

ARMONIZACIÓN DE LAS LEYES DE TELECOMUNICACIONES EN CENTROAMÉRICA. RELACIONES ENTRE “PRINCIPALES” Y “AGENTES”

Martha García-Murillo

RESUMEN

Los gobiernos centroamericanos han tratado de integrar más sus economías. En telecomunicaciones el objetivo es el de fomentar la inversión mediante la armonización de sus leyes. Usando como marco teórico el problema del agente y el principal se hace un análisis de la legislación para determinar el nivel de independencia y autonomía que se le otorgaron a los reguladores de la región y las dificultades que enfrentarán en sus esfuerzos de integración.

PALABRAS CLAVE: AMÉRICA CENTRAL * INTEGRACIÓN REGIONAL
* TELECOMUNICACIONES * PROBLEMA DEL AGENTE-PRINCIPAL * LEGISLACIÓN

ABSTRACT

Central American governments are attempting to integrate their economies. In telecommunications the objective is to foster investment through the harmonization of laws. Using as a theoretical framework the principal-agent problem, the paper analyses these countries' laws to determine the level of independence and autonomy given to regulators and the difficulties that they are likely to face in their integration efforts.

KEY WORDS: CENTRAL AMERICA * REGIONAL INTEGRATION
* TELECOMMUNICATIONS * PRINCIPAL-AGENT PROBLEM * LEGISLATION

I. INTRODUCCIÓN

Este estudio analiza las diferencias de los reguladores en la región Centroamericana. Este análisis usa como marco de referencia la teoría del problema del agente y el principal¹.

De acuerdo con las contribuciones de académicos que han estudiado el fenómeno del agente y el principal, el grado de control que se le atribuye al agente depende en parte de la compatibilidad de intereses que existe con el principal y la razón por la que se crea el órgano

1 En este estudio el agente se refiere al regulador del sector de telecomunicaciones y el principal se

refiere al ministerio encargado de establecer las políticas del sector.

regulador. Este estudio, por lo tanto, hace una comparación del grado de control que tienen los principales sobre el regulador de telecomunicaciones y la manera en que estas diferencias pueden afectar los esfuerzos de armonización de la región. Este análisis es importante no sólo para los países que se incluyen en este estudio sino también para otras regiones que han intentado mayor integración. El documento narra los retos que se enfrentan en este tipo de iniciativas y propone algunas soluciones.

Se puede decir que estos esfuerzos de armonización son un paso más en los programas de liberalización de mercados que se propusieron e iniciaron en la década de los ochenta. Estas políticas de ajuste estructural que formaron parte de los programas del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, entre otras instituciones, en la época del re-enfoque económico durante la crisis de la deuda desatada en agosto de 1982 se suelen conocer como el Consenso de Washington que propuso como término para estas políticas el economista inglés John Williamson (Kuczynski & Williamson, 2003). Debido a la presión tan acentuada que efectuaron en esa época, organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, los gobiernos de Latinoamérica iniciaron reformas económicas que incluían la privatización de empresas estatales y la liberalización de mercados. Aunque ha habido críticos a estos programas (María Serrano) es claro que las economías latinoamericanas necesitan inversión extranjera para fortalecer sus economías. Es por lo tanto que estos esfuerzos de armonización se consideran necesarios.

Este escrito está dividido en cinco partes. La primera, presenta las razones por las que los gobiernos de la región Centroamericana desean armonizar sus leyes de telecomunicaciones. La segunda, explica el marco teórico del problema del agente y el principal. La tercera, incluye información general sobre los reguladores de los seis países Centroamericanos que se incluyen en este estudio. La cuarta, es un análisis de las diferencias en los rubros de la ley de telecomunicaciones que tendrán un mayor impacto en la armonización regional. La última parte de este estudio, presenta conclusiones y recomendaciones.

II. MOTIVOS DE LA ARMONIZACIÓN DE LEYES DE TELECOMUNICACIONES

Debido a los grandes avances tecnológicos, las economías del mundo están cada vez más entrelazadas. Esta globalización ha traído beneficios pero también ha creado grandes retos para los gobiernos. La movilidad de capital y la competencia internacional han resultado en la oferta de mejores productos y precios aunque ha traído también desplazamientos laborales con grandes repercusiones sociales negativas. En este proceso de globalización las economías más grandes son capaces de atraer capital extranjero que invierta en la infraestructura de telecomunicaciones. Países más pequeños, en cuanto a población e ingresos, tienen mayores dificultades debido a la falta de demanda. Esto ha generado gran interés por formar acuerdos regionales.

En el caso de los países centroamericanos, las economías de cada uno de ellos son insuficientes para atraer más capital. Esto se debe en parte a que la ola de privatización y entrada de mercados tuvo su auge en los años noventa. Las ventajas de monopolio, de estrategias anticompetitivas, y de conexiones políticas que pudieron obtener los primeros entrantes no están disponibles a los operadores que deseen entrar a la región ahora (Ramamurti, 2000). El mercado de la región es por lo tanto menos atractivo.

Otro problema que limita la inversión regional es la diferencia en el contenido de las leyes. Las diferencias de reglamentación entre países vecinos pueden limitar la inversión si las empresas consideran que no pueden entrar fácilmente a toda una región debido a los trámites o requerimientos tan diferentes que tienen cada uno de esos países. Por lo tanto entre mayores similitudes halla entre las leyes de países vecinos más fácilmente se puede atraer inversión extranjera en infraestructura.

Es debido a estos retos que los gobiernos de la región Centroamericana se comprometieron a establecer programas económicos y sociales que últimamente los lleve a una integración de sus economías. Estos esfuerzos de integración se están canalizando por medio del Plan Puebla Panamá que propuso el presidente de México Vicente Fox. El objetivo principal del Plan es:

[P]otenciar la riqueza humana y ecológica de la región Mesoamericana, dentro de un marco de desarrollo sustentable que respete la diversidad cultural y étnica. Por ello, se plantea una estrategia integral para la región que ampara un conjunto de iniciativas y proyectos mesoamericanos².

En estos esfuerzos de integración las agencias reglamentarias están tomando un papel central. En el área de electricidad por ejemplo fue por medio de ellas que se hicieron todos los documentos preparatorios y consultas del Sistema de Interconexión Eléctrica de los países de América Central (SIEPAC) el cual culminó con un tratado regional y la formación de un órgano supranacional denominado Comisión Regional de Interconexión Eléctrica (CRIE) (“Reglamento Transitorio de Funcionamiento de la Comisión Regional de Interconexión Eléctrica”, 2000). Es por este motivo que el entender las funciones de los organismos reguladores de telecomunicaciones nos ayudará a entender los retos que los gobiernos de estos países enfrentarán en sus esfuerzos de integración del sector.

En el área de telecomunicaciones el Plan Puebla Panamá especifica:

Ampliar las posibilidades de acceso de los ciudadanos de la región Mesoamericana, particularmente de los grupos rurales y vulnerables, al conocimiento global y la integración plena a la sociedad de la información, mediante el desarrollo de la infraestructura de telecomunicaciones, la promoción al acceso universal, y el desarrollo de una política de apoyo y un marco regulativo apropiado que fomenten una mayor inversión pública y privada en conectividad³.

Adicionalmente una mejor coordinación de las políticas reglamentarias de la región

en el área de telecomunicaciones puede tener otros beneficios como el engrandecimiento del mercado de telecomunicaciones; generación de competencia en un mercado regional que comprende a un mayor número de usuarios; disminución de precios; provisión de mejor calidad; eliminación de “forum shopping” que se da cuando las diferencias legales entre países cercanos llevan al sector privado a presionar a gobiernos pidiéndoles las mismas concesiones que han obtenido en otros países (García-Murillo & MacInnes, 2003); y apoyo a los otros programas del Plan Puebla Panamá por medio de una infraestructura eficiente que pueda facilitar el acceso a información rápida y actualizada es la base para cualquier actividad humana. Los gobiernos de la región al identificar estos beneficios han iniciado estos esfuerzos de integración.

III. EL PROBLEMA DEL AGENTE Y EL PRINCIPAL

Al igual que en el área eléctrica, los gobiernos de estos países han dado a las entidades de reglamentación de telecomunicaciones la responsabilidad de llevar a cabo las actividades que sean necesarias para establecer un acuerdo regional para el sector. La armonización de las leyes de telecomunicaciones en la región dependerá por lo tanto en parte de las responsabilidades que se le han otorgado a cada una de estas entidades estatales y el tipo de controles que se establecieron en cada uno de estos países para el regulador. En general el establecimiento de los roles depende del tipo de incentivos y congruencia de intereses que existe en la relación entre estos dos actores.

