

# El TLC y el sector de las telecomunicaciones en Colombia: panorama actual

*Andrés Montoya Isaza\**

*Ana Milena Olarte Cadavid\*\**

*Introducción. I. Marco general: Las telecomunicaciones y los tratados de libre comercio. II Situación actual del mercado de las telecomunicaciones en el mundo y Colombia. III. Situación actual del mercado de las telecomunicaciones en Colombia. IV. Efectos del TLC en el sector de las telecomunicaciones. Conclusiones. Referencias.*

Primera versión recibida en mayo de 2005; versión final aceptada en julio de 2005

## Resumen

Las economías mundiales han buscado de tiempo atrás realizar acuerdos para el intercambio comercial, buscando eliminar las barreras técnicas al libre comercio. Colombia está en negociaciones para un Tratado de Libre Comercio —TLC— con Estados Unidos. Uno de los temas de discusión son las Telecomunicaciones, industria con importantes externalidades positivas al desempeño económico. Los actores del sector buscan que el acuerdo garantice condiciones de equidad competitiva frente a nuevos agentes y tecnologías: costos regulatorios, equidad fiscal, entre otras; de manera que la industria cuente con herramientas para competir con altura y sean los usuarios quienes finalmente se beneficien de la competencia.

**Palabras claves:** sector de telecomunicaciones, tratado de libre comercio, regulación, acceso universal, tecnologías de la información, equidad competitiva.

## Abstract

The world economies, from long ago have looked to deal agreements forth the commercial interchange, trying to eliminate technical barriers the free commerce. Colombia is now negotiating a Free Trade Agreement (FTA) with the United States. Telecommunications are one of the discussion subjects, industry with important positive externalities to the economic performance. The industry is demanding that the agreement guarantees conditions of competitive balance with new agents and technologies: regulatory costs, fiscal

\* Director de regulación, Orbitel S.A E.S.P. Dirección electrónica: amontoya@orbitel.com.co

\*\* Analista de planeación financiera, Orbitel S.A E.S.P. Dirección electrónica: amolarte@orbitel.com.co

fairness, among others; hence, the industry will count with tools to compete, being users who finally benefit with fair competition.

**Key words:** telecommunication sector, free trade agreement, regulation, universal service, information technologies, competitive balance.

## Introducción

El sector de las telecomunicaciones se ha enfrentado a grandes retos en los últimos años, los cuales han estado determinados por el avance permanente en las tecnologías de la información y comunicación —TIC's— y a la oferta de servicios cada vez más ligados a éstas. La competencia se ha hecho más fuerte con la entrada de nuevos competidores al mercado. En las negociaciones del TLC con Estados Unidos, los actores sectoriales han manifestado la necesidad de una negociación que propenda por la equidad competitiva entre los distintos operadores, lo que permitiría una justa competencia, donde la mayor participación en el mercado sea de aquellos operadores con buenos servicios y precios, y no aquellos con prebendas regulatorias.

En este escrito, se analizarán los efectos que podría tener para el sector de las telecomunicaciones en Colombia la firma de las distintas disciplinas del TLC. Por lo tanto, en una primera parte se presenta un marco general sobre lo que han sido los tratados de libre comercio en la historia reciente y sus implicaciones en el sector de telecomunicaciones; en la segunda parte del artículo se describe la situación económica de las telecomuni-

caciones y su participación en la economía del país. La tercera parte se centra en la situación que caracteriza al mercado actual de los diferentes servicios de telecomunicaciones ofrecidos tanto a nivel mundial como nacional; y finalmente se analizan los principales efectos que pueden tener el TLC en la industria de las telecomunicaciones.

## I. Marco general: Las Telecomunicaciones y los tratados de libre comercio

Desde los años 40, distintos países han venido trabajando en la estructuración de un marco para el comercio de bienes y servicios entre naciones. Este proceso empezó con el Acuerdo General en Comercio y Aranceles en los cuarenta, pasando por el establecimiento de la Organización Mundial de Comercio —OMC—, creada en 1995 en las negociaciones de Uruguay, hasta la creación de bloques comerciales, bilaterales y regionales, donde algunos Estados fortalecen los compromisos adquiridos ante la OMC.

Estados Unidos ha estado impulsando la creación de una zona de libre comercio para las Américas —ALCA—, con el fin de competir con sus contrapartes europeas y seguir fortaleciendo su expansión económica y política. Ante los retractores que ha tenido el ALCA, en especial por parte de Brasil, Argentina y Venezuela, Estados Unidos decidió iniciar negociaciones bilaterales con sus principales aliados, ahora tiene acuerdos firmados con Chile y con países Centro Americanos. Este panorama motivó a Colombia a solicitarle a Estados Unidos la iniciación

de negociaciones para un Tratado de Libre Comercio —TLC—, buscando no quedar en desventaja competitiva con sus contrapartes regionales y así asegurar su crecimiento económico basado en un modelo exportador.

Este escenario lleva a pensar cuáles son los efectos locales de esta negociación en las industrias de interés de EU, como son la agrícola, la farmacéutica y telecomunicaciones. Así, este análisis gira en torno a la comprensión de las consecuencias del TLC en la industria de telecomunicaciones, en los usuarios y el Estado.

La importancia de las telecomunicaciones radica en que ha sido una industria clave dentro del esquema aperturista, primero por ser un sector con altos potenciales de crecimiento a nivel global, especialmente en los segmentos de datos (internet sobre banda ancha) y móviles (telefonía celular, PCS y tercera generación), y segundo, por el papel que tienen las telecomunicaciones en el desempeño económico.

Por ejemplo, para países desarrollados como Estados Unidos, una sólida infraestructura global de Tecnologías de Información y Comunicación —TIC's— es esencial en la administración de sus operaciones comerciales, especialmente aquellas con un alcance transnacional; además les permite permear sus estilos de vida en el resto del mundo y así vender sus marcas, cultura y opiniones en todos los mercados<sup>1</sup>.

Una amplia red de telecomunicaciones, donde primen la buena calidad de los servicios y los bajos precios en las TIC's, permite mejorar la competitividad de los negocios en los mercados domésticos y extranjeros<sup>2</sup> tanto para países desarrollados como en desarrollo. Esta afirmación se basa primero, en que mejores y más baratos servicios de telecomunicaciones permiten fortalecer los vínculos de las economías locales con los mercados globales; segundo, un mercado de telecomunicaciones más competitivo mejora el clima de inversión en el país, haciéndolo más atractivo para la inversión extranjera directa, ya que poco le serviría a una empresa aprovecharse de las ventajas de los tratados comerciales (menores aranceles, materias primas más económicas, mano de obra barata) si el costo de sus comunicaciones sigue siendo muy alto; y tercero, una buena infraestructura en TIC's ayudaría a los países en desarrollo a expandir su economía dado que posibilitaría el acceso a un conocimiento que siempre ha estado en manos del mundo desarrollado<sup>3</sup>.

Pero así como las TIC's son una excelente oportunidad para potenciar el desarrollo y crecimiento económico, también tienen el riesgo de ser un diferenciador de clases, entre aquellos que tienen y no tienen acceso a estos medios, fenómeno conocido como la brecha digital y que será explicado más adelante.

<sup>1</sup> Schiller Herbert 1992. *Mass Communication and American Empire*. Westview Press, USA

<sup>2</sup> Varoudakis & Rossotto, 2004: 59.

<sup>3</sup> Cairncross, 1997: p.xiv.

Dado lo anterior, la pregunta principal que deben responder los encargados de formular las políticas sectoriales, es: ¿será posible que el sistema actual, aunado a unos efectos directos del TLC en el sector, puede cumplir con esas condiciones mínimas de acceso universal?.

