

Disputa en torno a la telefonía móvil

Por Julio Oleas

Porta Celular ha logrado enervar el proceso de adjudicación de una tercera concesión de telefonía móvil que habría beneficiado a Andinatel S.A. El amparo constitucional aceptado por el Juez 3° de lo Civil del Guayas, basado en que el proceso afectaría el principio de igualdad constitucional, no considera los cambios experimentados en ese mercado durante los últimos nueve años. La decisión del Tribunal Constitucional tendrá muchas implicaciones, desde el interés de las autoridades por el bienestar de los consumidores, hasta la necesidad de controlar prácticas monopólicas. El tiempo juega en contra del proceso y de los usuarios, lamentablemente.

El 25 de junio de 2002 el Consejo Nacional de Telecomunicaciones, CONATEL, abrió un concurso público internacional para otorgar una tercera concesión de telefonía móvil que incluye el uso de dos bandas en las frecuencias de 1895-1910 Mhz y 1975-1990 Mhz. Las bases del concurso fueron adquiridas por 8 empresas, pero solo Andinatel S.A. presentó una oferta económica.

El 6 de noviembre de 2002, cuando se debía declarar un ganador, el actuario de un juzgado de lo civil de Guayaquil notificó al Conatel sobre un recurso de amparo constitucional interpuesto por Conecel S.A.-Porta para “evitar la comisión de un acto u omisión ilegítimos de una autoridad pública, que viole cualquier derecho consagrado en la Constitución, o tratados vigentes, y que de forma inminente, amenace con causar un daño grave”. Este recurso había sido recibido por el juez a las 9h30 del 4 de noviembre, quien dictó la providencia correspondiente 90 minutos más tarde. En lugar del habitual deprecatorio contemplado en la norma procesal, el actuario viajó por tierra toda la noche para ejecutar la diligencia (el volcán Reventador había obligado a cerrar el aeropuerto quiteño).

Pero hasta aquí llegó la agilidad del magistrado, pues acto seguido convocó a audiencia para oír a las partes 9 días después, y no en 24 horas, como manda la Ley de Control Constitucional. Según Andinatel, el juez de marras admitió la demanda contraviniendo



Ilustración: Lorena Zurita.

disposiciones expresas del Reglamento de Admisión de Trámites dictado por el Tribunal Constitucional. Mientras tanto, Otecel S.A.-Bellsouth había retirado su recurso de amparo, interpuesto ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo en Quito, aclarando que esa decisión no constituía de ninguna manera respaldo al concurso abierto por el Conatel.

La oposición de Conecel al proceso conducido por el Conatel se resume en tres puntos: (1) El precio base de la subasta, de \$ 30,5 millones, es la mitad de lo que pagó en 1993; (2) el nuevo operador recibirá un espectro de 30 Mhz en la banda de frecuencia indicada, mientras él recibió 25 Mhz; y (3) la licencia para el nuevo operador tiene alcance nacional, mientras que ellos deben comprar cualquier incremento de cobertura.

El argumento de la igualdad y la evolución del mercado

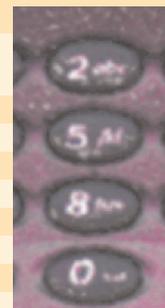
Conecel alega que si en 1993 pagó \$ 60 millones por su concesión, el Conatel debió fijar una base igual para el nuevo concesionario. Pero, ¿es lo mismo lo que compraron Conecel y Otecel en 1993 que lo que está comprando Andinatel a fines de 2002? ¿Acaso el mercado de la telefonía móvil no ha cambiado nada luego de una década de explotación? Las empresas calificadas en 1993 tenían frente a ellas un mercado absolutamente virgen. El caso presente es distinto. Los casi 1,3 millones de clientes de Porta y Bellsouth registrados en 2002 es un número 28 veces mayor que las estimaciones de demanda proyectadas originalmente.

En 1993 la Superintendencia de Telecomunicaciones trató de obligar a Otecel a igualar su propuesta a la de Conecel. Otecel argumentó que no había sustento legal para “obligar a las empresas a pagar un valor mayor al ofrecido por ellas y mucho menos que lo hagan respecto de una sola de ellas...” y además no encontraba “concordancia y ni siquiera similitud o parecido entre libre y leal competencia con igualdad”. Tal vez porque los tiempos cambian, ahora el argumento es el contrario: se debe obligar a la nueva interesada a pagar

Tarifas del servicio celular (países seleccionados, US\$, 2000)

	Conexión	Abono mensual	Llamada local 3 minutos Alta	Baja
Bolivia		1,6	1,14	0,15
Ecuador	250	42	1,5	1,5
Paraguay		34,4	0,77	0,47
Brasil	16	10,9	0,25	0,17
Costa Rica	81	12,8	0,34	0,19
México		25,4	0,82	0,82
Uruguay		24,2	0,37	0,27
Venezuela	10	17,2	0,79	0,6

Fuente: Andinatel S.A., rueda de prensa, lunes 18 de noviembre de 2002.



más de lo que ha ofrecido y libre competencia es sinónimo de igualdad.

