

Regulación e Inversión en Telecomunicaciones

Estudio de Caso para Ecuador

Hugo Carrión Gordón

IMAGINAR.org
Centro de Investigación de la Sociedad de la Información
Quito-Ecuador

Octubre 2007

Comments invited, please post them to the author <hcarrion@imaginar.org> or
online at <http://www.regulateonline.org>

1. Resumen Ejecutivo

La inversión en las telecomunicaciones como en otros sectores, depende de muchos y variados factores. Uno de ellos es el riesgo regulatorio, el cual determina que tan eficiente es el marco legal de un país para permitir el ingreso al mercado de nuevos competidores, regular prácticas antimonopólicas o asegurar la interconexión entre redes.

Este reporte presenta la aplicación de la metodología desarrollada por LIRNEAsia para la evaluación de la percepción del entorno regulatorio de las telecomunicaciones, para el caso de ECUADOR. Se incluye un análisis de la situación del sector en cada una de las seis dimensiones que propone la metodología:

1. Entrada al Mercado
2. Acceso a Recursos Escasos
3. Interconexión
4. Regulación de Prácticas Anticompetitivas
5. Servicio Universal Obligatorio
6. Regulación Tarifaria

Este análisis es acompañado de abundante y actualizada información de la situación regulatoria en Ecuador, que es el antecedente de los resultados de la aplicación de la evaluación.

La evaluación contó con la contribución de 51 especialistas del sector que respondieron a la invitación formulada por IMAGINAR como organización ejecutora del proyecto en Ecuador. Estos especialistas representaron 3 diferentes categorías, incluyeron además importantes y destacados comentarios que se los transcribe textualmente en el sección de Anexos.

Los resultados obtenidos luego de la aplicación de la evaluación, no son halagadores para el país. La percepción generalizada es que el entorno regulatorio vigente tiene mucho por mejorar y trabajar en cada una de las áreas evaluadas. Aunque el ingreso al mercado fue quizás el ámbito en que se piensa se ha hecho mejores esfuerzos, el control de prácticas anticompetitivas y el cumplimiento del servicio universal obligatorio son los que dejan mayores interrogantes.

Este reporte pretende ser un instrumento útil para funcionarios de los entes de regulación y tomadores de decisión dentro del sector de telecomunicaciones para emprender un proceso de reflexión y rectificación hacia nuevos escenarios que aseguren un clima de regulación propicio para la inversión, que contribuya a la seguridad jurídica y sea una garantía de progreso y desarrollo para el país.

Reconocimientos

El autor contó con la asistencia de la Socióloga Rossana Flores coordinadora de Proyectos del Centro de Investigación para la Sociedad de la Información el Conocimiento y la Innovación IMAGINAR, a quien agradece su colaboración en la recopilación de información.

2. Tabla de Contenidos

Regulación e Inversión en Telecomunicaciones	1
Estudio de Caso para Ecuador.....	1
1. Resumen Ejecutivo	2
2. Tabla de Contenidos.....	3
3. Introducción	7
3.1 Objetivos.....	7
3.2 Riesgo Regulatorio	7
3.3 Alcance.....	8
3.4 Antecedentes.....	8
3.5 Clima Regulatorio en Telefonía Fija.....	15
3.6 Clima Regulatorio en Telefonía Móvil	26
4. Metodología.....	36
4.1 Las 6 dimensiones de la evaluación.....	36
4.2 Muestra	36
4.3 Explicación de la metodología de ponderación	39
5. Resultados.....	39
6. Conclusiones	47
7. Recomendaciones	48
8. Anexos.....	49
8.1 Anexo 1. Resumen de eventos regulatorios claves en el Ecuador	49
8.2 Anexo 2. Cuestionario de la encuesta.....	53
8.3 Anexo 3. Metodología de cálculo y ponderación.....	56