Adicional a la situación del servicio universal, los tratados de libre comercio deben fomentar la libre competencia, permitiendo la libertad de preferencias del consumidor, la libre entrada de las empresas al mercado, la variedad de precios y de bienes y la eficiencia del aparato productivo nacional. En este orden de ideas, los tratados comerciales que suscriba Colombia deben cumplir con tales objetivos, unidos al fomento del desarrollo y crecimiento económico del país.

Para dar cumplimiento a lo anterior, tanto en las negociaciones como en el proceso de reglamentación subsiguiente, el Estado, como promotor de la competencia, debe corregir las condiciones de asimetría presentes en el mercado de telecomunicaciones en aspectos fundamentales como la remuneración de las redes y las cargas de servicio universal, al mismo tiempo que establezca condiciones de competitividad para los diferentes actores, de tal manera que sea el mercado, y no la regulación, el que determine la supervivencia de los mismos.

#### A. Procesos de apertura de los mercados de telecomunicaciones

La tendencia de liberalización y apertura de los mercados de telecomunicaciones

comienza a vislumbrarse a mediados de los ochenta, cuando la industria en los países desarrollados sintió que sus mercados estaban lo suficientemente maduros y no tenían más opciones para su crecimiento que la expansión transfronteriza. Así mismo, las empresas transnacionales requerían de sólidos y económicos sistemas de información para la operación de sus negocios.

Desde el inicio de las negociaciones, Estados Unidos demostró su posición dominante, por ejemplo, en 1992, se retiraron de las negociaciones del acuerdo de telecomunicaciones, aduciendo la falta de reciprocidad de los demás países para con ellos. Finalmente, en 1997, el Grupo en Telecomunicaciones Básicas completó las negociaciones para liberalizar el comercio de los servicios básicos de telecomunicaciones; este acuerdo fue firmado por 69 gobiernos que suman más del 90% del tráfico internacional<sup>4</sup>. Este acuerdo constituyó un importante cambio en los paradigmas que regían la industria, convirtiéndose en un reto para todos los países, especialmente aquellos en vías de desarrollo, para mejorar la oferta de servicios de telecomunicaciones y así disminuir la brecha tecnológica con el mundo desarrollado.

Los procesos aperturistas han establecido paradigmas, entre otros, como el requerimiento de privatizar monopolios existentes, la necesidad de un regulador independiente, la inviabilidad de cualquier tipo de subsidio y facilidades de interconexión. Todo ello tendiente a facilitar la

<sup>4</sup> El 73,6% del mercado mundial de telecomunicaciones está representado por Estados Unidos, Japón y la Unión Europea. Estos países se han comprometido voluntariamente en procesos de liberalización como resultado de su propia evolución [Drake y Noam, 1997].

competencia y la entrada de nuevos operadores a los mercados; siendo la competencia cada día más fácil en el sector, dado que la convergencia tecnológica permite que diferentes redes se interconecten mutuamente y así, segmentos que estaban tradicionalmente separados, entren a competir en los mercados de otros<sup>5</sup>.

También, es claro que los países en desarrollo carecen de la suficiente infraestructura y de los recursos propios para montarla; es así como estos nuevos paradigmas establecidos en los procesos de globalización, permiten atraer nueva inversión extranjera, mejorando las capacidades tecnológicas de los países que se traduce en mayor oferta de servicios y reducción de precios a los usuarios finales.

De otro lado, según la Unctad<sup>6</sup> para el año 2003, el 65.5% de la Inversión Extranjera Directa —IED— estuvo dirigida a los países desarrollados y el 34.5% a países en desarrollo. Del total de la IED los países de la Unión Europea recibieron el 52,7%, los Estados Unidos el 5.3%, la China el 9.5%. Por otra parte, la totalidad de países africanos sólo recibió el 2.6%, Suramérica el 3.8% y Centroamérica y el Caribe contaron con el 3.1% (sin incluir México). Esto indica que los inversionistas solo quieren participar en aquellos países con infraestructura y con

un interesante mercado de consumo, en lugar de construirlo.

Los procesos de apertura obedecen al interés político y económico de las partes con mayor capacidad de influencia, en detrimento de aquellas más ajenas al acontecer político. Revisando la historia se observa que el proceso de apertura del mercado de telecomunicaciones estadounidense mantiene la misma lógica.

Hay evidencia, como lo ocurrido luego del desmembramiento de AT&T en 1982<sup>7</sup>, que demuestra que los procesos de apertura tienen repercusiones sobre la accesibilidad al servicio. El fenómeno de la “Brecha Digital” es una de las principales preocupaciones que deben tener los gobiernos de los países en desarrollo en este nuevo contexto. Dicho fenómeno se entiende como la brecha entre las personas de una comunidad que tienen acceso y pueden hacer un buen uso de las tecnologías de la información y comunicación y las que no pueden, convirtiendo a las TIC’s en un nuevo diferenciador de clases. No sólo basta con que las comunidades tengan acceso a las tecnologías, se requiere también, que la gente pueda aprender su uso y aplicarlo; de lo contrario, cada vez se excluirá de la sociedad de información a aquellos sin el suficiente poder de compra<sup>8</sup> para acceder y aprender de tales tecnologías, que en Colombia son una inmensa mayoría.

<sup>5</sup> Tarjane, 1999. p.52.

<sup>6</sup> UNCTAD, 2004. Informe sobre las inversiones en el mundo. Giro hacia los servicios.

<sup>7</sup> La fuerza laboral pasó de 117.000 empleados a 24.000; se presentó un traspaso de riqueza de los usuarios residenciales a los corporativos, las tarifas corporativas disminuyeron notablemente mientras las residenciales se incrementaron en mas de un 100% [Hills, 1986, 69]

<sup>8</sup> Elliot P en Boyd-Barret y Newbold (e), 1995: p. 260-263.

Una muestra de este fenómeno es que para finales del año 2004 se estimaban 934.5 millones de usuarios de Internet, de los cuales el 36% se ubican en sólo cuatro países que representan el 9% de la

población mundial. Adicionalmente, países como Estados Unidos tienen una penetración del servicio de internet del 68%, mientras países como la India tienen una penetración del 3,4%<sup>9</sup>.

**Cuadro 1**  
**Penetración mundial de Internet**

	USA	Japón	Alemania	Reino Unido	Resto del Mundo	Mundo
<b>Población</b>	290.800.000	127.600.000	82.500.000	59.300.000	5.739.800.000	6.300.000.000
<i>Participación en el mundo</i>	4,6%	2,0%	1,3%	0,9%	91,1%	100,0%
<b>Internautas</b>	185.550.000	78.050.000	41.880.000	33.110.000	595.910.000	934.500.000
<i>Participación en el mundo</i>	19,9%	8,4%	4,5%	3,5%	63,8%	100,0%
<b>Penetración de internet</b>	63,8%	61,2%	50,8%	55,8%	10,4%	14,8%

Fuente: e-consultancy. Datos a diciembre de 2004

En Colombia el esquema de universalización<sup>10</sup> del servicio de telecomunicaciones está migrando al concepto de acceso universal, donde las poblaciones tienen posibilidades de acceder a los servicios de manera comunitaria como los telecentros<sup>11</sup>. La política de Acceso Universal en Colombia está enfocada en ofrecer servicios comunitarios dentro de un perímetro de 4 kilómetros del domicilio de la persona, de tal modo que los escasos recursos puedan ser asignados de manera eficiente.

El país requiere de importantes inversiones para atender zonas apartadas que no cuentan con servicios TICs. Ergo, si su-

mos el costo de los subsidios que se otorgan en las redes actuales con el costo de la expansión de la conectividad, es fácil vislumbrar que se requiere de una acertada política de servicio/acceso universal.

