor porcentaje esta referido a cobros por alto consumo con el 32.34%, seguido por daños en aparatos eléctricos por cambio de voltaje con el 25.32%, tal como lo muestra el siguiente gráfico:

Tipo de reclamos recibidos en el servicio de energía eléctrica, 2003



Fuente: elaboración propia con base a ERS P, [www.ersp.gob.pa](http://www.ersp.gob.pa)

v) Altos ingresos.

El análisis anterior muestra que los usuarios de Unión FENOSA, tanto en Nicaragua como en Panamá, se han visto afectados principalmente por las altas tarifas del servicio y la deficiente calidad del mismo. Además, del incumplimiento de las obligaciones contractuales en términos de cobertura, principalmente en la zona rural.

Pese a la deficiente gestión de Unión FENOSA, las autoridades reguladoras de Nicaragua y Panamá, han autorizado incrementos tarifarios injustificados, lo cual ha llevado a que la transnacional haya incrementado sus ingresos de manera considerable desde el inicio de sus operaciones.

Se estima que los ingresos brutos de Unión FENOSA en ambos países superan los US\$2,424.15 millones de dólares entre 1999 y 2004, de los cuales, US\$ 1,667.3 millones fueron ingresos brutos generados por las dos distribuidoras en Panamá, y US\$756.8 millones por las dos distribuidoras en Nicaragua. Más detalles a continuación:

Ingresos de las empresas distribuidoras de Unión FENOSA desde que inició operaciones en Nicaragua y Panamá, 1999-2004 (millones de dólares)

Fuentes: elaboración propia con base a CEPAL, "Istmo Centroamericano: estadísticas del subsector eléctrico", 1999-2004

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Total
Panamá	\$217,400	\$260,535	\$276,912	\$278,490	\$302,049	\$331,954	\$1,667,340
EDEMET	\$187,800	\$229,608	\$242,963	\$240,771	\$261,139	\$286,248	\$1,448,529
EDECHI	\$29,600	\$30,927	\$33,949	\$37,719	\$40,910	\$45,706	\$218,811
Nicaragua	-	-	\$168,880	\$178,450	\$199,361	\$210,121	\$756,812
DISNORTE	-	-	\$91,397	\$95,144	\$104,372	\$109,755	\$400,670
DISSUR	-	-	\$77,483	\$83,305	\$94,989	\$100,366	\$356,143
TOTAL	\$217,400	\$260,535	\$445,792	\$456,940	\$501,410	\$542,075	\$2,424.15

El crecimiento porcentual de los ingresos calculados año con año, tiende a ser superior al incremento porcentual anual del número de clientes que tiene la empresa. Para el caso, en Panamá el incremento promedio anual de los ingresos fue del 9.01%, mientras que el incremento promedio anual de los clientes fue del 7.55%. En el caso de Nicaragua, el primero fue del 6.46% contra un 5.59%. En definitiva, esta tendencia solo se justifica por el incremento en las tarifas y no por el aumento del número de clientes tal como se presenta a continuación:

Porcentaje de incremento anual de los ingresos y del número de clientes de las distribuidoras de Unión FENOSA en Nicaragua y en Panamá

	2000	2001	2002	2003	2004	Promedio
<b>INCREMENTO ANUAL DE LOS INGRESOS %</b>						
Panamá	19.8%	6.3%	0.6%	8.5%	9.9%	9.01%
EDEMET	22.3%	5.8%	-0.9%	8.5%	9.6%	9.05%
EDECHI	4.5%	9.8%	11.1%	8.5%	11.7%	9.11%
Nicaragua	-	3.0%	5.7%	11.7%	5.4%	6.46%
DISNORTE	-	3.0%	4.1%	9.7%	5.2%	5.48%
DISSUR	-	3.1%	7.5%	14.0%	5.7%	7.58%
<b>INCREMENTO ANUAL DEL NUMERO DE CLIENTES %</b>						
Panamá	21.9%	4.3%	2.4%	5.5%	3.6%	7.55%
EDEMET	28.5%	4.6%	2.6%	5.6%	3.8%	9.04%
EDECHI	4.7%	3.4%	1.8%	5.2%	3.0%	3.60%
Nicaragua	-	4.5%	1.1%	6.4%	10.3%	5.59%
DISNORTE	-	5.5%	1.4%	6.1%	9.2%	5.57%
DISSUR	-	3.4%	0.8%	6.8%	11.6%	5.63%

Fuentes: elaboración propia con base a CEPAL, "Istmo Centroamericano: estadísticas del subsector eléctrico", 1999-2004.