En el ámbito político, el principal se identifica con agencias que están ligadas directamente con el poder ejecutivo o el legislativo o ambos. Estas corresponden, en general, a los ministerios, secretarías o comités legislativos del sector que determinan la política de telecomunicaciones. Los agentes son los reguladores que se han creado en varios países para supervisar a la industria e implementar los preceptos de la Ley. Esta diferenciación de roles se establece debido a que los ministerios del sector tienen la responsabilidad de promover

2 Plan Puebla Panamá p. 3. http://www.iadb.org/ppp/files/projects/OTRO/OT_PPP_PPP1_ES_PP.doc

3 Plan Puebla Panamá p. 52. http://www.iadb.org/ppp/files/projects/OTRO/OT_PPP_PPP1_ES_PP.doc

la inversión en infraestructura de telecomunicaciones. Los reguladores por otro lado en su rol de supervisión e implementación tienen la responsabilidad de cumplir con los preceptos de la ley y salvaguardar la competencia.

En esta relación de principal y agente o de ministerio y regulador existen varias diferencias entre el problema típico que propone la teoría y la manera en que se manifiesta en este contexto. Adicionalmente en este estudio se analiza la forma en que las responsabilidades del agente tendrán que compartirse o transferirse a un organismo supranacional si se desea facilitar la entrada de inversión en infraestructura de telecomunicaciones.

Para entender estas diferencias es necesario primero tener claro los preceptos básicos de la teoría del agente y el principal. De esta base teórica se hace después la comparación con la regulación de telecomunicaciones y la posible transferencia de responsabilidades a un organismo regional.

El problema del agente y el principal representa una clase de interacción entre actores que están relacionados por medio de un contrato. En la formulación de este acuerdo uno de los actores, "el principal", contrata los servicios del "agente" de tal forma que este último tendrá la responsabilidad de representar y tomar decisiones y acciones que más le favorezcan al principal (Gale & Allen, 2003).

El problema del agente y el principal se caracteriza por varios elementos que pueden resultar en acciones que no benefician al principal. Este tipo de eventos sucede debido a la asimetría de información que existe entre ellos. La existencia de esta falta de información causa dos problemas; uno es el de selección adversa en donde el principal, al momento de contratar al agente, no tiene toda la información que necesita para poder determinar sus habilidades y conocimientos, lo cual puede motivar al agente a presentar información errónea al momento que se establece el contrato. El otro problema es el de riesgo moral en donde el agente, sabiendo que el principal no puede observar sus habilidades y acciones realiza, o toma decisiones que pueden ir en contra de los intereses del principal (Kassim & Menon, 2002). En los esfuerzos del principal por mitigar la presencia

de acciones que le afecten negativamente, se dan tres tipos de costos. El primer costo es el denominado *divergencia* en donde el agente no maximiza las utilidades del principal. Esto se debe a que los intereses del agente difieren de los intereses del principal. Esta divergencia resulta en el segundo tipo de costo que es el *costo de monitoreo* de las actividades del agente para verificar que sus acciones beneficien al principal. El tercer tipo de costo es el de *incentivos* que necesita proveer el principal para asegurarse que el agente lleve a cabo actividades que le beneficien. Estos costos son de hecho similares a los costos de transacción que Coase identifica en su artículo *El problema del costo social* (1960).

En el ámbito político, una vez que se han establecido órganos reguladores, el mayor problema es el de evitar que estos tomen decisiones que estén en contra de los intereses del principal. Al respecto, no es del todo claro que los intereses del ente regulador están en conflicto con los de los organismos ejecutivo y legislativo. Es claro, sin embargo, que dada la estructura del poder ejecutivo y legislativo es más probable que estos se vean con mayor necesidad de responder al cuerpo electoral que una agencia independiente. Sin embargo, existe la preocupación de que los miembros del ente regulador no actuarán de acuerdo con los intereses del principal. Al respecto, varios académicos han sugerido e identificado dos categorías de controles a priori y a posteriori. Los controles que se establecen a priori tienen el objetivo de establecer límites y procedimientos que la agencia tiene que seguir. Estos controles pueden ser estructurales o administrativos a fin de mitigar problemas de abuso de autoridad relacionados con el problema de asimetría de información (M. McCubbins & Page, 1987). Dentro de los controles estructurales Doyles (2000) sugiere tres mecanismos de control: 1) limitaciones en cuanto al alcance de responsabilidades de la agencia, 2) limitaciones en cuanto a los instrumentos que puede utilizar la agencia y 3) establecimiento de procedimientos que pongan obstáculos a la agencia en su toma de decisiones. Al respecto, McCubbins, Noll, & Weingast (1989) determinan que una de las desventajas de este tipo de control es la lentitud con la que se

toman decisiones debido a la complejidad de los procedimientos que tiene que seguir la agencia gubernamental. Otro tipo de control a priori que propuso Epstein & O'Halloran (1999) es aquel donde el principal interfiere directamente en las operaciones del agente. Sin embargo, este tipo de controles puede tener consecuencias negativas:

La manera más directa [de controlar a la agencia] es que las autoridades especifiquen, con gran detalle, lo que la agencia debe de hacer y cómo hacerlo, dejando lo mínimo posible a la discreción y juicio de los burócratas... Obviamente esta no es la fórmula para crear una organización efectiva. Con el fin de proteger al público, las agencias están sobrecargadas con estructuras complejas, difíciles y técnicamente inadecuadas que limitan la capacidad de hacer su trabajo adecuadamente (Moe, 1990).

El tipo de controles *ex post* se clasifica también en dos categorías: monitoreo y sanciones (Pollack, 1997). De acuerdo con McCubbins y Schwartz, (1984) los mecanismos de monitoreo se pueden constituir en forma de un "policía", por medio del cual un comité de la legislatura monitorea constantemente las actividades de la agencia gubernamental. El objetivo es el de detectar y remediar cualquier problema o violación de los objetivos del congreso. El tipo de actividades de monitoreo que ellos identifican incluye por ejemplo, audiencias públicas, observaciones de la agencia en sus oficinas y revisión de los reportes anuales de la agencia. Este tipo de monitoreo, de acuerdo con McCubbins y Schwartz, en caso de ser efectivo es sumamente costoso para el principal ya que consume grandes recursos de personal. El otro tipo de monitoreo es lo que McCubbins y Page (1987) llaman "alarma de fuego", en donde no es necesario que el principal haga el monitoreo directamente pero que utilice en su lugar a terceras partes, como ciudadanos u organizaciones, que monitoreen las actividades de la agencia. Estos organismos pueden entonces solicitar apelaciones cuando se encuentren violaciones. McCubbins y Page (1987) reconocen

al respecto que el monitoreo a través de estas terceras partes será efectivo solamente en áreas controversiales o de tal interés que movilizan a un gran número de personas. Existe sin embargo la posibilidad de que la mayoría de las actividades de la agencia pueden ser de poco interés para la población lo cual significa que no hay monitoreo (p. 487).

Las sanciones son otro tipo de control *ex post* que pueden limitar los abusos de autoridad de la agencia gubernamental. Moe (1987) identifica tres tipos de sanciones: 1) presupuesto, 2) amenaza de introducción de nueva legislación y 3) contratación de personal.

El control sobre el presupuesto puede modificar los incentivos de la agencia y puede también determinar el tipo de programas que esta puede llevar a cabo. Los poderes ejecutivo y legislativo pueden reprobar las acciones de la agencia a través de cortes de presupuesto. Esto, sin embargo, puede negarle la posibilidad de llevar a cabo sus actividades satisfactoriamente. Al mismo tiempo, el recompensar a la agencia con una alza de presupuesto no garantiza que los fondos adicionales se utilizarán conforme a los intereses del principal (Moe, 1987).

El poder legislativo puede también amenazar a la agencia con la introducción de una nueva legislación que elimine o transfiera programas que estén actualmente asignados a la agencia o a otra autoridad. Aunque este tipo de sanciones puede tener efectos devastadores para el regulador, es también un tipo de sanción que es difícil de implantar debido al tiempo tan largo que puede tomar el aprobar nueva legislación (Moe, 1987).