Índice de Tablas

Tabla 1. Concesionarios y distribución de frecuencias FWA.....	18
Tabla 2. Gestión del recurso numérico para la telefonía fija.....	18
Tabla 3. Cargos de interconexión para la telefonía fija.....	20
Tabla 4. Costos de inscripción y tarifa local de operadores fijos.....	22
Tabla 5. Régimen de Operador Dominante para la Telefonía Fija.....	22
Tabla 6. Cuadro de metas del Plan de Servicio Universal - Julio 2003.....	24
Tabla 7. Comparación entre las metas del PSU y la realidad.....	24
Tabla 8. Cuentas por cobrar a operadores de telefonía fija.....	25
Tabla 9. Concesión de frecuencias en la banda de 1900 MHz.....	29
Tabla 10. Gestión del recurso numérico para la telefonía móvil.....	29
Tabla 11. Cargos de interconexión entre operadoras móviles.....	30
Tabla 12. Techos tarifarios vigentes para la telefonía móvil.....	31
Tabla 13. Tarifas de planes prepago de la Telefonía Móvil.....	31
Tabla 14. Tarifas de planes pospago de la Telefonía Móvil.....	31
Tabla 15. Telefonía pública celular en localidades rurales y urbano marginales.....	34
Tabla 16. Número de cabinas de telefonía pública celular instaladas.....	35
Tabla 17. Proyección de aportes al FODETEL de la telefonía móvil.....	35
Tabla 18. Número de respondientes por categoría.....	36
Tabla 19. Categorías de participantes en la encuesta.....	37
Tabla 20. Resultados de la evaluación TRE en Ecuador.....	39

Índice de Gráficos

Figura 1. Evolución de la estructura regulatoria de las telecomunicaciones.....	10
Figura 2. Etapas de las telecomunicaciones en Ecuador	11
Figura 3. Distribución del mercado de telecomunicaciones por ventas.....	13
Figura 4. Evolución del producto generado por las telecomunicaciones	14
Figura 5. Evolución del PIB de Telecomunicaciones	14
Figura 6. Aporte de las Telecomunicaciones al PIB Nacional	15
Figura 7. Número de abonados por operadora en Telefonía Fija	16
Figura 8. Cobertura Geográfica de Andinatel y Pacifictel	16
Figura 9. Evolución del número de abonados de telefonía fija	17
Figura 10. Recursos numéricos asignados y reserva disponible para la telefonía fija	19
Figura 11. Recaudación del 1% del FODETEL.....	25
Figura 12. Cronología de concesiones de Telefonía Móvil	26
Figura 13. Comparación de la participación en la telefonía móvil 2003 y 2007	27
Figura 14. Evolución del mercado de Telefonía Móvil.....	28
Figura 15. Asignación de bandas en 800-900 MHz	28
Figura 16. Recursos numéricos asignados y reserva disponible para la telefonía móvil.....	29
Figura 17. Número de abonados prepago y postpago por operadora	32
Figura 18. Ingreso medio por abonado de cada operadora móvil.....	32
Figura 19. Número de personas que llenaron la encuesta por fecha.....	37
Figura 20. Procedimiento de aplicación y seguimiento de la encuesta	38
Figura 21. Tipo de medio utilizado por categoría	38
Figura 22. Resultado de la evaluación TRE en Ecuador – por dimensiones.....	40
Figura 23. Resultados de la evaluación TRE en Ecuador - por sector	40
Figura 24. Resultados de la evaluación según escala de Likert.....	41

Acrónimos

ARPU	Average Revenue Per User – Ingreso medio por abonado
BCE	Banco Central del Ecuador
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CDMA	Tecnología Móvil – Múltiple Acceso por División de Código
CONATEL	Consejo Nacional de Telecomunicaciones
ECTA	European Competitive Telecommunications Association – Asociación Europea de Telecomunicaciones Competitivas
EMETEL	Empresa Estatal de Telecomunicaciones
FODETEL	Fondo para el Desarrollo de las Telecomunicaciones en áreas rurales y urbano marginales
FRM	Fondo Rural Marginal
FWA	Fixed Wireless Access – Acceso Inalámbrico Fijo
GATS	General Agreement on Trade in Services - Acuerdo sobre Comercio de Servicios
GSM	Tecnología Móvil – Sistema Móvil Global
ICE	Impuesto a los consumos especiales
IETEL	Instituto Ecuatoriano de Telecomunicaciones
IDD	International Direct Dialing – Discado Directo Internacional
ISPC	International Signalling Point Code - Código de Punto de Señalización Internacional
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LDI	Larga Distancia Internacional
LET	Ley Especial de Telecomunicaciones
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MVO	Mobile Virtual Operator – Operador Móvil Virtual
NSPC	National Signalling Point Code - Código de Punto de Señalización Nacional
OBI	Oferta Básica de Interconexión
PCS	Personal Communications System – Sistema de Comunicaciones Personales
PIB	Producto Interno Bruto
PTFN	Plan Técnico Fundamental de Numeración
PSPI	Punto de Servicio Público Inalámbrico
PSU	Plan de Servicio Universal
SENATEL	Secretaría Nacional de Telecomunicaciones o SNT
SMA	Servicio Móvil Avanzado
SMTC	Servicio Móvil de Telefonía Celular
SNT	Secretaría Nacional de Telecomunicaciones o SENATEL
SRI	Servicio de Rentas Internas
SUPTTEL	Superintendencia de Telecomunicaciones
TRE	Telecom Regulatory Environment – Entorno Regulatorio de las Telecomunicaciones
USO	Universal Service Obligation - Servicio Universal Obligatorio
VoIP	Voice over IP – Voz sobre IP
WLL	Wireless Local Loop – Red de abonado inalámbrica
WTO	World Trade Organization - Organización del Comercio Mundial