## II. El sector de las telecomunicaciones en Colombia: situación económica actual

En Colombia, el sector de las telecomunicaciones ha ganado importancia en los últimos años, llegando a representar cerca del 3% del PIB en 2004. Esta tendencia creciente se puede observar claramen-

<sup>9</sup> e-consultancy, 2005.

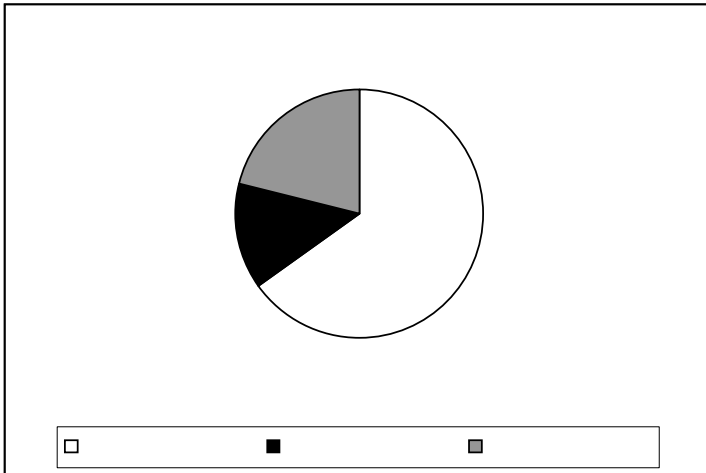
<sup>10</sup> Por Servicio Universal, se entiende llevar los servicios de telecomunicaciones a los hogares de todo estrato socioeconómico de una comunidad. Para los países desarrollados, el concepto se extiende hasta los servicios de banda ancha; mientras que para los países en desarrollo el concepto sólo se aplica hasta los servicios básicos de telefonía.

<sup>11</sup> Un Telecentro es un lugar comunitario al que la gente puede llegar caminando fácilmente y allí utilizar los servicios de telecomunicaciones básicos (telefonía) y avanzados (internet).

te desde 2000, luego de la crisis de 1999, cuando el PIB de telecomunicaciones comenzó a representar trimestre tras tri-

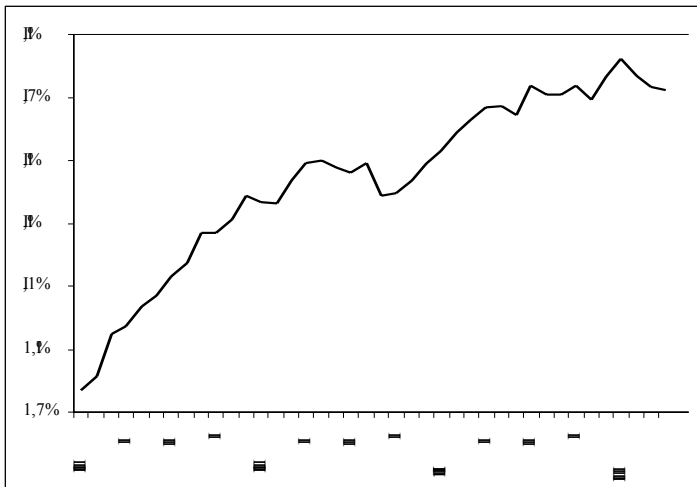
mestre más del 2,5% del PIB, ubicándose en 2,78% en el primer trimestre de 2005<sup>12</sup> (Gráfico 2).

**Gráfico 1**  
**Distribución de líneas telefónicas 2005**



Fuente: Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD).

**Gráfico 2**  
**Participación del PIB telecomunicaciones en el PIB total**



Fuente: DANE.

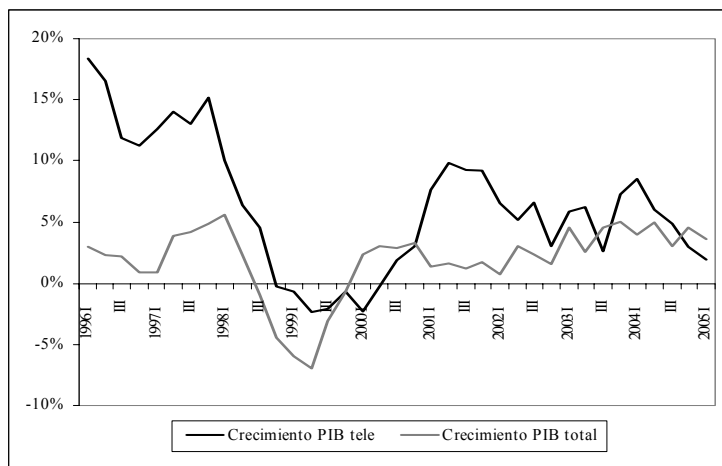
<sup>12</sup> DANE, PIB por ramas de la actividad económica.

Dentro del sector transporte y comunicación, las telecomunicaciones representan el segundo subsector en importancia con una participación del 34% promedio entre 2002 y 2005 según cifras del DANE, y donde el subsector de mayor participación es el transporte terrestre.

La importancia del sector de las telecomunicaciones en el crecimiento econó-

mico, también puede observarse en la relación positiva que se presenta entre el crecimiento del PIB de telecomunicaciones y el PIB total, los cuales parecen mantener desde 1996 una tendencia común (Gráfico 3), relación que sólo parece haberse revertido en pequeños períodos de tiempo, más precisamente entre 2001 y los primeros trimestres de 2002.

**Gráfico 3**  
Evolución del PIB de telecomunicaciones y PIB total



Fuente: DANE.

En el Gráfico se evidencia el crecimiento del PIB de telecomunicaciones por encima del PIB total durante casi todo el período de análisis. La caída presentada por las telecomunicaciones en el 2000, por debajo del PIB total, se debió en gran parte al rezago que aún quedaba de la crisis de 1999 que afectó a todos los sectores de la economía, pero a partir de 2001 el sector recobró la tendencia que

traía antes de 1998, aunque con tasas de crecimiento que se ubicaban entre 3 y 9%, tras haber crecido por encima del 10% antes de la crisis.

La inversión del país en telecomunicaciones se ubicaba cerca al 1% del PIB antes de la crisis de 1999 y cayó a 0,45%<sup>13</sup> en este año, lo cual se reflejó en una caída en el crecimiento del sector, ya que éste es

<sup>13</sup>

Asociación Hispanoamericana de Centros de Investigación y Empresas de Telecomunicaciones (AHCJET), Observatorio económico del sector de las telecomunicaciones.



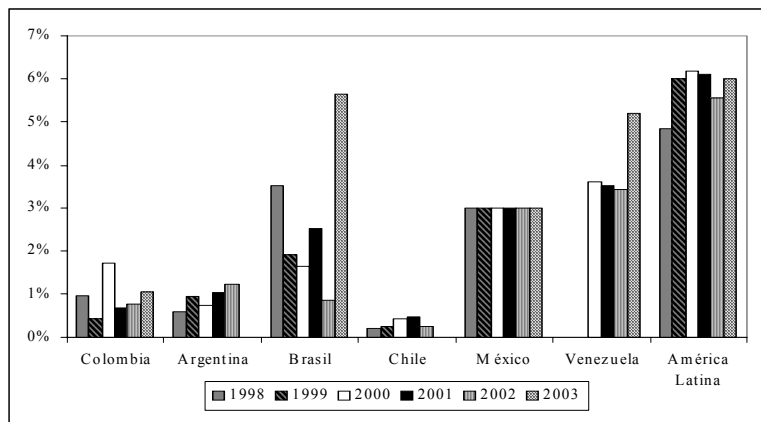
uno de los sectores de la actividad económica que mayor nivel de inversión pública y privada demandan por las necesidades de desarrollo tecnológico y de infraestructura que sugiere en cada país. Sin embargo, para el 2000 la inversión en telecomunicaciones se hizo indispensable para enfrentar el reto que ofrecía el desarrollo que venía presentándose en telefonía móvil y en el uso masivo del internet.