Tomar decisiones de contratación de la agencia puede, hasta cierto punto, asegurar que los intereses de la agencia estén en congruencia con los del principal. Al respecto, la determinación del personal de una agencia gubernamental está en poder del ejecutivo en algunos países y en poder del legislativo, en otros. En general, si la determinación la hace el ejecutivo, los intereses estarán más compaginados con la política del presidente mientras que la determinación por parte del legislativo es más propensa a resultar en un personal más neutro.

Dada la falta de consenso con respecto a los mecanismos que pueden ser más efectivos en el control de las actividades de la agencia gubernamental, cada país ha adoptado procedimientos diferentes. En la tabla 1 se presentan los tipos de controles mencionados en esta sección los cuales se utilizarán para analizar a las agencias reguladoras de telecomunicaciones de Centroamérica.

En este contexto se analiza únicamente la relación entre las entidades de reglamentación y los organismos co-legislativos del gobierno debido a que es dentro de esta relación que se está negociando la armonización de leyes a un nivel regional. Debido a que la población no participa en la negociación del acuerdo regional, este estudio no plantea la relación agente principal entre la población y los organismos de gobierno. Asimismo, este tipo de relación es difícil de estudiar debido a que no existe un contrato, en el sentido real de la palabra entre los electores y los políticos que los representan. Este tipo de relación como lo indica Lane, es muy ambiguo para caer dentro del contexto del agente y el principal (Lane, 2003).

A pesar de los costos asociados con la utilización de agentes, las entidades del estado tienen que recurrir a la delegación de actividades. El rol del legislador no es el de implementar sino de diseñar leyes, la implementación se delega a agencias gubernamentales de las cuales algunas de ellas tienen funciones especializadas. Desde que se iniciaron los esfuerzos de liberalización de las telecomunicaciones en la década de los ochenta se inició también una tendencia por establecer reguladores especializados para la industria. En la Ronda de Uruguay de la Organización Mundial del Comercio (OMC) dentro del área de servicios se incorporó el documento de referencia en el cual se proveen lineamientos sobre prácticas deseables en la regulación de las telecomunicaciones. En el quinto párrafo de este documento se establece:

Independencia de la entidad de reglamentación. El órgano de reglamentación será independiente de todo proveedor de servicios de telecomunicaciones básicas, y no responderá ante él. Las decisiones del órgano de reglamentación y los procedimientos aplicados serán imparciales con respecto a todos los participantes en

TABLA 1

TIPO DE CONTROLES QUE LOS PRINCIPALES HAN ESTABLECIDO PARA SUPERVISAR A LOS AGENTES

	TIPO DE CONTROL	EJEMPLOS DE CONTROL	
A priori	Estructural	Límite de responsabilidades	
		Límite de instrumentos a usar	
	Administrativo	Establecimiento de procedimientos a seguir	
	Interferencia directa	Toma de decisiones directa por parte del principal	
		Directo	Indirecto
A posteriori	Monitoreo	Audiencias públicas	“alarma de fuego”
		Visitas a la agencia	monitoreo a través
		Revisión de reportes	de terceros
		Anuales de la agencia	
	Sanciones	Reducción de presupuesto	
		Introducción de nueva legislación que elimine proyectos	
		Contratación de personal por parte del principal	

el mercado (Servicios de Telecomunicaciones: Documento de Referencia, 1996).

El grado de independencia que se le otorgue a la entidad de reglamentación podrá facilitar o limitar los esfuerzos de armonización regional. Las diferencias que existen entre ellos determinarán también el tipo de funciones que estas estarán dispuestas de transferir a una entidad supranacional que coordine los esfuerzos de las empresas que mantienen operaciones en la región. El proceso de transferencia de responsabilidades lleva a otro tipo de problema de principal y agente en donde la entidad regional de regulación se convierte en el nuevo agente. En su papel de representante de los países de la región, el nuevo agente tiene la responsabilidad de salvaguardar los intereses no de uno sino de varios principales. En Centroamérica el organismo regional es la Comisión Técnica Regional de Telecomunicaciones (COMTELCA).

La siguiente sección compara las responsabilidades que se le han otorgado a cada una de las entidades de reglamentación en seis países de Centroamérica.

IV. LOS REGULADORES DE TELECOMUNICACIONES EN CENTROAMÉRICA

A fin de entender mejor las circunstancias y los retos que enfrentan estos países en sus esfuerzos de armonizar sus leyes se presenta primeramente una información general sobre el regulador y la posición de cada uno de ellos en cuanto a la armonización de sus leyes de telecomunicaciones. Posteriormente se presenta un análisis comparativo de las leyes de telecomunicaciones en aquellos rubros en donde se representa el grado de independencia que los miembros del ejecutivo y congresos le han asignado a cada uno de los reguladores. Los seis países que se analizan son: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

COSTA RICA

En Costa Rica se presenta un esquema reglamentario muy distinto al que prevalece en

otros países de la región. La política de telecomunicaciones la establece el Ministerio de Ciencia y Tecnología (MICIP) en coordinación con el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) que es el operador de telecomunicaciones. Debido a que el país mantiene un monopolio estatal, las políticas del estado son en la práctica aquellas que establece la empresa*. Debido a ello el ICE es el organismo que está autorizado para representar al país en foros internacionales.

En Costa Rica en donde todavía prevalece un monopolio estatal, el rol del regulador, la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), es el de establecer tarifas, verificar la calidad de los servicios y velar por los derechos de los usuarios. Debido a que no hay un ministerio para el sector, ARESEP depende directamente de la Asamblea Legislativa y su presupuesto proviene de la Contraloría. Esto significa que el país utiliza controles *ex ante* y *ex post* para limitar abusos potenciales por parte del agente.

Costa Rica no cuenta con una Ley de Telecomunicaciones. El gobierno costarricense ha tratado en varias ocasiones de privatizar la institución de telecomunicaciones desde la segunda mitad de los años ochenta con el proyecto ECOTEL, hasta la más recientemente propuesta en el año 2000. En cada uno de los esfuerzos que se dieron para privatizar al operador de telecomunicaciones, se prepararon propuestas de ley. Debido a la gran oposición que hubo por parte de los sindicatos del ICE y la población en el último esfuerzo, la Ley de Transformación del ICE aunque aprobada por el Congreso tuvo que retirarse de la corriente legislativa. Las leyes que regulan a la industria son el Decreto Ley 449 de 1949 y la Ley 3226 de 1963 sobre la Creación del ICE y la facultad que se le da de ofrecer servicios de telecomunicaciones así como la Ley 7593 Reguladora de los Servicios Públicos de 1996 que comprende todos los servicios públicos.

La presencia del ICE dentro de COMTELCA es un tanto problemática debido a que la institución representa a ambos al ente gubernamental

* Nota de la Editora: el ICE es una institución pública.

y al operador mientras que la estructura de COMTELCA tiene foros separados para cada una de estas entidades.

En el caso de Costa Rica las funciones entre el agente y el principal no están claramente delineadas e incluso están en conflicto. En este caso los principales que son el MICIP y principalmente el operador ICE, están encargados de establecer las políticas a seguir mientras que al mismo tiempo tiene que vigilar al agente, ARESEP, que lo regula. El regulador como agente tiene por lo tanto un papel muy limitado. En este caso, el agente a pesar de sus limitaciones tiene que asegurarse de que el operador mantenga niveles de calidad altos y precios razonables. Al mismo tiempo los roles del agente y del principal en este caso están revertidos debido a que el que sufre de falta de información es el agente ya que el principal en su rol de operador tiene información que el regulador necesita en la supervisión de la empresa. Debido a que el ICE es el órgano encargado de representar al país en reuniones internacionales, no existe en este contexto conflicto entre el agente y el principal. El principal está llevando a cabo las actividades que en otros países las hace el regulador.