## VI. CASO DE EMPRESA ESTATAL EFICIENTE EN LA PRESTACION DE SERVICIOS PUBLICOS.

### VI.1. Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)

El Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) fue creado por el Decreto-Ley 449 del 8 de Abril de 1949, como una institución autónoma con personalidad jurídica y patrimonio propio. Está dotado de plena autonomía e independencia administrativa, técnica y financiera. Le corresponde, por medio de sus empresas, desarrollar, ejecutar, producir y comercializar todo tipo de servicios públicos de electricidad y telecomunicaciones, así como actividades o servicios complementarios a estos.

Dicho Decreto-Ley, establece que los servicios públicos de electricidad y telecomunicaciones, son monopolio del Estado costarricense, prohibiéndose la participación de entidades privadas.

### A. ICE como prestador del servicio de electricidad.

Como objetivo primario se planteo que el ICE debía desarrollar, de manera sostenible las fuentes productoras de energía existentes en el país y prestar el servicio de electricidad. Su creación fue el resultado de una larga lucha de varias generaciones de costarricenses que procuraron solucionar, definitivamente, los problemas de la escasez de energía eléctrica presentada en la década de los cuarenta y en apego de la soberanía nacional, en el campo de la explotación de los recursos hidroeléctricos del país.

Es necesario aclarar que desde su creación hasta el año 1963, el ICE tuvo como único objetivo brindar el servicio de energía eléctrica; es en ese último año, que se crea una nueva Ley, otorgándole al ICE el monopolio de las telecomunicaciones.

Como Institución encargada del desarrollo de fuentes productoras de energía eléctrica del país, le fueron encomendadas las siguientes funciones:

- Solucionar el problema de la escasez de energía eléctrica del país, mediante la construcción y puesta en servicio de más plantas de energía hidroeléctrica, con sus correspondientes redes de distribución.
- Promover el desarrollo del país mediante el uso de la energía eléctrica como fuente de fuerza motriz.
- Procurar la utilización racional de los recursos naturales y terminar con la explotación destructiva e indiscriminada de estos.
- Conservar y defender los recursos hidráulicos del país, mediante la protección de las cuencas, fuentes, cauces de los ríos y corrientes de agua.
- Hacer de sus procedimientos técnicos, administrativos y financieros modelos de eficiencia capaces de garantizar el buen funcionamiento del Instituto y que sirvan de norma a otras actividades costarricenses<sup>76</sup>.

A partir de la década del sesenta, el ICE crea un conjunto de empresas asociadas y autónomas con el fin de mejorar la prestación de sus servicios, bajo un mecanismo de desconcentración de funciones.

De esta manera, se decide la creación de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL) con el fin de que sea la entidad responsable de la distribución y venta de energía eléctrica en las áreas urbanas del Valle Central. El ICE es el socio mayoritario de dicha empresa.

### Misión del Grupo ICE

"Servir a los mercados de la industria eléctrica y de las telecomunicaciones e información, con niveles de competitividad internacional, a través de un enfoque de multiservicios y aplicaciones, para satisfacer las crecientes y variadas necesidades de los clientes, manteniendo una posición de liderazgo en los nuevos segmentos de estas industrias y segmentos asociados, de acuerdo con el marco jurídico vigente."

### Visión del Grupo ICE

"Empresa propiedad del Estado, competitiva, líder en el mercado de las telecomunicaciones, información e industria eléctrica, con la mejor tecnología y recurso humano al servicio del cliente y la sociedad costarricense, que contribuya con el desarrollo económico, social y ambiental, promoviendo la universalidad del servicio en el ámbito nacional y el uso racional de los recursos naturales"<sup>77</sup>

El ICE está operativamente diferenciado en dos grandes áreas, el sector responsable del componente eléctrico y el

sector responsable del componente telefónico. Cada componente tiene sus respectivas direcciones, departamentos y proyectos de inversión. A continuación presentamos la misión y visión del Sector de Electricidad del ICE.

### Misión del Sector Electricidad

"Mejorar la calidad de vida y el desarrollo económico y social, a través de un servicio de electricidad que supera las expectativas de bienestar, comodidad y progreso de todos los costarricenses."

### Visión del Sector Electricidad

"Constituirse en la mejor empresa eléctrica de América con respecto a la calidad, continuidad, solidaridad, universalidad y precio competitivo del servicio, a la satisfacción de los clientes, al desarrollo sostenible de los recursos energéticos renovables y al manejo del medio ambiente; y ser reconocida como un factor fundamental para el desarrollo económico y social del país, como un símbolo de la capacidad y la democracia costarricense y como un líder de la integración eléctrica de América Central."