La inversión en el sector aumentó su participación en el PIB al 1,71%<sup>14</sup> aunque esta cifra se redujo en 2001, recuperó su senda de aumento en la participación hacia 2003 ubicándose en 1,08%, y es probable que esta senda se mantenga en

2004 y 2005, dado que el sector debe prepararse para la competencia con empresas externas que genere un posible desenlace a favor del TLC luego del actual proceso de negociación, siempre y cuando no se permita la prestación de servicios transfronterizos.

Al comparar la inversión en telecomunicaciones de Colombia con algunos países de América Latina se observa que ésta es una de las más bajas junto con Argentina y Chile, cuyo nivel de inversión rodea el 1% del PIB de cada país, mientras que en países como Brasil y Venezuela la inversión en telecomunicaciones alcanzó niveles superiores al 5% en 2003, muy cercano al promedio de 6% en América Latina para el período 1998-2003.

**Gráfico 4**  
**Inversión en telecomunicaciones en América Latina (% del PIB)**



Fuente: DNP, AHCJET.

En el contexto externo, el sector de las telecomunicaciones también ha obtenido gran importancia en los últimos años, pasando de representar alrededor del 9%

de las exportaciones de servicios en el 2000, a representar algo más del 10% en 2004 y el 10,2% en lo que va de 2005<sup>15</sup>. Igualmente, las importaciones del sector

<sup>14</sup> Ibid., 2. simulador en internet.

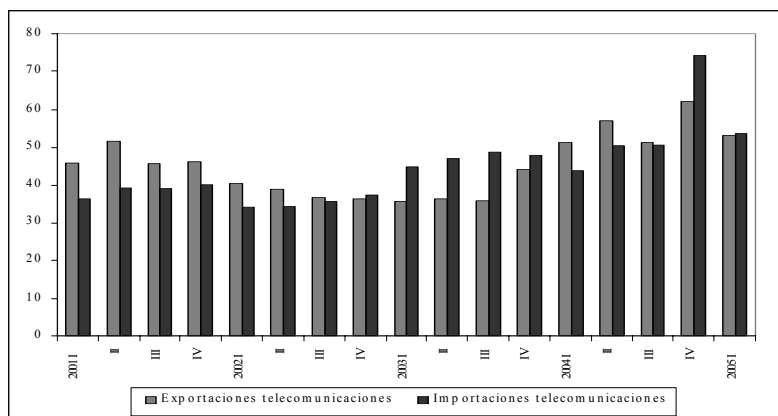
<sup>15</sup> Banco de la República, balanza de pagos.

de telecomunicaciones han alcanzado niveles significativos como porcentaje del total de importaciones del sector servicios, aunque estos niveles no superan el 6% del PIB, para 2005 esta participación se ubica en 5,4%.

En cuanto al nivel de exportaciones<sup>16</sup> e importaciones totales de las telecomunicaciones, puede observarse (Gráfico 5) como las exportaciones han superado a las importaciones en la mayor parte del período analizado, lo que quiere decir que la balanza comercial de las telecomu-

nicaciones ha sido superavitaria en general, con desbalances importantes en 2003 por la mayor necesidad de bienes de capital del exterior, en especial bienes tecnológicos y en 2004 posiblemente motivado por el comportamiento de la tasa de cambio en este año aún cuando las importaciones estaban decreciendo en términos anuales trimestre a trimestre (Gráfico 6). Para 2005, la balanza comienza a mostrarse superavitaria nuevamente a raíz del repunte de la tasa de cambio que reactiva las exportaciones y desestimula la importación.

**Gráfico 5**  
**Exportaciones e importaciones del sector de telecomunicaciones**  
(Millones de dólares)



Fuente: Banco de la República.

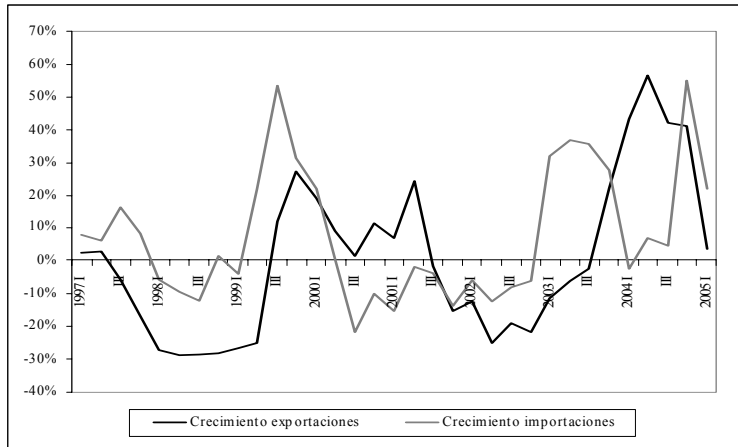
Como se observa en el Gráfico 6, el crecimiento de las exportaciones e importaciones del sector de telecomunicaciones han presentado históricamente un comportamiento muy similar en sus períodos de auge y desaceleración, pero permaneciendo el crecimiento de las

importaciones por encima de las exportaciones la mayor parte del tiempo. Así, aunque la tendencia haya sido superavitaria para el sector de telecomunicaciones, parece que las importaciones se han comportado de manera más dinámica en comparación con las exportaciones.

<sup>16</sup> La exportación de servicios de telecomunicaciones consiste básicamente en la terminación de tráfico de operadores internacionales en el país, pues esto constituye una entrada de divisas, es decir pago de los operadores extranjeros a los operadores colombianos que cursan el tráfico.

Gráfico 6

## Crecimiento de exportaciones e importaciones del sector de telecomunicaciones



Fuente: Banco de la República.

De esta manera, se observa como el sector de las telecomunicaciones ha ido adquiriendo mayor importancia dentro de los sectores de bienes y servicios que influyen en el crecimiento económico y el desarrollo de mercados del país, tanto a nivel interno como externo, este sector es un gran generador de sinergias entre los diferentes sectores que se ven involucrados en el oferta y demanda de servicios de telecomunicaciones del país, y de forma especial el sector tecnológico, al cual se encuentra estrechamente ligado el desempeño de las telecomunicaciones a nivel mundial.

### III. Situación actual del mercado de las telecomunicaciones en el mundo y Colombia

#### A. El mercado de las telecomunicaciones en el mundo

El favorable desempeño económico mundial desde 2003, luego de la reactivación

de Estados Unidos y el vertiginoso crecimiento de China, se ha reflejado en un crecimiento importante en los ingresos del sector de las telecomunicaciones a nivel mundial, el cual se ha caracterizado en los años recientes por una recomposición del mercado de las telecomunicaciones a través de la sustitución de los servicios tradicionales de voz por la telefonía móvil, y el consumo creciente de servicios de datos como Internet, sugiriendo así una redistribución de los ingresos totales generados por el sector de las telecomunicaciones.