EL SALVADOR

En el Salvador al igual que en Guatemala la premisa que prevalece en cuanto a la regulación de la industria es que a través de las fuerzas del mercado se pueden alcanzar mejor los objetivos de eficiencia, calidad y tarifas razonables. Por tal motivo la Ley de Telecomunicaciones limita significativamente las funciones y poderes del regulador. Los controles que se dan son principalmente a priori y estructurales. Se puede decir que en El Salvador el rol del ente regulador es el de servir de árbitro entre operadores y usuarios. Sin embargo, incluso en la resolución de controversias cuando se pide la intervención de la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET), la ley establece que se debe de contratar a un perito. La ley de manera implícita asume que el sector privado tiene mayor conocimiento acerca de las necesidades del mercado que los empleados del gobierno. Uno puede entonces

deducir que el principal, temiendo decisiones arbitrarias por parte del agente, prefiere recurrir a agentes externos como consultores del sector privado o peritos que ayudan al regulador en la toma de decisiones. Este control *ex ante* administrativo muestra nuevamente las funciones tan limitadas que tiene este ente regulador.

Es claro que la industria tiene mayor conocimiento de sí misma. Sin embargo, existen en telecomunicaciones problemáticas especiales que el mercado no puede resolver. Sin la existencia de reglas, las grandes economías de escala y las externalidades de la red pueden resultar en la predominancia y monopolio de una empresa. El ente regulador de El Salvador reconoce esto y está trabajando en la preparación de regulación que les permita intervenir cuando se den condiciones de dominancia. Esto quiere decir que el agente estará solicitando del principal mayores responsabilidades.

En el nivel regional la SIGET reconoce que es necesario tener una mayor armonización en las leyes de telecomunicaciones para hacer posible el proyecto de la red mesoamericana de la información. En particular la entidad reguladora ha manifestado la necesidad de tener reglas claras de interconexión y de resolución de conflictos. Igualmente debido al modelo de mercado que prevalece en El Salvador se espera que el proyecto propuesto en el Plan Puebla Panamá ofrezca incentivos para que la industria privada participe. Ellos reconocen que será la industria privada la que finalmente entrará en esos acuerdos más que el ente regulador o el mismo gobierno. El establecimiento de reglas para la operación de la red regional se vislumbra como un contrato entre las partes en lugar de una reglamentación regional. Es claro que en El Salvador el principal teme que el agente tome decisiones arbitrarias y ha impuesto, por lo tanto, controles administrativos que limitan sus acciones. Dadas estas limitaciones, el principal mismo, con apoyo del regulador, podría participar en las negociaciones de armonización y velar por los intereses del país. Es posible que en el ámbito regional, las autoridades salvadoreñas quieran proponer controles similares a la autoridad regional cuando se tengan que establecer las

leyes/tratado que regulen la actividad del operador regional. Aunque El Salvador ha sugerido que sea el sector privado el que determine estos acuerdos, en esta instancia la participación del sector privado tal vez no sea la mejor solución para el país, ya que los intereses de los operadores son la maximización de utilidades, no el bienestar de la población en general.

GUATEMALA

Con la privatización y la liberalización del mercado en 1998, se establecieron también las instituciones que rigen a la industria. Se propone la creación del regulador en 1996, denominado la Superintendencia de Telecomunicaciones (SIT), el cual depende del Ministerio de Comunicaciones, Transportes y Obras Públicas a quien reporta la SIT dos veces al año. Al igual que en El Salvador, cuando la SIT se creó la premisa era de dejar que el mercado determinara las reglas de la industria. Con ese motivo se limitaron considerablemente sus funciones y poderes. Al respecto la ley Guatemalteca y la ley Salvadoreña son muy similares, debido a que se teme de las acciones del agente, se establecen controles que limitan considerablemente sus acciones. Al igual que en El Salvador, el regulador reconoce que hay elementos en la ley que son débiles y deberían de modificarse. La SIT considera que se debería tener acceso a los contratos de interconexión para poder facilitar una de las tareas que le asigna la ley con respecto al acceso a los recursos esenciales. Sin esta información es difícil determinar si se están dando o no contratos a competidores sin condición alguna de discriminación. Considera también que las multas son bajas comparadas con el daño que se hace. Este tipo de preocupaciones por parte del agente demuestra lo que Moe (1990) temía con respecto a la falta de capacidades del agente, lo cual no le permite llevar a cabo sus tareas adecuadamente.

En cuanto a su presupuesto la SIT tenía un fondo privado cuyos ingresos se generaban mediante las subastas del espectro, multas, intereses de la cuenta, donaciones, o transferencias del gobierno. Sin embargo en octubre de 2002, el gobierno a través de un decreto decidió

pasar todos los fondos de la SIT a un fondo común del gobierno. No es clara la razón por la que se decidió hacer esa transferencia. Este control *ex post* no se puede interpretar necesariamente como una sanción al regulador dado que este tiene responsabilidades limitadas. Esto en todo caso es otro control administrativo que limitará aún más las actividades del agente.

El superintendente de la SIT considera que la red de fibra regional debe ser un medio no un fin y que debe haber mecanismos para promover el acceso a servicios de telecomunicaciones en regiones más alejadas (Orellana, 2002). El superintendente ha considerado también que el sistema de retención total para el tráfico entre países debe modificarse. Una sugerencia fue la de instituir una tasa máxima. Sin embargo, él opina que debe de hacerse por medio de acuerdos entre operadores. Por lo tanto, es claro que el agente reconoce que se necesitan hacer cambios en la forma en que se administran las telecomunicaciones en la región. Sin embargo, dadas sus limitaciones, recomienda que esto se haga mediante negociaciones entre operadores.

Debido a que el agente en Guatemala tiene grandes limitaciones, es posible que el principal quiera que COMTELCA tenga también pocas responsabilidades. Al respecto, como se mencionó anteriormente, los gobiernos de estos países deberían tener una mayor intervención de manera que se tomen en cuenta los intereses del país, y no solamente los de los operadores.

Es importante aclarar que en países en vías de desarrollo, no es raro el encontrar agentes que tienen responsabilidades limitadas. Esto se debe a que la industria requiere promesas creíbles por parte del gobierno a fin de limitar su discreción y esto a veces no se puede lograr a menos que se establezca en la ley (Kassim & Menon, 2002).

HONDURAS

El nuevo gobierno aquí establecido se ha comprometido a desarrollar la industria de telecomunicaciones y a apoyar el proceso de liberalización. Debido a que el proceso de

privatización no se concretó en los esfuerzos que se hicieron desde 1997 y últimamente en el año 2000, la entidad reguladora tiene la responsabilidad de iniciar la apertura del mercado y lo está haciendo primero en los segmentos en donde no existe exclusividad.

El período de exclusividad de la empresa estatal, Hondutel, termina en el año 2005. El regulador, por lo tanto, está haciendo preparaciones para que hayan operadores ya concesionados antes de la apertura (Rases Tabora, Mossi, & Martínez, 2002). En Honduras, el regulador considera que la manera de vitalizar el mercado es con la presencia de la competencia. Por lo tanto, la armonización de leyes podría ser un mecanismo adicional para atraer inversión a la región en general y al país en particular.

Existe además la posibilidad de hacer cambios a la ley que tomen en consideración las necesidades de la región. En estos momentos, con la ayuda de la UIT y del Banco Mundial se está analizando la ley para adecuarla a las nuevas necesidades de la industria y a las demandas del mercado. Esto le dará al principal la oportunidad de determinar las responsabilidades que le otorgará al agente. Debido a la estrecha relación que existe entre el ejecutivo y la agencia reguladora en Honduras, los lineamientos que establezca la ley tienen la posibilidad de fortalecer al agente y de darle mayores poderes a fin de adoptar un rol de liderazgo en las políticas del país para desarrollar la industria. La Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), el regulador, ha solicitado por ejemplo el tener más autonomía e independencia haciendo, por ejemplo, que el presidente de la CONATEL tenga un período diferente al del Presidente de la República. Se piensa que de esta manera se pueden despolitizar las decisiones sobre telecomunicaciones. CONATEL desea también cambios en la forma en que se determina su presupuesto. Actualmente la Secretaría de Finanzas es la que aprueba el presupuesto y a pesar de que CONATEL genera ingresos altos, no todos se los devuelven, lo cual, la agencia considera, limita sus actividades. Los cambios que la institución prevé, se coordinan con la Comisión de Telecomunicaciones que existe en el Congreso. Igualmente la

CONATEL mantiene relaciones estrechas con la Comisión Presidencial para la Modernización del Estado (CPME) lo que le permite conversaciones directas con el poder ejecutivo. A través de este nexo CONATEL tiene la posibilidad de poder contribuir en la política del sector y está autorizada a representar al estado en foros internacionales.