Desde agosto de 1996, “quien llama paga”, lo que produjo una formidable expansión de la demanda, muy superior a la proyectada inicialmente bajo el criterio de facturar por “tiempo aire” (es decir que pagaban el que llamaba y el que recibía la llamada). Pese a que el potencial de mercado aumentó considerablemente, no se modificó el precio de la concesión.

En noviembre de 1996 el Conatel cambió la “Tarifa de control de servicio” (un porcentaje de la facturación bruta) por un “Derecho de concesión” fijado en \$ 51,5 millones, lo que significó un ahorro de casi \$ 90 millones para Conecel, cuya oferta original fue de \$ 140 millones y, al mismo tiempo, el Estado dejó de percibir esa suma.

Otecel y Conecel iniciaron sus operaciones en un mercado totalmente inexplorado, pagando para ello unos \$ 5 por habitante, mientras las empresas que operan en el mercado colombiano, varias veces más amplio que el ecuatoriano, debieron pagar alrededor de \$ 14 por habitante.

En 1994 el “rendimiento promedio por unidad” (Average Revenue per Unit, ARPU) era de alrededor de \$ 120; ahora es de solo \$ 15. Definitivamente, el tercer concesionario compraría algo diferente a lo comprado por los dos primeros.

Conecel acepta que las condiciones de mercado han evolucionado, lo que no implica desconocer el principio de tratamiento igualitario que busca “mantener iguales condiciones para iguales servicios”. Entre las nuevas condiciones de mercado debería considerarse la re-

ducción de los precios de la infraestructura y equipo celular en más de un 300% y el amplio conocimiento que ahora tiene el usuario de las bondades del servicio. Dado un índice de penetración de 12%, argumenta esa empresa, “el nuevo operador tendrá aproximadamente el 88% de mercado para ofrecer nuevos productos y servicios”. Lo que equivale a decir que todos los habitantes del país usarían teléfono móvil.

Las tarifas

El usuario ecuatoriano paga tarifas más altas de telefonía celular (Cuadro). De acuerdo con información proporcionada por Andinatel, en 2000 la conexión le costaba al cliente 15,6 veces más que en Brasil, 3 veces más que en Costa Rica y 25 veces más que en Venezuela. También el abono mensual, de \$ 42, es el más caro y la tarifa de \$ 0.5 por minuto de llamada local supera a las de todos los países.

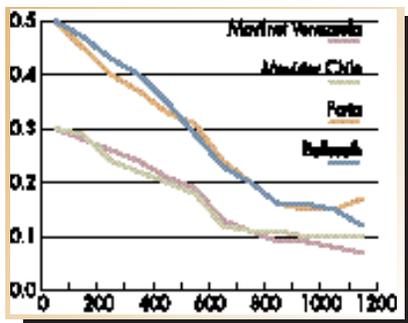
Según Pyramid Research, países como Paraguay, Chile y Venezuela experimentan tasas de penetración de telefonía móvil superiores a la tasa de crecimiento de su PIB per capita. Todos ellos tienen algo en común: al menos tres operadores compiten en sus mercados. La inclusión de un tercer participante en Bolivia y Perú ha sacudido la competencia, obligando a las operadoras a innovar sus planes de pago y renovar sus tecnologías. La experiencia demuestra que un nuevo oferente estimula la expansión de la actividad.

En el mercado ecuatoriano el ingreso promedio por cliente se ha reducido porque cerca de 80% de los usuarios prefiere el prepago. En este sistema las tarifas son las más altas de la región (\$

0,5 por minuto). Si los clientes demandan mayor uso del servicio, pueden optar por otros sistemas en los cuales deben pagar menos, aunque siempre más que en otros países (Gráfico).

Concecel argumenta que el usuario paga por los segundos que dure su llamada, mientras en otros países se paga por las llamadas entrantes y salientes y se factura por minuto redondeado.

Comparación de tarifas celulares



Fuente: Andinatel.

Desde junio de 2000 los precios no se han incrementado, pese a una inflación acumulada de 50% en los últimos dos años y medio. Esa empresa ha reducido las tarifas en algunos planes de post-pago y aclara que 27% del precio pagado por el usuario corresponde a impuestos sobre el servicio.