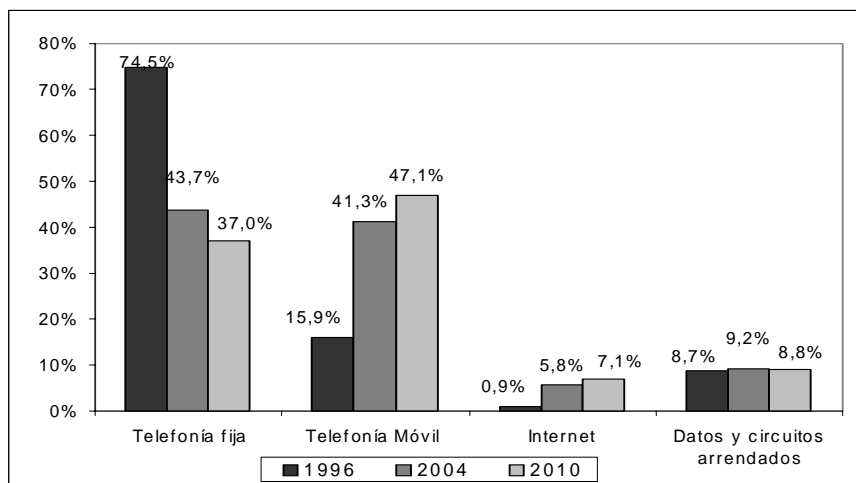
En los últimos años, la sustitución de la telefonía fija por la móvil ha sido evidente alrededor del mundo (Gráfico 7). Así, para 1996 la telefonía fija representaba el 74,5% del total de los ingresos del sector y para 2004 ésta pasó a ser del 43,7% y se estima que para el año 2010 esta participación ya haya caído al 37%; en contraste, la participación de la telefonía móvil viene presentando un crecimiento significativo desde años atrás hasta alcan-

zar a cruzarse con la fija en 2004 y con la posibilidad de superarla en un futuro. Igualmente, los servicios de datos están entrando al mercado de manera creciente

en aprovechamiento de las tecnologías de la información cada vez más avanzadas y con mayores posibilidades de acceso para el público en general.

Gráfico 7

Participación de los ingresos mundiales de los servicios de telecomunicaciones



Fuente: Comisión de Regulación de Telecomunicaciones –CRT–, julio de 2005.

La mayor sustitución de telefonía fija por móvil se ha presentado entre países desarrollados, donde se tenía entre 2000 y 2003 un promedio de 56,08 líneas fijas por cada 100 habitantes y 66,7 teléfonos celulares, mientras en países en desarrollo, básicamente de América Latina, se contaba con 17,3 líneas fijas en promedio frente a 19,8 teléfonos celulares, ambas por debajo del promedio de la región latinoamericana, que se viene mostrando como potencial de desarrollo del mercado de las telecomunicaciones de gran atractivo para inversionistas extranjeros del sector.

En países en desarrollo el sistema tarifario también ha influido en el proceso de sustitución de telefonía fija por móvil.

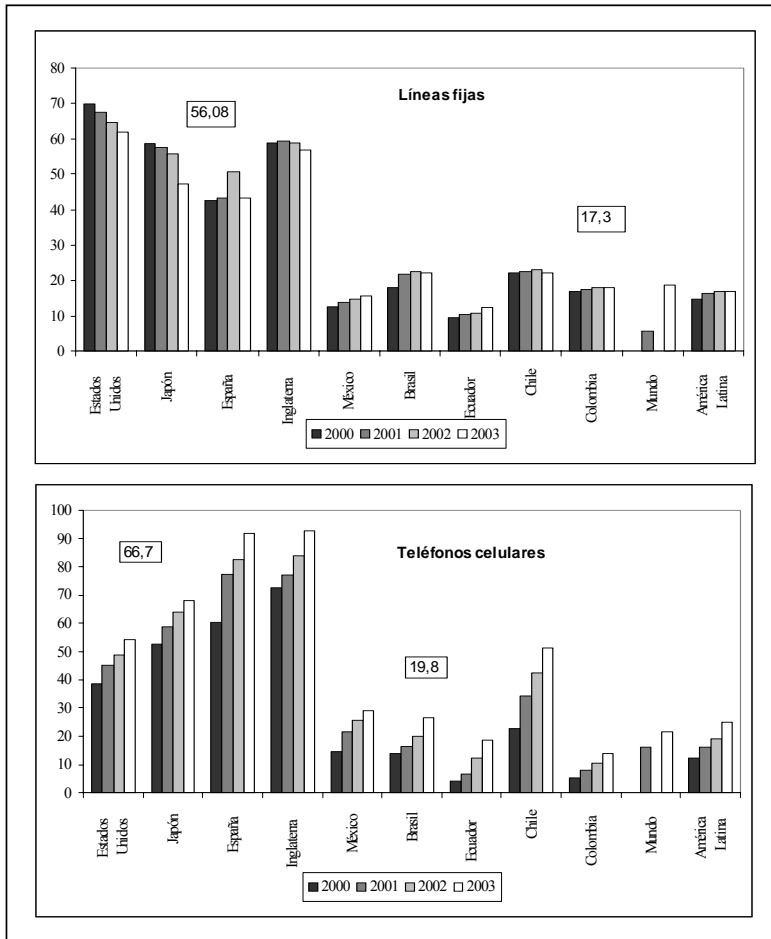
Dado que en un principio era costoso un minuto celular, se prefería continuar con el uso de fijos para llamadas tanto locales como de larga distancia, pero ante la gran entrada de estos competidores móviles al mercado, las tarifas, de larga distancia especialmente, debieron ser ajustadas por el mercado. Así por ejemplo, en países como Ecuador, Chile, Perú y Colombia se puede observar que el nivel tarifario de telefonía fija de larga distancia internacional saliente –LDIS– es inferior al promedio de América Latina (Gráfico 9), mostrando como la sustitución de fijo por móvil no ha sido motivada precisamente por manejar un alto nivel tarifario, es decir, el uso de nuevas tecnologías de las telecomunicaciones aún siendo influenciadas por las tarifas en cuanto a

su efecto en el poder adquisitivo, han sido incentivadas por las características y comodidades propias de estos nuevos servicios, además del avance tecnológico que representan.

Por su parte, la evolución del Internet alrededor del mundo es una constante,

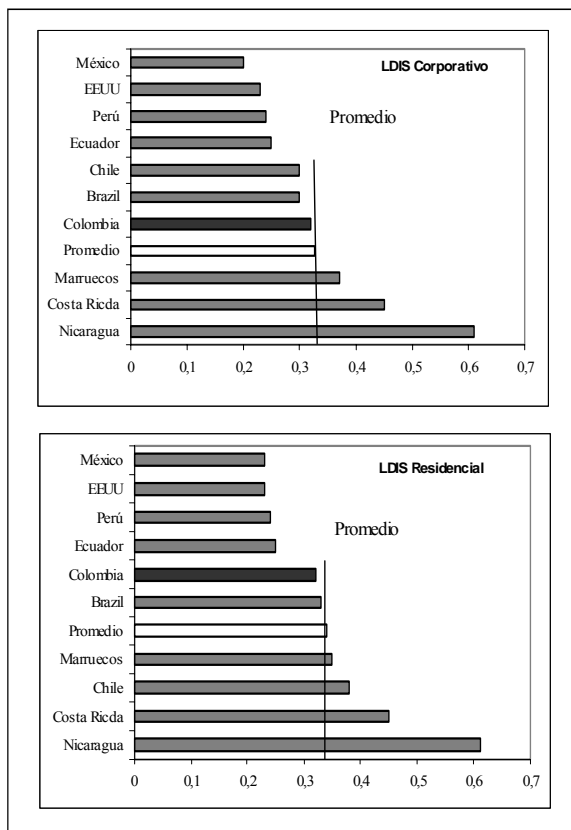
aún cuando cada vez es menor la tasa de crecimiento de este servicio en las diferentes regiones del mundo, haciendo que los operadores de telefonía fija enfoquen sus esfuerzos a los servicios de banda ancha para recuperar los ingresos perdidos por la sustitución del Fijo por el Móvil.

**Gráfico 8**  
**Número de líneas fijas y teléfonos celulares en el mundo**  
**(Por cada 100 habitantes)**



Fuente: Unión Internacional de Telecomunicaciones. Observatorio de telecomunicaciones.