En la prestación del servicio eléctrico de Costa Rica, no se puede dejar de mencionar a la Compañía Nacional de Fuerza y Luz, S.A (CNFL), la cual tiene su sustento jurídico en el Contrato Eléctrico # 2 del 9-04-1941 y sus reformas. En ese período correspondía su figura jurídica a una empresa privada; con el fin de marcar sus ámbitos de acción y establecer una política de coordinación de esfuerzos, en 1970 el ICE y la Compañía suscribieron un Convenio para la Prestación Mutua de Servicios el cual entró en vigencia el 1 de julio de 1971.

La CNFL, desde su creación, está legalmente constituida como una Sociedad Anónima, con vigencia garantizada hasta el año 2040. Su mayoría de acciones (98.6%), son propiedad del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), y las restantes pertenecen a empresarios privados de capital nacional.

La alianza entre el ICE y la CNFL significó una estrategia acertada, ya que se le permitió a la CNFL seguir operando como empresa privada e independiente, como una organización autosuficiente; pero como empresa propiedad del Estado costarricense.

La CNFL abarca una zona de servicio de 903 Km<sup>2</sup> y por estar ubicada en la Gran Área Metropolitana, donde se concentra la mayor parte de la población del país, así como la actividad comercial, productiva e institucional, tiene la responsabilidad del suministro de la energía al 40% de los clientes del sistema eléctrico costarricense y comercializa el 46% del

total de la electricidad del mercado de distribución. Para ello cuenta con un amplio sistema que cubre más del 98% de la zona servida, índice que ubica a la empresa en el primer lugar centroamericano en cobertura de servicios eléctricos.

Datos a Diciembre del 2004, señalan que a través del ICE Costa Rica tiene una cobertura de electrificación del 97.06% de su territorio<sup>78</sup>. Si se hace una comparación histórica de la cobertura, tenemos que la cobertura total en el año 1949 era de un 14%, en el año 1970 de un 47.3%, en el año 1990 de un 90%.

Con respecto a las tarifas eléctricas en el caso de Costa Rica, el porcentaje del salario mínimo que se destina para el pago de 250 KWh de consumo datos del año 2003, era de 6.16%, mientras que en El Salvador es de 14.24% o en Honduras es de 17.05%; y el promedio para América Latina es de 20.87%<sup>79</sup>.

Referente al consumo eléctrico residencial para el caso de Costa Rica, según datos del año 2003, por el consumo de 225 KWh se pagan \$7.97; en Honduras se pagan \$8.60; en Nicaragua, Guatemala y El Salvador se pagan en promedio \$10.66 y en Panamá se pagan \$11.56<sup>80</sup>.

Con respecto al consumo industrial para el caso de Costa Rica, según datos del año 2003, por el consumo de 14,000 KWh se pagan \$8.63; en el caso de El Salvador se pagan \$8.73; en los casos de Panamá, Honduras y Nicaragua se pagan \$11.10; en el caso de Guatemala se paga \$12.36<sup>81</sup>.

A manera de conclusión, se puede afirmar que el modelo seguido en Costa Rica de desarrollar un monopolio estatal del servicio de producción y suministro de energía eléctrica, permitió tener una cobertura casi del 100% de su territorio, sin importar la ubicación geográfica.

## **B. ICE como prestador del servicio de telefonía.**

En el año 1963, por medio de la Ley No 3226, la Asamblea Legislativa le confirió al ICE un nuevo objetivo estratégico: el establecimiento, mejoramiento, extensión y operación de los servicios de comunicaciones telefónicas, radiotelegráficas y radiotelefónicas en Costa Rica. Tres años más tarde, instaló las primeras centrales telefónicas automáticas y, a partir de entonces, las telecomunicaciones iniciaron su desarrollo.

El ICE no absorbió a la empresa extranjera que antes del año 1963 brindaba el servicio en el país; ambos sistemas coexistieron hasta 1967, año en el que la institución se apropió

<sup>78</sup> Este dato se el total de viviendas

<sup>79</sup> Datos de Planificación Eléctrica (CENPE). Mayo 2004. San José, Costa Rica.

<sup>80</sup> Ibid.

<sup>81</sup> Ibid.

de todo el mercado. Pero es claro que a partir de su creación, el país pudo dirigir su desarrollo telefónico de acuerdo a sus propias necesidades sociales y económicas.

## **Misión del Sector Telecomunicaciones**

"Satisfacer las necesidades y expectativas evolutivas de los clientes y la sociedad costarricense, mediante el suministro oportuno de servicios y aplicaciones de telecomunicaciones e información de calidad, a precios y tarifas competitivos, con la tecnología adecuada y el mejor recurso humano."

## **Visión Sector Telecomunicaciones**

"Empresa propiedad del Estado, competitiva de clase mundial, líder en el mercado de las telecomunicaciones e información, con la mejor tecnología y recurso humano al servicio del cliente y de la sociedad costarricense".