En Honduras el agente tiene más poderes con pocos controles administrativos relacionados a su presupuesto y la rotación de su personal. Si estos cambios se hacen este agente será uno de los más fuertes de la región. Quizás al contrario de El Salvador y Guatemala el mayor obstáculo será el de transferir parte de sus poderes a una entidad regional.

NICARAGUA

Al igual que en Honduras, en Nicaragua el Instituto Nicaragüense de Telecomunicaciones y Correos (TELCOR) tiene grandes responsabilidades y sus funcionarios quieren también hacer cambios a la ley (Ruiz & López, 2002). Dentro de sus funciones, está la de regular a la industria y diseñar también las políticas del sector. Así mismo la ley le atribuye la función de velar por el régimen de libre competencia. TELCOR que tradicionalmente había tenido un papel un tanto más pasivo empezó a realizar acciones que han resultado en cambios no sólo dentro del país sino también en la región Centroamericana. Dado que TELCOR tiene el poder de desarrollar política, miembros de su personal han tomado iniciativas con el propósito de promover conectividad y acceso a la población. Un ejemplo es el acceso a terceros a la Red Regional Digital de Telecomunicaciones Centroamericana (RRDTCA) el cual se otorgaba con una tarifa que era casi diez veces más alta que la que se les aplicaba a los operadores administradores. Debido a que estas tarifas estaban retrasando el desarrollo del Internet en Nicaragua, TELCOR solicitó a COMTELCA aclaraciones sobre estos precios. Esta petición resultó en una propuesta regional de tarifas de acceso a la RRDTCA. Este tipo de acciones se han ido desarrollando por la necesidad que ve el regulador de intervenir en el mercado a fin de que funcione adecuadamente en beneficio de la población.

En Nicaragua, el agente, TELCOR, puede intervenir en disputas relacionadas a la interconexión. A diferencia de la interpretación que se ha dado en Guatemala y El Salvador, el contrato de interconexión no es solamente un contrato entre particulares. Los contratos de interconexión, dados los efectos a terceros y el impacto en la competencia y el usuario, se consideran contratos con implicaciones sociales. Es a través de esta interpretación que ellos consideran necesaria su intervención (Ruiz & López, 2002).

Debido a que TELCOR puede proponer directamente al Congreso cambios que se deben hacer a la Ley, es más fácil para este ente el poder contribuir en las reuniones regionales y adoptar decisiones.

Nicaragua como Honduras es uno de los reguladores con mayores atribuciones de la región y sus oficiales han tomado la iniciativa de fomentar cambios regionales como fue el caso de las tarifas de acceso a la RRDTCA. El mayor reto para CONATEL será el de dejar que un organismo internacional pueda tomar decisiones para el país.

PANAMÁ

En Panamá el ente Regulador de los Servicios Públicos, no establece las políticas de la industria de telecomunicaciones. Estas se tratan de coordinar con el Ministerio de Economía y Finanzas. Sin embargo, el ministerio no tiene ningún departamento dedicado a analizar la problemática del sector y carece de expertos para llevar a cabo esta actividad. Se reconoce por lo tanto que hay un vacío en cuanto a política para el sector (Hoquee, Adames, & Troitino, 2002). Para resolver esa situación se está trabajando para instituir una oficina separada del regulador que formule dichas políticas. Dada esta falta de principal, el ente regulador generalmente toma la iniciativa de proponer políticas al ejecutivo en el reporte anual que entrega al Congreso.

El presupuesto de la institución se elabora internamente. Los recursos provienen de la tasa de supervisión y regulación del sector. A pesar de que ellos elaboran y mantienen

control de su presupuesto, están sujetos a la fiscalización de la Contraloría.

Al igual que en Guatemala y El Salvador el ente regulador reconoce que se tendrá que incentivar a la industria privada para que participe en el desarrollo de la red.

Panamá es otro caso especial dentro del contexto de la teoría del agente y el principal. Existe un agente pero no hay un principal. Esto por lo tanto puede causar confusiones con respecto a las responsabilidades que esta entidad tiene. Es difícil también determinar el grado de autonomía que tiene el agente de representar al país en foros internacionales y el grado de funciones que puede transferir a un ente regional.

V. ANÁLISIS DE LAS ATRIBUCIONES QUE LOS PRINCIPALES HAN DADO A LOS AGENTES EN LA REGULACIÓN EN TELECOMUNICACIONES

En esta sección se comparan las leyes de telecomunicaciones de los seis países en cinco rubros: 1) funciones generales del regulador, 2) resolución de conflictos, 3) el grado de intervención cuando surgen problemas de interconexión, 4) la capacidad de dictar sanciones, y 5) en cuanto a la capacidad que se le da de salvaguardar la competencia. El análisis de cada uno de estos rubros se hará en relación con los tipos de controles que otros académicos han identificado dentro de la teoría del agente y el principal. Esto ayudará a determinar la manera en que los diferentes controles que se han establecido para cada uno de los agentes afectarán la manera en que se integre la región en el área de telecomunicaciones.

FUNCIONES GENERALES DE LOS ENTES REGULADORES

En la región Centroamericana las leyes difieren en cuanto a la forma en que se presentan las responsabilidades del ente regulador. Las leyes hondureña, guatemalteca, panameña y costarricense incluyen una sección específica en donde se listan las funciones de la entidad reguladora. Este título incluye generalmente las funciones, responsabilidades, funcionarios que la componen y la forma en la que se tomarán

las decisiones. La ley nicaragüense actual no provee lineamientos en cuanto al regulador, su composición o funciones. Estos se incluyen en la Ley orgánica del Instituto Nicaragüense de Telecomunicaciones y Correos.

En Centroamérica, la formulación de políticas no cae exclusivamente en el principal. Existen, como se ha mencionado antes, entes reguladores a los cuales se les ha dado el poder de formular y sugerir políticas para el sector. La ley de Honduras permite la participación del ente regulador en la formulación de políticas. En El Salvador y Guatemala el regulador está principalmente encargado de la implementación de la ley. En Nicaragua y Panamá aunque no está establecido en la ley, el ente regulador participa, en la práctica de la formulación de políticas a través de propuestas a la Asamblea Legislativa. La formulación de políticas en Costa Rica las hace el ICE junto con el MICIT. En el caso de que los entes reguladores tengan la responsabilidad de facilitar las negociaciones que llevarán a cabo la armonización de leyes, esta diversidad de poderes podrá limitar el progreso de esta iniciativa debido a que aquellos agentes que no tienen estos poderes no podrán tomar decisiones, postergando el proceso de coordinación.

En Costa Rica la Ley de la Autoridad Reguladora es muy general debido a que incluye otros servicios públicos. Las funciones principales del regulador en esta institución son las del establecimiento de tarifas y la de fiscalizar a la empresa para asegurar tarifas y calidad adecuadas. No se puede determinar tampoco el poder que tiene la ARESEP en cuanto a toma de decisiones o la elaboración de reglamentos.

Al contrario de la ley de Honduras, Guatemala y Panamá, las leyes de El Salvador, Nicaragua y Costa Rica no determinan quien representa al país en foros internacionales o la manera en la que la persona que representa al país coordina sus actividades con el ente regulador. El vacío que existe en la ley a este respecto puede limitar hasta cierto punto la participación de la entidad nacional responsable de temas de telecomunicaciones en las decisiones que se toman en el foro regional. En los casos donde el ente regulador no esté facultado a participar, el principal corre el riesgo de que se tomen decisiones que van en contra de los intereses del país. Esto se debe a que en general los entes reguladores tienen más experiencia y un conocimiento más profundo de la industria.

En la tabla 2 se enlistan las atribuciones más importantes que se le han dado a

TABLA 2

FUNCIONES DEL REGULADOR DE ACUERDO CON LA LEY

Función	CR	SV	GT	HN	NI	PA
Formular políticas				X		
Promover la universalización de los servicios				X		
Adoptar de medidas para que los servicios se brinden en forma eficiente, ininterrumpida, sin interferencias y sin discriminaciones	X			X		X
Velar por los derechos de los usuarios		X		X		
Promover la competencia		X		X	X	
Emitir regulaciones con respecto a tarifas	X	X		X	X	
Determinar las tasas contables			X			
Asegurar que los operadores den acceso a sus redes				X		X

Continúa...