**Gráfico 9**  
**Comparación de tarifas Larga Distancia Nacional Saliente**



Fuente: Operadores Andesco.

**B. El mercado de las telecomunicaciones en Colombia**

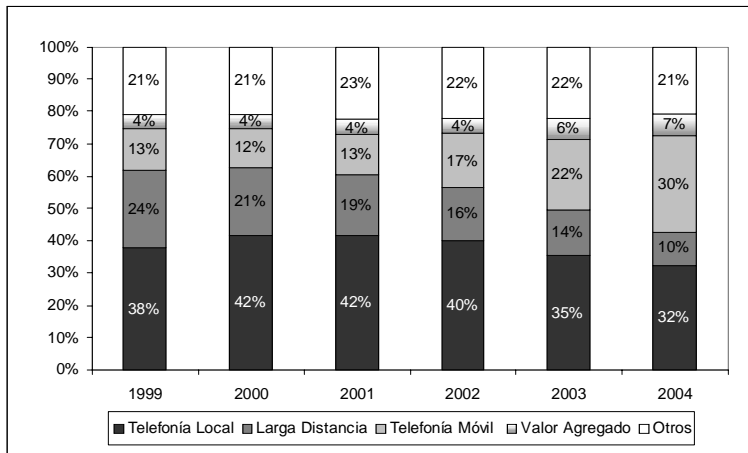
El mercado de las telecomunicaciones en Colombia se ha comportado de manera muy similar al resto del mundo. Así, en la actualidad se observa claramente la sustitución fijo-móvil que se ha venido presentando, lo cual se refleja en una disminución de la participación del servicio tradicional de voz en el total de ingresos por servicios del sector, contrarrestada por una creciente participación de servicios móviles y de datos (Gráfico 10).

Aún cuando la telefonía local ha representado el mayor porcentaje en el total de ingresos del sector, su participación ha ido cayendo año tras año desde 2002, al igual que la telefonía de larga distancia, momento en el cual se comenzaba a percibir el aumento de los ingresos de telefonía móvil y en menor proporción de los servicios de valor agregado para el sector. Este comportamiento en los ingresos es el reflejo de la menor penetración de la telefonía fija en comparación con la móvil. Así, en 2001, el porcentaje de penetración

por cada 100 habitantes era del 17% y en 2004 se observó que este no ha cambiado desde entonces, mientras que la telefonía móvil ganaba terreno en el mercado

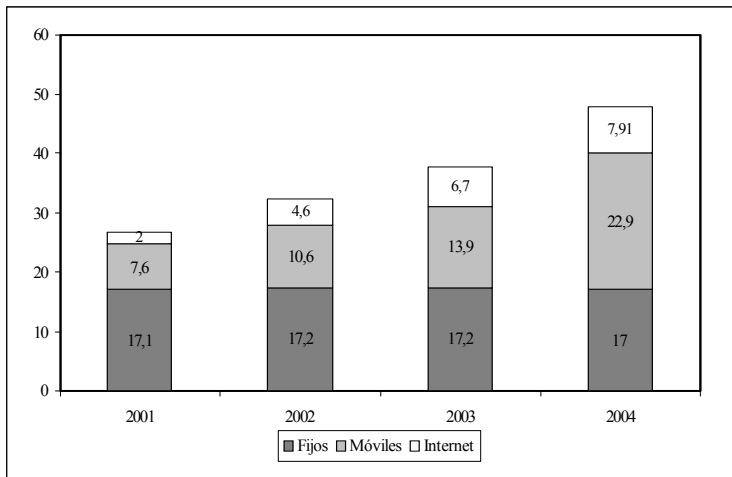
pasando de una penetración del 7,6% en 2002 a una del 22,7% en 2004, al igual que el servicio de Internet que pasó de 2% a 7,9% de penetración en el mismo período (Gráfico 11).

**Gráfico 10**  
Participación en los ingresos por servicio de telecomunicaciones



Fuente: Comisión de Regulación de Telecomunicaciones.

**Gráfico 11**  
Evolución de la penetración en los servicios de telecomunicaciones en Colombia



Fuente: SSPD, Ministerio de comunicaciones, CRT.

Aún cuando la telefonía fija ha perdido terreno en el mercado, es de resaltar que la cobertura de servicios básicos de telecomunicaciones entre 2001 y 2004, que en promedio fue de 18 líneas por cada 100 habitantes<sup>17</sup> no es tan despreciable si se tiene en cuenta que por cada línea hay 4 o 5 personas de un mismo círculo familiar que hace uso de ella, esta cifra de hecho está por encima del promedio de América Latina. Sin embargo, en el país existe una parte de la población de escasos recursos que no ha tenido hasta hoy la posibilidad de acceder a los servicios básicos de telecomunicaciones y mucho menos a las nuevas tecnologías de la información ofrecidas en el mercado. Con los programas de servicio universal se espera que una gran parte de la población tenga acceso a estas oportunidades que le ofrece el sector para acercarse al mundo de la información.

La sustitución Fijo-Móvil es un hecho: la telefonía local ha presentado una importante disminución del tráfico de minutos en los últimos años, pasando de un promedio de 652 minutos al mes por línea a cerca de 550 en 2004. A esto se le suma el aumento de retiros de 497.498 líneas entre 2003 y 2004 entre todos los estratos socioeconómicos, motivados en su mayoría por mora en el pago y solicitud del suscriptor; mientras que la apertura

de líneas de servicio se disminuyeron en un 1,7% en estos dos años como resultado de la competencia directa a través de servicios sustitutos y la convergencia de servicios, producto de la aparición de nuevas tecnologías.<sup>18</sup> Sin embargo, el uso de la telefonía local continúa siendo el medio de comunicación más utilizado por los hogares de menores ingresos, según la Encuesta de Calidad de Vida de 2003 en el DANE, donde se encontró que el acceso a terminales móviles es aún muy bajo en estratos de bajos ingresos<sup>19</sup>.

La incursión de la telefonía móvil en el mercado de telecomunicaciones se puede observar en el crecimiento vertiginoso del número de usuarios y el tráfico cursado en los últimos años, cuyos crecimientos superan ostensiblemente el comportamiento de los servicios fijos (Gráfico 12).

Finalmente, los servicios en Internet reflejan la tendencia actual de tecnologías, lo que lleva a una disminución de los suscriptores conmutados, en contraste con un incremento en el acceso a los servicios de Internet de banda ancha que ofrece mejor calidad del servicio y otros servicios anexos a éste. Sin embargo, la penetración de Internet banda ancha en Colombia continúa siendo bajo en comparación con los demás países de América Latina.

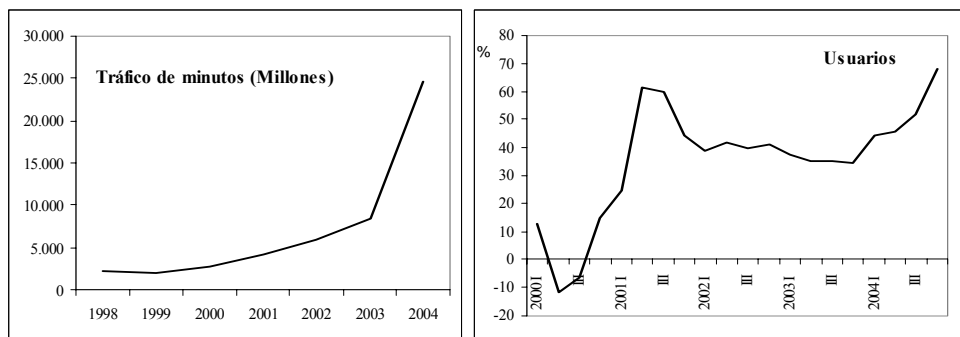
<sup>17</sup> Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

<sup>18</sup> Informe sectorial de Telecomunicaciones, CRT, julio de 2005.