3. Introducción

3.1 Objetivos

La inversión es esencial para mejorar el funcionamiento del sector de telecomunicaciones. Sin embargo las decisiones de inversión están basadas en los riesgos asociados a nivel macro económico y el clima comercial. Estos riesgos incluyen la inflación, el riesgo cambiario, la estabilidad política, la demanda de bienes y servicios, el comportamiento de competidores y el efecto de productos y servicios sustituibles.

Además de estos factores, hay que añadir el riesgo regulatorio como un factor determinante en la economía de las telecomunicaciones, el cual determina según la percepción de los actores involucrados las ventajas que presenta un país para la inversión.

El presente estudio muestra los resultados de la aplicación de la encuesta de percepción del Entorno Regulatorio de las Telecomunicaciones, para el caso de Ecuador. A partir de las opiniones de 51 expertos, se determina cual es el nivel de eficacia del entorno regulatorio.

3.2 Riesgo Regulatorio

El riesgo regulatorio también afecta a las inversiones en el sector de telecomunicaciones. El riesgo regulatorio se define como el riesgo resultado de las acciones de gobierno. Esto incluye, pero no se limita a la agencia de regulación específica con autoridad sobre la industria en cuestión. (Spiller y Levy, 1996).

Los índices existentes del clima de la inversión son usados cuando se toma decisiones de la inversión, y miden solamente el nivel macro y los riesgos a nivel comercial. Consecuentemente, el riesgo regulador es determinado generalmente estudiando el funcionamiento del sector retrospectivamente. Por esta razón, es importante que una medida fuerte sea desarrollada para calibrar la eficacia del ambiente regulador en un país antes de que se haga una inversión.

3.2.1 El Cuadro de Mando Regulatorio de la ECTA

En Europa el Cuadro de Mando Regulatorio de la ECTA fue desarrollado después del estudio TRE original, es usado para este propósito y se basa en tres dimensiones claves:

- Ambiente institucional general
- Condiciones de acceso al mercado general
- La efectividad y competitividad regulatoria en el acceso a cuatro mercados y servicios claves

Estas dimensiones son obtenidas de un diverso número de fuentes incluyendo el documento de referencia del Cuarto Protocolo del GATS y del marco regulatorio de la Unión Europea. Sin embargo, el cuadro de mando de ECTA se puede implementar solamente en la región de la Unión Europea, porque esta herramienta se ha diseñado para los países que tienen sistemas legales e institucionales homogéneos. Además, el cuadro de mando consiste en 97 preguntas que

cruzan las tres dimensiones. Un cuestionario con tal cantidad de preguntas puede dar lugar a tasas de una respuesta pobres en la mayoría de los países.

3.2.2 Evaluación TRE

La evaluación TRE aplicada en este estudio se puede realizar en cualquier país, sin importar el marco regulador o institucional específico que puede existir. Esta evaluación permite que los involucrados indiquen sus opiniones de la eficacia del ambiente regulador de las telecomunicaciones en un país. Consiste solamente de 12 preguntas para obtener buenas tasas de respuesta de funcionarios de alto nivel.

Los resultados de la evaluación ayudarán a las agencias reguladoras y a los tomadores de decisiones relacionados, para asegurarse de que el ambiente regulador es favorable para la inversión. También permitirá la reestructuración de defectos de una manera oportuna.