Continuación

Función	CR	SV	GT	HN	NI	PA
Resolver conflictos en materia de interconexión		X	X	X	X	
Propiciar que las redes de interconexión se lleven a cabo de forma equitativa						X
Elaborar trámites relacionados con la interconexión internacional					X	
Aplicar sanciones			X	X		
Ejercer la representación del Estado en materia de telecomunicaciones ante los organismos internacionales			X	X		X
Otorgar números telefónicos		X	X			
Asignar claves de selección de operador		X				
Administrar y controlar el uso del espectro		X	X	X	X	X
Administrar las subastas para la asignación del espectro		X				
Promover la inversión privada				X		
Supervisar y vigilar los contratos de inversión	X	X				
Administrar el Registro de Telecomunicaciones			X		X	X
Autorizar los servicios temporales de emergencia o experimentales					X	
Emitir las regulaciones y normas de índole técnica				X	X	X
Vigilar que los equipos y sistemas de telecomunicaciones cumplan con las normas establecidas por la UIT y otros organismos internacionales						X
Establecer las políticas que seguirán los concesionarios en la homologación de los equipos						X
Realizar inspecciones técnicas de las propiedades, plantas, equipos para verificar calidad, confiabilidad, costos, precios, y tarifas					X	
Número de poderes que se le otorgaron al agente en los ámbitos más importantes	3	9	7	13	9	9

cada uno de los reguladores de la región. La tabla registra las funciones que están listadas en las respectivas leyes de telecomunicaciones. En la práctica, sin embargo, hay funciones que llevan a cabo ciertos reguladores que no están indicadas en la ley. Como se puede apreciar, hay grandes diferencias en los poderes que se le asignaron a cada uno de estos agentes. Entre ellos el que sobresale es El Salvador en donde la mayoría de sus funciones son de índole técnica.

Sin embargo, las negociaciones de armonización en el ámbito regional estarán en su mayoría relacionadas a aspectos de acceso y tarifas.

FUNCIONES RELACIONADAS A LA INTERCONEXIÓN DE REDES

Debido a las grandes inversiones que se necesitan para la creación de redes de telecomunicaciones, es difícil pensar que las empresas

nuevas en el mercado puedan instalar sus propias redes. Aunque idealmente estos nuevos competidores invertirán en infraestructura, es claro que partes de estas redes son difíciles de duplicar. No ha sido por lo tanto extraño que varios gobiernos intenten dar prerrogativas al sector privado a veces incluso a costa de los intereses de la población en general o incluso de sus propias leyes⁴.

Para que los nuevos operadores puedan tener acceso a lo que se ha denominado facilidades esenciales, las reglas de interconexión deben estar claramente establecidas. La interconexión es por lo tanto esencial para que empresas competidoras puedan ingresar al mercado y competir en condiciones equitativas. En el caso de la red regional, la interconexión entre los operadores locales y el operador regional será una de las primeras tareas a resolver.

La interconexión se presenta no sólo en el ámbito nacional sino también en el internacional en donde las redes de diversos operadores tienen que conectarse para encaminar el tráfico entre países. La interconexión internacional se complica cuando hay conflictos entre partes que pertenecen a diferentes jurisdicciones. Sin un marco unificado de interconexión se corre el riesgo de que una de las partes resulte más afectada que la otra o que simplemente se utilice el marco legal del país que ofrece más beneficios a los operadores a expensas de los usuarios.

En cuanto a interconexión el área en donde los agentes tendrán que tomar decisiones es en la forma en que se espera que el regulador intervenga cuando se presentan conflictos en las negociaciones.

En El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, se propone que las negociaciones de interconexión se realicen entre las partes. En caso de que los operadores no se pongan de acuerdo podrán entonces recurrir al ente regulador. La ley hondureña y nicaragüense no proporciona ningún lineamiento en cuanto a la forma en que el regulador dará resolución a estas disputas. Dados los poderes que tienen los reguladores de estos dos países, se entiende que ellos mismos pueden determinar los mecanismos y procedimientos a seguir para establecer los términos y tarifas de los acuerdos de interconexión.

En Panamá, la ley es muda en cuanto al procedimiento a seguir en las negociaciones de interconexión. No es claro por ejemplo si el ente regulador tiene o no un rol en este ámbito. Esto no ha sido un problema hasta este momento debido a que no fue hasta finales de 2003 que se abrió el mercado a la competencia.

En las leyes salvadoreña y guatemalteca donde el regulador tiene menos poderes de decisión se indican el método que se deberá utilizar en caso de que existan conflictos relacionados a las tarifas de interconexión. A este respecto se prefiere utilizar peritos en lugar de permitir que el regulador los resuelva. En ambas leyes se establece incluso el método que el perito debe utilizar para calcular la tarifa de interconexión. Estos controles administrativos que se han establecido en la ley eliminan la posibilidad de que el regulador cambie arbitrariamente los procedimientos o los acuerdos y tarifas. Estos también crean, hasta cierto punto, estabilidad en el mercado aunque a largo plazo el método que se establece en la ley para calcular la tarifa de interconexión puede ser inadecuado y obsoleto.

Debido a que en Costa Rica el Instituto Costarricense de Electricidad se mantiene como monopolio estatal no ha habido necesidad de emitir lineamientos relacionados a la interconexión.

En los esfuerzos de armonización de las leyes de telecomunicaciones las reglas de interconexión serán unas de las más importantes. Debido a las dificultades que estos acuerdos han generado en muchos países, el proceso más adecuado será el de limitar los poderes del regulador regional y el establecer de antema-

4 En Costa Rica, por ejemplo, el gobierno decidió aceptar la inversión de Millicom, un operador de telefonía celular estadounidense al cual se le estaba otorgando grandes facilidades en cuanto a la utilización de la red nacional a pesar de que constitucionalmente los servicios de telecomunicaciones se le otorgan solamente al Estado. Dado la ilegalidad de la inversión, la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica declaró que la inversión de Millicom era anticonstitucional y se forzó a la empresa a salir del país.

no un procedimiento e incluso la tarifa de interconexión por un cierto número de años. Este tipo de recomendación, aunque limita la acción del agente, es adecuada en estas circunstancias porque la región presenta todavía varios riesgos. Esto ayudará a los operadores a planear sus inversiones en la región y con el tiempo a expandir el número de participantes y servicios que se ofrecen a la población.

Dadas las grandes diferencias que existen entre los poderes que se le asignaron a cada uno de los agentes en la región, el mayor problema que enfrentarán estas

autoridades en sus esfuerzos de armonización es por un lado el de limitar la discreción de los reguladores hondureño, nicaragüense y hasta cierto punto el panameño y costarricense y en el caso guatemalteco y salvadoreño quienes limitan considerablemente al ente regulador, el de aceptar la autoridad de un agente regional al cual no podrán controlar completamente debido a que estas decisiones involucren a los otros países también.

Como se puede apreciar en la tabla 3 las diferencias que existen son causa de incertidumbre en el mercado regional y pueden limitar la inversión.

TABLA 3

ESTIPULACIONES SOBRE LA INTERCONEXIÓN

LINEAMIENTOS	CR	SV	GT	HN	NI	PA
La interconexión será obligatoria siempre y que sea técnica y funcionalmente factible		X		X	X	
Los operadores negociarán entre sí las condiciones técnicas y económicas		X	X	X	X	
Cuando las partes no se ponen de acuerdo el regulador intervendrá		X (40)**	X*	X	X (90)	
Los operadores dominantes estarán obligados a ofrecer condiciones no discriminatorias		X		X		
La interconexión debe asegurar igualdad de acceso y neutralidad				X		X
Los operadores deberán proporcionar acceso a recursos esenciales mediante pago correspondiente		X	X			
Los operadores no podrán suspender el acceso a recursos esenciales, excepto al vencimiento de las cláusulas contractuales o cuando la otra parte no cumpla el contrato o por caso fortuito			X			

* No se especifica pero se intuye. ** Número de días que tiene los operadores para resolver sus disputas antes de que intervenga el regulador.

RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

En el área de telecomunicaciones tradicionalmente los conflictos que se generan están relacionados a problemas de interconexión. Debido a que una red regional centroamericana

implicará la negociación de interconexiones entre operadores, se hace necesario un marco de resolución de conflictos que sea consistente para toda la región. Es necesario también para que se evite que los operadores se aprovechen de las diferencias y utilicen los procedimientos

de aquellas naciones que más le puedan favorecer. Una vez que se empiecen a desarrollar proyectos de telecomunicaciones en el ámbito regional se darán otro tipo de conflictos que no estarán necesariamente relacionados exclusivamente a la interconexión. Un marco de resolución de conflictos por lo tanto, debe ser más amplio de lo que se encuentra actualmente en las leyes de estos países.