<sup>19</sup> Comisión de Regulación de Telecomunicaciones.



**Gráfico 12**  
**Trafico de minutos de telefonía móvil y crecimiento de usuarios**



Fuente: Ministerios de comunicaciones y DNP.

Esta mirada panorámica del mercado de las telecomunicaciones en Colombia da una idea de cómo se está dando el movimiento entre los diferentes servicios ofrecidos actualmente y de la necesidad de potenciarlos y diversificarlos eficientemente, de manera que el sector se prepare para la gran competencia que se tendría al interior de país con la firma del TLC bajo condiciones de igualdad para todos los operadores presentes en el mercado.

#### IV. Efectos del TLC en el sector de las telecomunicaciones

A continuación se realizará un análisis de las principales variables de negociación dentro del capítulo de telecomunicaciones en el TLC.

##### A. Simetría en las condiciones de competencia

El TLC no es suficientemente explícito en garantizar igualdad de condiciones para todos los operadores y proveedores

de servicios de telecomunicaciones, lo cual es una imperiosa necesidad en el marco de la convergencia. En efecto, hoy no sería admisible que se profundizara en una regulación que concentra sus cargas en algunos pocos servicios y exime de ellas a otros, generando así una ventaja competitiva que surge de las reglas de juego mas no del mercado propiamente.

Por lo anterior, es riesgoso que en desarrollo del tratado, cualquier empresa pueda prestar servicios de telecomunicaciones, sin estar sujeto a las mismas cargas (licencias, remuneración de redes, contribuciones al servicio universal) a las que están sujetos los operadores de servicios públicos de telecomunicaciones, lo que dejaría a éstos últimos en condiciones muy desventajosas.

Así, preocupa que se pueda generar una indefinición o vacío normativo, de tal manera que se generen conflictos frente a la implantación de las disciplinas del tratado en el que sólo se han contemplado derechos para los nuevos agentes, sin ser explícita la igualdad de condiciones para

los ya existentes, lo cual se agrava si se tiene en cuenta que el TLC crea nuevas categorías de servicios, diferenciando los servicios que se prestan al público en general de los servicios prestados a terceros (como son los servicios de información y aquellos prestados por las empresas).

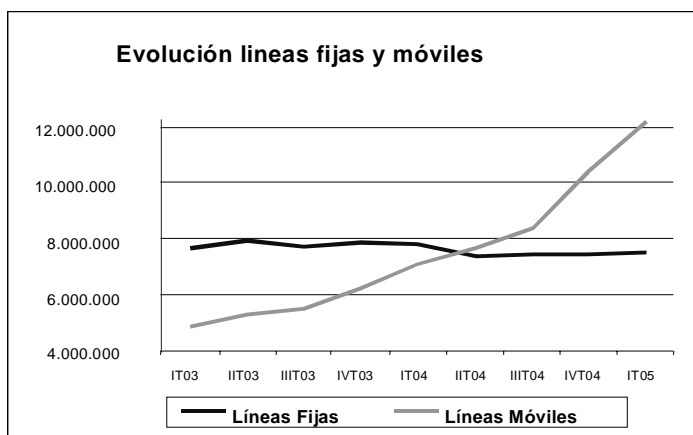
Lo anterior se puede traducir en que algunos agentes, operando bajo una de las categorías creadas por el TLC puedan abstenerse de los costos regulatorios actuales (contraprestaciones al servicio universal, pago de cargos de acceso), conllevando a los operadores establecidos a querer ostentar dicha categoría (léase servicios de información o el término “empresa”), para igualarse en el pago de cargas regulatorias teniendo serias repercusiones sobre las contribuciones que hoy pagan los operadores establecidos

(Larga Distancia, Valor Agregado) al Fondo de Comunicaciones para los planes de servicio/acceso universal.

### B. Telefonía móvil

En el año 2002, el mundo presenció como el número de suscriptores de telefonía móvil superaban al de abonados fijos. Colombia alcanzó en junio de este año los 15 millones de usuarios móviles frente a 7,4 millones de la telefonía básica. Según Telegeography, la tendencia móvil en los países en desarrollo es de alto crecimiento debido a que estas redes son más económicas y fáciles de instalar que las redes fijas. Así mismo, la preferencia entre usuarios jóvenes se inclina de manera creciente hacia los servicios móviles<sup>20</sup>, consolidándose el llamado fenómeno de sustitución fijo-móvil.

**Gráfico 13**  
Evolución de líneas fijas y móviles



Fuente: CRT y Ministerio de Comunicaciones.

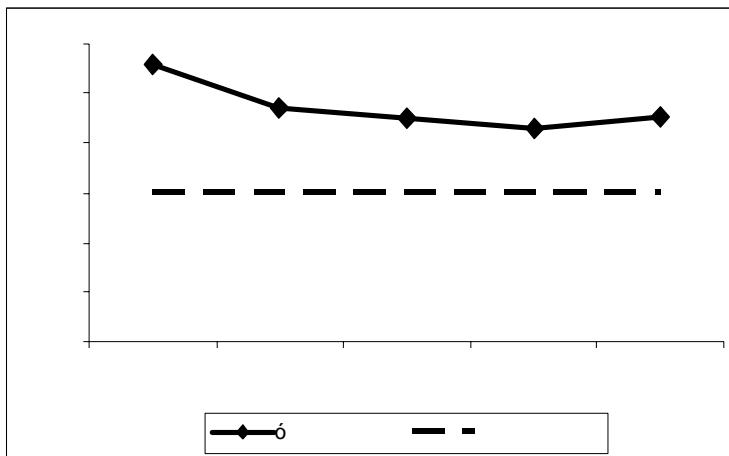
<sup>20</sup> Telegeography, 2005. Global Traffic StatistARCHIVO EXCELics and Commetary, pg. 67

En este orden de ideas, es previsible que los operadores móviles tendrán cada vez una mayor participación y por ende predominancia de mercado. De ahí que no exista ninguna lógica económica ni comercial en que los operadores móviles sean excluidos de las principales disciplinas de competencia en el TLC. Sin embargo, la inclusión de la industria móvil está pendiente de negociación debido al interés de los operadores móviles nort-

americanos de proteger su negocio. Tal inclusión, le asegurará al país una mayor dinámica en el desarrollo del sector, logrando así realizar los principios que son pilares de la competencia, como quedó descrito atrás.

Finalmente no tiene explicación económica una exclusión, dados los índices de concentración presentados en la industria móvil.

**Gráfico 14**  
**Evolución del índice HHI en la industria móvil colombiana**



Fuente: CRT y Ministerio de Comunicaciones.

### C. Empresas con redes privadas que ofrecen servicios a terceros

El TLC posibilita la conexión de redes privadas con las redes públicas, lo que podría generar, de no establecerse una regulación adecuada, que proveedores ofrezcan servicios a terceros sin asumir las cargas que soportan quienes tienen la categoría de prestadores de servicios públicos.

Para evitar que se genere un descreme injustificado de los mercados, lo que contraviene la equidad en la competencia y vulnera el principio de igualdad ante las cargas públicas, es necesario establecer explícitamente que aquellas empresas que presten servicios de telecomunicaciones a terceros deberán someterse a las mismas reglas a las cuales están sometidos los proveedores de servicios públicos de telecomunicaciones.

#### D. Igualdad ante las cargas públicas

Otro punto fundamental en el TLC es que se debe garantizar la igualdad de los proveedores de servicios frente a las cargas públicas, esto es, el servicio universal. En el pasado, el país optó por un modelo de servicio universal distributivo que permitió que se alcanzara un nivel de cobertura de servicios superior a las medias regionales,<sup>21</sup> gracias a los servicios prestados a ciertos estratos socioeconómicos. Este modelo ha impuesto cargas especialmente a algunos operadores de telefonía básica, lo que impide una competencia eficaz con servicios sustitutos. Si el ideal es que la industria sea más competitiva y eficiente, el Estado debe limpiarla de subsidios ocultos.