Si se mejoraran las condiciones de competencia, esto es, si finalmente se permitiera el acceso de un tercer oferente, seguramente las tarifas se reducirán. Esto ya ocurrió cuando Andinatel comenzó a prestar servicios de Internet. En esa ocasión los operadores privados se vieron obligados a reducir sustancialmente sus tarifas de acceso a la red global.

Cobertura y amplitud de banda

Otecel y Concecel tienen razón al reclamar una amplitud de banda similar para todos los concesionarios. Sin embargo, según Pyramid Research, “intentar apoyarse en esto con el fin de desacreditar el proceso no es necesariamente jugar limpio”. Concecel afirma que “la asignación de la banda en 1900 Mhz, además de garantizar iguales condiciones tecnológicas para la prestación del servicio, reiterará el cumplimiento del principio

de tratamiento igualitario al asignar igual ancho de banda a todos los operadores, hecho fundamental para garantizar una libre y leal competencia”. Pero desde un punto de vista técnico, en la actualidad es posible prestar los mismos servicios en 800 Mhz o en 1900 Mhz y, de hecho, Porta está renovándolos en base a esa primera frecuencia. Por otro lado, ampliar la banda equivale a reducir el precio de las concesiones iniciales, negociadas en otras circunstancias.

También es justo reclamar que si la tercera concesión tiene alcance nacional, las suyas no deberían seguir pagando por la expansión de su cobertura. Si el Conatel realmente quiere establecer un ambiente de competencia, en todas las regiones del país, las condiciones de acceso deberían ser similares para todas las operadoras. Cobrar a Porta o a Bellsouth por su ingreso a zonas que originalmente no estaban disponibles mientras que la tercera operadora no requiere efectuar pagos adicionales solo producirá un mercado segmentado y hostil.

Lo que está en juego

El 22 de noviembre de 2002, a las 18h00, el Juez Tercero de lo Civil del Guayas aceptó el amparo constitucional interpuesto por Concecel. Esta providencia fue tomada con siete días de retraso. Su decisión considera, contra toda lógica económica, que el tercer operador debe pagar una suma igual a la erogada por los primeros, hace casi una década. El Conatel deberá apelar esta decisión, pero tiene en su contra el tiempo y otros intereses. También acudiría a la Comisión de Control Cívico de la Corrupción para solicitar que se investigue al juez que aceptó el recurso. El Tribunal Constitucional no resolverá la controversia antes de dos o tres semanas y, si alguno de los vocales emitiera un voto salvado, una resolución en firme solo estaría lista en enero de 2003.

Este proceso no es un “contrato de última hora”, su trámite lleva ya dos años. Si la tercera concesión no se concretara en la primera quincena de 2003, el cambio de gobierno —que renovará la administración en las tres entidades rectoras del sector: Conatel, Superintendencia de Telecomunicaciones (Suptel)

y la Secretaría de Telecomunicaciones— bien podría implicar una revisión de las prioridades. La continuidad de las políticas no ha sido precisamente el factor común de las renovaciones democráticas. Para Pyramid Research, “Si la subasta no se realiza antes de la terminación de la administración de José Pileggi (presidente del Conatel), lo más seguro es que no se realice en un período de tiempo considerable”.

Según Andinatel, en 2007 habrá 2,5 millones de clientes de telefonía móvil. Para esa fecha, el tercer operador podría captar hasta un 17,2% del mercado (unos 430 mil clientes). Si no se perfeccionara una tercera concesión, las dos operadoras ya situadas en el mercado acapararían toda la demanda, como lo han venido haciendo.

Desde la perspectiva de Andinatel, ingresar al mercado de la telefonía móvil podría ser un factor determinante para su viabilidad como empresa en el largo plazo, pues limitarse a operar en telefonía fija significa depender de un área que, por el avance tecnológico, cada vez se hace menos atractiva. Con el tiempo, sus acciones —de propiedad del Fondo de Solidaridad— perderán valor en relación a otras firmas que sirven en las áreas de tecnología de punta y dejará de tener interés para los inversionistas.

La dilación del proceso de adjudicación mantiene la estructura de mercado actual y, mientras más dure el *statu quo*, menos probable será que Andinatel mantenga su interés en ingresar. De no llegarse a concretar la subasta, el cambio de gobierno hará imposible reabrir el proceso antes del segundo semestre de 2003. Para entonces, no se puede descartar la posibilidad de que nuevos interesados presenten ofertas, en un escenario político diferente.

Los gremios empresariales no se han pronunciado, salvo la Cámara de Comercio de Quito, que ha emitido un comunicado que ha sido tomado como un respaldo a la posición de Porta. Mientras tanto, de no perfeccionarse esta concesión, las ganadoras serán las dos empresas que controlan el sector y, por cierto, los perdedores netos serán los 1,3 millones de usuarios que seguirán sujetos al poder de mercado ejercido por ellas. **G**