En términos generales las leyes de telecomunicaciones de los países de la región proveen lineamientos muy limitados en cuanto a la resolución general de conflictos. Sin la existencia de guías, el agente puede por lo tanto determinar la manera en que estos conflictos deben de solucionarse, lo cual puede causar disputas intra-regionales.

En El Salvador y en Guatemala sólo se establecen procedimientos para la resolución de conflictos relacionados al acceso de recursos esenciales. En el proceso, la mayor parte de la responsabilidad se le da a un perito. Estas leyes por lo tanto asumen que las tarifas son los únicos puntos de controversias. La ley de Guatemala en su título VI determina que la resolución de controversias entre particulares debe hacerse siguiendo los procedimientos judiciales. Igualmente en su título VIII especifica el procedimiento por el cual se resolverán controversias relacionadas a la emisión de una

resolución por parte de la Superintendencia. Específicamente a este respecto se da un plazo para pedir una revisión y para presentar la objeción al contencioso administrativo.

La ley de Nicaragua no proporciona información detallada acerca de la manera en la que se resolverán diversos conflictos. Se da a TELCOR la capacidad de intervenir para decidir controversias, pero solamente en términos de interconexión. Aunque la ley no da a TELCOR explícitamente esta función se hace en la práctica. La agencia tiene la facultad de decidir el tipo de proceso y ellos mismos pueden tomar decisiones o alternativamente contratar a consultores. Este tipo de actividad es posible mientras el principal no cambie pero sin lineamientos específicos que protejan al agente, cuando el principal cambia pueden también cambiar las responsabilidades y poderes que se le dan al agente.

La ley de Panamá no especifica tampoco la manera en que se resolverán diversos conflictos. Sólo en el artículo 59 sobre la aplicación de sanciones se presenta un proceso administrativo por el cual el operador que haya cometido una infracción debe de presentar al regulador pruebas de lo contrario. El ente regulador estará entonces facultado para resolver el caso.

La tabla 4 presenta un resumen de los lineamientos que se presentan en las leyes de

TABLA 4

LINEAMIENTOS SOBRE LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

CONFLICTOS	CR	SV	GT	HN	NI	PA
Intervención del regulador en caso de discordia		X	X		X	
Contratación de los servicios de un perito para conflictos de interconexión		X	X			
Resolución de conflicto entre particulares a través de procedimientos judiciales			X			
Uso de un recurso de revisión contra las resoluciones del ente regulador			X			
Uso del contencioso administrativo contra cualquier resolución derivada de un recurso de revisión dictada por el Ministerio			X			

los países en cuanto a la resolución de controversias. Como se puede apreciar hay varias alternativas disponibles. Entre ellas está el uso de procedimientos judiciales, resolución por parte del regulador o el uso del contencioso administrativo. Estas diferencias en la forma en que se resuelven los conflictos será quizás una de las áreas en donde se presentarán las mayores dificultades. Esto se debe a que la responsabilidad de tomar decisiones para solucionar conflictos no cae exclusivamente con los entes reguladores, sino que hay otras agencias gubernamentales que intervienen en este proceso. Actualmente no existe una corte regional para la resolución de conflictos y será difícil para los principales de cada uno de estos países el transferir los poderes de índole judicial a una entidad regional que no tiene experiencia en este ámbito.

TARIFAS

El establecimiento de tarifas de los servicios de telecomunicaciones es una de las áreas en las que los reguladores han estado más involucrados. Eso se debió a que la industria estaba dominada por monopolios lo cual obligaba al gobierno a establecer las tarifas que el operador tenía permitido cobrar a los usuarios. En los últimos diez años con el desarrollo de nuevas tecnologías, la percepción de que las telecomunicaciones son un monopolio natural, se ha ido eliminando poco a poco y con ello la necesidad de establecer tarifas. Debido a que los esfuerzos por introducir competencia son incipientes, el mercado no ha sido todavía suficiente para eliminar la necesidad de regular las tarifas. En el régimen legal de estos países, las tarifas son todavía parte de las responsabilidades del ente regulador.

En los esfuerzos de integración las tarifas seguirán teniendo un papel importante. Esto se debe a que el consorcio operador de la red regional será un monopolio ya que será la única red capaz de transmitir tráfico regional. En estas condiciones de monopolio, será necesario que las partes establezcan las tarifas que se cobrarán a los operadores por tener acceso a la red.

Los lineamientos en cuanto a tarifas son muy variados. Con la excepción de Guatemala

todos los países centroamericanos dan al ente regulador la capacidad de supervisar las tarifas de ciertos servicios de telecomunicaciones. Las leyes de Nicaragua y Costa Rica son más detalladas mientras que en las otras se menciona de manera tangencial. En Nicaragua la ley indica que las tarifas se establecen con el fin de expandir la red, recuperar inversiones y favorecer competencia. Igualmente se espera que las tarifas que utilicen los operadores sean razonables y no discriminatorias. Finalmente en su papel de velar por los intereses de la población en materia de investigación la ley de Nicaragua reserva al regulador el derecho de establecer tarifas preferenciales a instituciones educativas y de investigación.

Para el ente regulador de Costa Rica el establecimiento de tarifas es una de sus funciones más importantes debido a que se tiene todavía un monopolio. El capítulo 7 de la Ley de la Autoridad Reguladora está completamente dedicado a este tema. En particular se especifica que las tarifas deben ser aprobadas por el regulador tomando en cuenta la tecnología, el tamaño de la empresa, equidad social y su eficiencia entre otros. Se entiende que las tarifas estarán basadas en los costos.

En Honduras, la ley establece que CONATEL diseñará un marco para el establecimiento de tarifas. Este tomará en consideración las recomendaciones de los organismos internacionales de telecomunicaciones, las condiciones de mercado bajo las cuales algunos operadores estarán exentos de regulación tarifaria, y las entidades que recibirán tarifas reducidas. En El Salvador se indica que el ente regulador fijará las tarifas máximas. En la ley de Panamá se especifica que normalmente el ente regulador no determinará las tarifas, excepto cuando las condiciones de mercado estén bajo un monopolio.

La tabla 5 presenta un resumen acerca de los lineamientos que establecen las leyes de estos países en cuanto a las tarifas. Las diferencias que se dan en este ámbito están relacionadas con la forma en que se determinarán las tarifas. Se debe notar igualmente el deseo que expresan algunos de estos reguladores de tener tarifas uniformes para todo el país. Aunque existen diferencias en cada país, esta no será una tarea difícil de armonizar debido a que todos los reguladores tienen experiencia

TABLA 5
LINEAMIENTOS SOBRE TARIFAS

LINEAMIENTOS	CR	SV	GT	HN	NI	PA
El ente regulador establecerá el marco legal dentro del cual se fijarán las tarifas	X	X		X		
Las tarifas deberán ser uniformes y homogéneas				X		
Se tomarán en cuenta las recomendaciones y regulaciones de los organismos internacionales de telecomunicaciones				X		
Los operadores de redes telefónicas que controlen menos del diez por ciento de un determinado mercado o servicio y que estén desvinculados patrimonialmente de cualquier otro operador, podrán optar por solicitar la aprobación al ente regulador de sus tarifas máximas		X				
La tarifa buscará propiciar una expansión eficiente de las redes de servicios públicos, al permitir la recuperación de las inversiones y costos y proveer las bases para una sana competencia en la prestación de servicios	X				X	
Los contratos de concesión establecerán los métodos para la determinación de los precios que se cobren por la prestación de servicios públicos					X	
Los operadores de servicios de interés general establecerán precios justos, razonables y no discriminatorios por la prestación de los servicios, atendiendo las condiciones del mercado					X	
Mediante la fijación de tarifas preferenciales el ente regulador beneficiará a las instituciones de educación y de investigación					X	
Los precios de los servicios de telecomunicaciones ofrecidos en régimen de competencia, serán fijados por los concesionarios.					X	X
El ente regulador fijará la tarifa cuando exista un solo concesionario para la prestación de un determinado servicio						X
El ente regulador fijará la tarifa cuando determine que existen prácticas restrictivas a la competencia						X
El ente regulador fijará la tarifa cuando determine que hay subsidios cruzados						X
Operadores, organizaciones de consumidores y entidades públicas podrán solicitar cambio en las tarifas	X					

en esta materia. Todos, incluso los reguladores de Guatemala y El Salvador que tienen mayores controles administrativos por parte del principal han tenido la tarea de determinar tarifas. Al mismo tiempo, ellos han tenido ya que resolver

problemas tarifarios relacionados con los precios de acceso a la red regional actual. Dada su experiencia, el poder que todos ellos tienen podrán entonces determinar también las tarifas de la nueva red.