3.3 Alcance

3.3.1 Tres categorías de entrevistados

Los diferentes grupos que son involucrados en la evaluación TRE han sido agrupados en 3 categorías de acuerdo a sus intereses comunes. Las categorías son las siguientes:

Categoría 1: Involucrados directamente afectados por la regulación del sector de telecomunicaciones. Operadores/Avocaciones de la industria/Proveedores de Equipos.

Categoría 2: Involucrados quienes analizan el sector con un interés más amplio. Instituciones financieras/Consultores de Telecomunicaciones/Firmas de abogados

Categoría 3: Involucrados con interés en mejorar el sector para ayudar al público. Académicos/Organizaciones de investigación/Periodistas/Grupos de usuarios/Sociedad Civil/Funcionarios del regulador y otras agencias del gobierno/Donantes.

Cada categoría de entrevistado tiene una importancia de contribución igual dentro de los cálculos de los indicadores de TRE finales. Por lo tanto la evaluación TRE reflejará las opiniones de los entrevistas de cada categoría de igual manera.

3.4 Antecedentes

3.4.1 Historia del TRE

La evaluación TRE fue originalmente diseñada para determinar los efectos regulatorios sobre la inversión (Samarajiva y Dokeniya, 2005). Fue implementada como piloto, y en base a retroalimentación y cambios adicionales que fueron hechos, se llegó al formato actual. En 2006 fue implementada por LIRNEasia como un estudio multi-país en el continente asiático. Los países incluidos eran la India, Indonesia, Paquistán, Filipinas y Sri Lanka. El estudio se basó en la metodología que se describe más adelante. Entrevistados de cada uno de las 3 categorías

completaron el cuestionario. Había un total de 12 preguntas a través de las seis dimensiones para los sectores móvil y fijo de las telecomunicaciones.

Los entrevistados fueron funcionarios de alto nivel de las organizaciones respectivas. Los participantes calificaron las dimensiones a través de una escala de Likert de cinco puntos donde 1 era lo más bajo (es decir altamente ineficaz) y 5 era lo más alto (altamente eficaz). Una carta de presentación explicaba el objetivo del estudio y aseguraba la confidencialidad del cuestionario. Un resumen de los acontecimientos regulatorios más importantes del país en el último año también fue enviado para propósitos de referencia.

De acuerdo con los resultados de los estudios individuales, las comparaciones fueron hechas en las 6 dimensiones - es decir entrada al mercado, la asignación de recursos escasos, la interconexión, la regulación de prácticas anticompetitivas, la obligación del servicio universal, y la regulación de la tarifa.

3.4.2 Telecomunicaciones en el Ecuador

La historia moderna de las telecomunicaciones en el Ecuador, arranca hace 35 años, cuando en octubre de 1972, se crea el Instituto Ecuatoriano de Telecomunicaciones (IETEL). Transcurrieron 20 años, sin ningún cambio en la estructura regulatoria. El 10 de agosto de 1992, se expide la Ley Especial de Telecomunicaciones mediante la cual se reestructura el sector, determinándose que los servicios básicos de telecomunicaciones se mantienen como un monopolio exclusivo del Estado a través de EMETEL, empresa que reemplaza al IETEL. Con esta ley también se separan las funciones de operación de las de regulación y control, para ello se crea la Superintendencia de Telecomunicaciones.

La tendencia de privatización de los servicios de telecomunicaciones en el mundo y la región, no fue ajena al Ecuador, por ello, de conformidad con la Ley Reformatoria a la Ley Especial de Telecomunicaciones (Ley N° 94) publicada en el Registro Oficial N° 770 del 30 de agosto de 1995 se transforma la Empresa Estatal de Telecomunicaciones EMETEL en la sociedad anónima EMETEL S.A, pasando las acciones del Estado al Fondo de Solidaridad. Para facilitar la venta de las empresas el 18 de noviembre de 1997 se inscribió en el Registro Mercantil la escritura de escisión de EMETEL S.A. en dos compañías operadoras ANDINATEL S.A. y PACIFICTEL S.A.

La Ley Reformatoria a la Ley Especial de Telecomunicaciones, hace también cambios sustanciales en la estructura regulatoria, creando el Consejo Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), como ente administrador y regulador de las telecomunicaciones; la Secretaría Nacional de Telecomunicaciones como el encargado de la ejecución de la política de las telecomunicaciones y mantiene a la Superintendencia de Telecomunicaciones como ente de control.

La figura 1, muestra gráficamente la evolución de la estructura regulatoria, desde 1972 hasta la vigente que fue creada en 1995.