El sector de telecomunicaciones del ICE es el responsable del desarrollo y la operación del Sistema Nacional de Telecomunicaciones. Desde su inicio, el ICE ha realizado un enorme esfuerzo para proporcionarle al país una gama de servicios acordes con las necesidades de cada época; actualmente Costa Rica posee una cobertura telefónica superior al 94% del territorio nacional; datos al año 2004, indican que existe en el país una densidad de 31.6 líneas telefónicas fijas por cada 100 habitantes, en números absolutos son 1,332,000 líneas fijas en todo el país, lo que ubica a Costa Rica con el primer lugar de cobertura en Centroamérica y el segundo lugar a nivel de América Latina; ofreciendo el servicio de telefonía básica, con los precios más bajos de instalación y de tarifa mensual, de acuerdo a información de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT).

En Costa Rica existen 21,635 teléfonos públicos, lo que significa en términos de densidad 5.1 teléfonos públicos por cada 100 habitantes. Con respecto a telefonía celular existe una densidad del 21.73% por cada 100 habitantes, datos a Mayo del año 2004.

El sector de telecomunicaciones del ICE ha venido redoblando esfuerzos para el desarrollo de nuevos servicios y sistemas de gestión que permitan la prestación de servicios con mayor calidad y variedad, para satisfacer las expectativas de información y comunicación de la sociedad costarricense.

Para el desarrollo y la introducción de servicios avanzados de telecomunicaciones, el ICE cuenta con una serie de plataformas especializadas para servicios de valor agregado, entre ellas: Red Inteligente (RI), NAP (Network Application Platform) y ACD (Automatic Call Distribution).

Actualmente el ICE brinda 930 mil conexiones de telefonía celular, que facturan anualmente un monto aproximado a US\$ 270 millones; 235 mil conexiones a internet, que le permiten acceso a dicho servicio a más de 700 mil costarricenses. Según estimaciones, el mercado local de telecomunicaciones podría llegar a representar un negocio cercano a los US\$ 1.000 millones<sup>82</sup>.

Con respecto a tarifas celulares, datos del Plan Estratégico del ICE 2004-2008, el minuto pleno tiene un valor de US\$0.06, una de las tarifas más bajas a nivel latinoamericano. Con respecto a tarifa mensual, en Costa Rica se pagan \$7.08 con derecho a 60 minutos, con el monto de \$0.06 el minuto adicional. Si se compara con Nicaragua y Panamá, donde operan empresas transnacionales, los precios son de \$20.99 y \$19.95 respectivamente.

Algo muy importante es el carácter solidario de las tarifas, dado que con lo que se paga por llamadas internacionales, se subsidia una parte de la tarifa residencial fija, con el propósito de que no se eleve demasiado el costo para las familias, pensando principalmente en que las de bajos recursos tengan acceso a dicho servicio. El monto básico mensual de la telefonía fija residencial es de \$3.90<sup>83</sup>.

La operación de la telefonía celular, cubre una buena parte de los costos de la telefonía pública rural, lo que ha permitido extender la red pública rural telefónica en los últimos años.

En términos generales, la cobertura de telefonía fija es bastante elevada de la telefonía fija. Algo similar ha pasado con la telefonía celular, que ha provocado una demanda elevadísima la cuál en los últimos dos años no ha podido ser cubierta por la institución.

En materia de telecomunicaciones, el aspecto talvez más interesante ha sido el de la telefonía pública, dado que casi cualquier comunidad rural, cuenta con su servicio telefónico público, ello ha permitido democratizar el acceso a dicho servicio. En los centros de concentración urbana la red de telefonía pública es amplia y abundante.

Caso interesante ha sido el proceso de conexión telefónica pública en comunidades indígenas, en las que el ICE ha colocado telefonía satelital pública, y al mismo costo que la telefonía normal. Ello se ha hecho gracias a los principios de solidaridad y universalidad en el acceso que establece el accionar de la institución.

En conclusión, el sector telecomunicaciones del ICE ha logrado darle al país un alta cobertura del servicio, asegurar tarifas bajas, conectar al país con los avances tecnológicos que se van produciendo a escala mundial en el sector de telecomunicaciones, y en general, contribuir con servicios de calidad al desarrollo económico y social de este país.

82 Fumero Paniagua, Gerardo. Artículo electrónico "Costa Rica – CAFTA y Telecomunicaciones". Ingeniero del Instituto Costarricense de Electricidad. San José, Costa Rica. Mayo 2005.

83 Este elemento de solidaridad, y empresas principalmente una distorsión que nos quita competitividad.