VI. ANÁLISIS Y CONCLUSIONES

En la sección anterior se presentaron las responsabilidades en cinco rubros que se le han atribuido a los reguladores de la región. Es claro que el grado de independencia, de responsabilidades y los controles que se impusieron a cada una de estas entidades varían significativamente. En la tabla 6 se presenta un resumen general del tipo de controles a los que están sujetas cada una de estas entidades.

Como se puede apreciar, Guatemala es el regulador que está sujeto al mayor número de controles, seguido por El Salvador y Costa Rica. Estas contrastan con las responsabilidades tan amplias que se le han otorgado al regulador en Honduras y Nicaragua. Aunque el poder ejecutivo en Honduras interviene directamente en la toma de decisiones de la industria, esto se hace mediante una relación de cooperación en donde el regulador tiene grandes poderes de proponer políticas para el sector. En Panamá, las responsabilidades del regulador no están bien determinadas, por lo cual no es claro el tipo de controles que tiene esta autoridad en la práctica.

Las diferencias que existen entre estas autoridades presentarán problemas cada vez que se inicien negociaciones de armonización en el área de telecomunicaciones.

Primeramente, los principales tienen que decidir los poderes y responsabilidades que se les dará a estos entes para poder participar en la negociación de acuerdos regionales. Alternativamente, pueden determinar los

representantes que tendrán estos poderes y la forma en que esos representantes colaborarán con los entes reguladores que no tienen estos poderes. Esto que llamo *determinación de roles* será una de las primeras tareas que se tendrán que resolver.

Las diferencias que existen entre países se dan no porque el principal necesariamente desconfíe de las capacidades del regulador. En varios países, este tipo de controles se establecieron con el fin de evitar decisiones arbitrarias y dar credibilidad a la política del país con el fin de atraer inversión extranjera. Esto quiere decir que las diferencias tienen razones mucho más profundas que la falta de confianza en el agente. Dada la diferencia de ideologías que se tiene con respecto al rol del gobierno, es probable que unos de ellos quieran implementar un agente regional que está igualmente controlado, mientras que otros abogarán quizás porque la agencia tenga mayores poderes. El *balance de intereses* sociales y comerciales será, por lo tanto, otra de las áreas en las que estas entidades tendrán que concordar. Tal vez, en un principio, se puede dar mayor peso a los intereses comerciales a fin de fomentar la inversión y proponer medidas a través de las cuales se hagan evaluaciones periódicas del monopolio regional en donde, en caso de abuso se pueden imponer obligaciones.

Es también debido a las grandes diferencias de responsabilidades que tienen estas entidades gubernamentales que será tal vez difícil para ellas perder parte de su soberanía.

TABLA 6

TIPO DE CONTROLES QUE SE HAN IMPUESTO EN LOS REGULADORES DE TELECOMUNICACIONES

TIPO DE CONTROL	CONTROL ESPECÍFICO	GT	SV	CR	HN	NI	PA
<i>Ex ante</i>	Estructural	X	X	X			
	Administrativo	X	X	X			X
	Interferencia directa				X		
<i>Ex post</i>	Monitoreo	X					
	Sanciones						

En el caso de Honduras y Nicaragua, que tienen grandes poderes, tal vez se vean renuentes a verse bajo las reglas de un ente regional. Esto, sin embargo, se puede aminorar a través de la participación directa de miembros de estas entidades nacionales en la entidad regional. La toma de decisiones de COMTELCA se puede lograr mediante consultas y reuniones de las entidades nacionales en su representación regional.

Como se mencionó anteriormente, la parte que es probable de generar el mayor número de desacuerdos es el establecimiento de procedimientos para la resolución de conflictos. Esto se debe a que la responsabilidad sobre estas disputas cae en varios agentes y no sólo en el ente regulador de telecomunicaciones. Este *problema de multiagentes* que se da en este ámbito podrá tal vez resolverse sin recurrir a esas terceras partes a través del establecimiento de procedimientos claros que eviten decisiones arbitrarias y puedan, al mismo tiempo dar previsibilidad, al mercado.

Finalmente, en este proceso de armonización, es importante recordar que a pesar de que en Guatemala y El Salvador se desea que el sector privado tenga el mayor rol, estas autoridades deben de reconocer que estos son acuerdos políticos entre naciones, no contratos entre empresas privadas. Esto se debe más aún a que el operador regional tendrá un monopolio sobre la red y todos los operadores de los otros países necesitan tener acceso equitativo y libre de abusos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Doleys, T. J. (2000). Member States and the European Commission: Theoretical Insights From the New Economics of Organization. *Journal of European Public Policy*, 7(4), 532-553.
- Epstein, D., & O'Halloran, S. (1999). *Delegating Powers: A Transaction Cost Politics Approach to Policy Making under Separate Powers*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.
- Gale, D., & Allen, F. (2003). The Principal Agent Problem, *Financial Economics II*. New York.
- García-Murillo, M., & MacInnes, I. (2003). The Impact of Technological Convergence on the Regulation of ICT Industries. *Journal of Media Management*, 5(5), 57-67.
- Hoquee, H., Adames, L., & Troitino, M. (2002). Personal Interview. Panama City.
- Kassim, H., & Menon, A. (2002). "The Principal-Agent Approach and the Study of the European Union: A Provisional Assessment". Unpublished manuscript, Edgbaston, UK.
- Kuczynski, P. P., & Williamson, J. (Eds.). (2003). *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*. Washington, DC: Institute for International Economics.
- Lane, J. E. (2003). "Relevance of the Principal-Agent Framework to Public Policy and Implementation". Unpublished manuscript, Singapore.
- Maria Serrano, J. F. "El "Consenso de Washington" ¿Paradigma económico del capitalismo triunfante?" *Papeles Cristianisme i Justicia*. Retrieved Nov. 11, 2004, from the World Wide Web: <http://www.fespinal.com/espinal/realitat/pap/pap46.htm#n14>
- McCubbins, M., & Page, T. (1987). A Theory of Congressional Delegation. In M. McCubbins & T. Sullivan (Eds.), *Congress: Structure and Policy*. New York, NY: Cambridge University Press.
- McCubbins, M., & Schwartz, T. (1984). Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms. *American Journal of Political Science*, 28(1), 165-179.

- McCubbins, M. D., Noll, R. G., & Weingast, B. R. (1989). Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies. *Virginia Law Review*, 75, 431-482.
- Moe, T. (1987). An Assessment of the Positive Theory of 'Congressional Dominance'. *Legislative Studies Quarterly*, 12(4), 475-520.
- _____. (1990). The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy. In O. Williamson (Ed.), *Organization Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond* (pp. 116-153). Oxford, UK: Oxford University Press.
- Orellana, J. (2002). Personal Interview. Guatemala City.
- Organización Mundial del Comercio. *Servicios de Telecomunicaciones: Documento de Referencia* (1996). OMC. Retrieved November 11, 2004, from the World Wide Web: http://www.wto.org/spanish/tratop_s/serv_s/telecom_s/tel23_s.htm
- Pollack, M. A. (1997). Delegation, Agency and Agenda Setting in the European Community. *International Organization*, 51(1), 99-134.
- Ramamurti, R. (2000). Risks and Rewards in the Globalization of Telecommunications in Emerging Economies. *Journal of World Business*, 35(2), 149-170.
- Rases Tabora, M., Mossi, D. A., & Martínez, M. S. (2002). Personal Interview. Tegucigalpa.
- Reglamento Transitorio de Funcionamiento de la Comisión Regional de Interconexión Eléctrica(2000).
- Ruiz, H., & López, R. (2002). Personal Interview. Nicaragua City.

Martha García-Murillo
mgarciam@syr.edu