Algunos analistas aconsejan sobre la necesidad de dejar explícita la obligación de TODOS los agentes de contribuir a financiar el servicio universal, como un reflejo del principio de igualdad ante las cargas públicas. De lo contrario, estas cargas podrían quedar en cabeza sólo de algunos operadores, distorsionando la sana competencia.

#### E. Equidad tributaria

En el marco del TLC, los servicios podrían ser desarrollados de manera transfronteriza, es decir prestados desde cualquier parte del mundo sin tener presencia comercial en el lugar en el que son recibidos. Al no exigirse la presencia comercial en Colombia, podrían existir

prestadores de servicios cuya carga tributaria sería menor a la de aquellos que sí tienen presencia comercial en el país, lo cual traería como consecuencia una clara desventaja competitividad para la prestación de estos servicios desde Colombia y se incentivaría a los prestadores de servicios a domiciliarse en los Estados Unidos, traduciéndose esto en una disminución en los ingresos corrientes y fiscales para Colombia.

Los operadores estadounidenses que podrían prestar estos servicios, no sólo tendrían el beneficio de recibir sus pagos libres de retención en la fuente por concepto de impuesto de renta y remesas, sino también estarían excusados de asumir las cargas tributarias a las cuales están sometidos los operadores locales (ICA, predial, timbre, etc).

#### F. Medida disconforme de enrutamiento de tráfico

El mercado de tráfico de Larga Distancia Internacional Entrante a Colombia<sup>22</sup> se ha caracterizado por el alto volumen de fraude, es decir, operaciones clandestinas que traen al país tráfico del exterior sin asumir los distintos costos regulatorios. Esta práctica puede generarle pérdidas anuales cercanas a los US\$100 millones al país. Las autoridades norteamericanas han sido permisivas con los procedimientos de fraude por parte de sus operadores, una vez que su objetivo global ha sido la reducción de costos de terminación del tráfico originado en Estados Unidos.

<sup>21</sup> Documento elaborado por ANDESCO, Cartagena, febrero 2005.

<sup>22</sup> En Telecomunicaciones, este es el servicio con mayor vocación de generador de divisas para el país, una vez que agentes externos pagan a los operadores colombianos para terminar sus minutos en el territorio nacional.

El fraude se explica por varias razones: (i) arbitraje entre los cargos de acceso y las tarifas de usuario final en telefonía básica; (ii) el no pago de contribuciones al Fondo de Comunicaciones para el servicio/acceso universal, y (iii) el carácter ilegal del negocio de donde se puede desprender el no pago de impuestos y el lavado de activos.

Con esto, en el texto del tratado se está negociando la obligación para que los operadores que originen tráfico en los Estados Unidos lo hagan a través de las instalaciones de los operadores legalmente establecidos, poniendo a todos los operadores interesados en atender ese mercado bajo las mismas condiciones de costos regulatorios, y obligaría además a que los operadores estadounidenses sólo contraten este servicio con los operadores autorizados por la legislación colombiana.

## Conclusiones

El TLC no es la gran panacea para el desarrollo del mercado de telecomunicaciones. Colombia cuenta con un aceptable nivel de apertura y competencia, donde el público puede gozar de tarifas competitivas a nivel regional y servicios de calidad. Muchas de las medidas discutidas pueden profundizar el mercado y otras necesitan de un regulador fuerte para reglamentarlas de manera efectiva.

Los principales beneficios estarán dados básicamente a los segmentos corporativos, con el posible detrimento de los usuarios masivos, en la medida que se pueden disminuir los aportes al Fondo de Comunicaciones.

La firma del TLC traerá importantes retos para el marco regulatorio del país. Colombia está necesitado del establecimiento de un esquema de regulación por mercados en lugar del actual sistema de regulación de servicios. Los tiempos de convergencia apremian por unas reglas de competencia, donde se limite el cada vez mayor poder de mercado de los agentes con operaciones integradas a nivel regional, quienes mediante operaciones cruzadas en sus distintos mercados tienen la facilidad de usar prácticas tarifarias con el ánimo de desviar la competencia.

El no incluir a los operadores móviles asegurará un dominio del mercado de telecomunicaciones nacional para tales agentes, yendo en contravía de todo principio de sana competencia, con funestas consecuencias futuras para los usuarios.

Si el TLC incluye medidas de servicios transfronterizos se correrían riesgos como: (i) desestímulo a la inversión en telecomunicaciones en el país, (ii) pérdida de empleos locales, una vez que algunos servicios se pueden prestar desde otro país, (iii) disminución de los aportes al Fondo de Comunicaciones y por ende aumento de la brecha digital y (iv) pérdida de ingresos corrientes para el Estado colombiano.

No es claro que el capítulo de telecomunicaciones en el TLC vaya a incentivar la Inversión Extranjera Directa en el país. Mayores inversiones en el sector son fruto de expectativas de crecimiento económico del país por parte de los inversionistas.

Más que del TLC, los participantes actuales de la industria, en especial aque-

llos de capital público, deben preocuparse por la fuerte incursión en el mercado nacional de los operadores regionales Telmex y Telefónica. El nivel de integración y las economías de escala y alcance que pueden desarrollar, les permitirá fácilmente adueñarse de los distintos mercados; con el serio riesgo para el país de quedar ante un mercado altamente concentrado y con unos muy pocos operados con el poder de fijar precios y condiciones de servicio casi de monopolio.

En términos del mercado, la industria de telecomunicaciones del país deber potenciar el uso de las tecnologías de la información, la implementación de estrategias donde se diversifique la oferta de servicios de voz tanto en telefonía fija como móvil y de servicios de datos a través de la potencialización de los avances tecnológicos en Internet para, de esta manera, hacer más eficiente, de mayor cobertura y alcance los sistemas de información del país.

## Referencias

- CAIRNCROSS FRANCES, (1997). *The death of the distance*. London, Orion Business Books.
- CENTRO DE INVESTIGACIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES (2005). "TLC y las telecomunicaciones colombianas", *Revista Colombiana de Telecomunicaciones*, Vol. 11, No 36, CINTEL, mayo.
- COMISIÓN DE REGULACIÓN DE TELECOMUNICACIONES (2004). "Informe sectorial de telecomunicaciones", Edición No 3, CRT, julio.
- \_\_\_\_\_(2005). "Informe sectorial de telecomunicaciones", Edición No 4, CRT, febrero.
- \_\_\_\_\_(2005) "Informe sectorial de telecomunicaciones", Edición No 5, CRT, julio.
- ELLIOT PHILIP, (1995) "Intellectuals, the 'information society' and the disappearance of the public sphere". *Boyd-Barrett Oliver and Newbold Chris (e) 1995, Approaches to media: a reader*, Capítulo 31, Arnold London.
- SCHILLER, HERBERT (1992). "Mass Communication and American Empire". Westview Press, USA.
- TARJANNE, P. (1999). "Preparing for the next revolution in telecommunications: implementing the WTO agreement" *Telecommunications Policy* 23, pp 51-63.
- TELEGEOGRAPHY (2005). Global Traffic Statistics and Commetary, pág. 67.
- UNCTAD, (2004). Informe sobre las inversiones en el mundo. Giro hacia los servicios.
- VAROUDAKIS, A. & ROSSOTTO, C. (2004). "Regulatory reform and performance in telecommunications: unrealized potential in the MENA countries". *Telecommunications policy*, 28, pp 59-78.