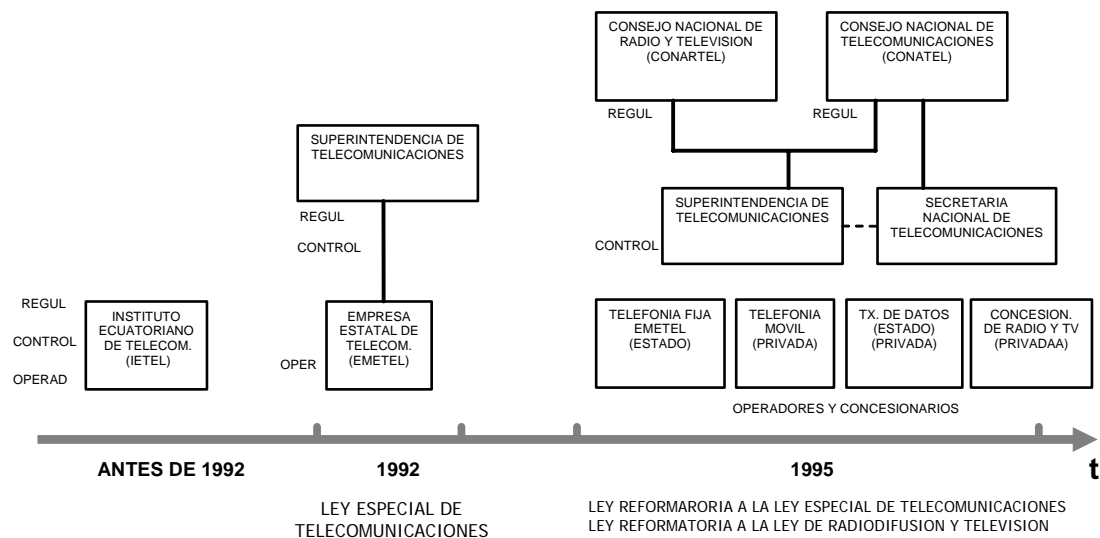


Figura 1. Evolución de la estructura regulatoria de las telecomunicaciones

Desde la expedición de la Ley Reformatoria en 1995, esta ha sido modificada en 4 ocasiones. La última reforma se da mediante Ley 2000-4 publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 34, del 13 de marzo de 2000, dentro de la Ley de Transformación Económica, conocida popularmente como la Ley Trole I. La principal innovación que se incorpora es la declaración del Régimen de Libre Competencia en las Telecomunicaciones. Con estos antecedentes en Abril de 2001, se publica el Reglamento General a la Ley de Telecomunicaciones Reformada que es el instrumento legal que regula con detalle la libre competencia en las telecomunicaciones ecuatorianas, fue reformado en junio del 2002.

La historia moderna de las telecomunicaciones en el Ecuador se divide en cuatro etapas:

1. Etapa previa a la Modernización. Entre 1972 y 1992. Existen solamente un ente estatal – IETEL- que regula, administra y opera las telecomunicaciones del país.
2. Etapa de Modernización Fallida. Entre 1992 y 1995. Se inicia la transformación del sector, que separa las tareas de regulación y operación. Sin embargo en pocos años el nuevo regulador colapsa, la corrupción y la inoperancia obligan a una reestructuración.
3. Etapa de Reestructuración: Entre 1995 y 2000. Se crean varios y nuevos entes reguladores. Su estructura es compleja, pero trata de evitar errores pasados. Se inicia el proceso de privatización.
4. Etapa de Libre competencia y estancamiento: A partir de 2000. Luego del fracaso privatizador, se instaura un régimen de libre competencia. Desde hace 7 años se vive un período de estancamiento, en este período han pasado 4 gobiernos. La inestabilidad en el sector no ha sido la excepción. Desde el 2000 el país ha contado con 6 presidentes de CONATEL y 7 secretarios nacionales.

Gracias por visitar este Libro Electrónico

Puedes leer la versión completa de este libro electrónico en diferentes formatos:

- HTML(Gratis / Disponible a todos los usuarios)
- PDF / TXT(Disponible a miembros V.I.P. Los miembros con una membresía básica pueden acceder hasta 5 libros electrónicos en formato PDF/TXT durante el mes.)
- Epub y Mobipocket (Exclusivos para miembros V.I.P.)

Para descargar este libro completo, tan solo seleccione el formato deseado, abajo:

