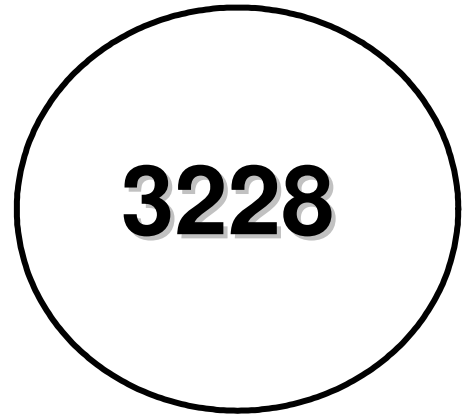


Documento

Conpes

República de Colombia
Departamento Nacional de Planeación



**LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PARA LOS SERVICIOS DE
TELEFONÍA PÚBLICA BÁSICA CONMUTADA A CARGO DE LA
NACIÓN**

Ministerio de Comunicaciones
Ministerio de Hacienda y Crédito Público
DNP: DIE-STEL

Versión aprobada

Bogotá, D.C., 16 de junio de 2003

- I. TENDENCIAS GLOBALES**

- II. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE LA TELFONIA LOCAL EN COLOMBIA**

- III. PERSPECTIVA ACTUAL DE TELECOM Y SUS TELEASOCIADAS**
 - A. ASPECTOS OPERATIVOS**
 - B. ASPECTOS FINANCIEROS**
 - C. ASPECTOS JURIDICOS**
 - D. ASPECTOS LABORALES**
 - E. CONTRATOS DE ASOCIACIÓN A RIESGO COMPARTIDO**
 - F. ACTIVIDADES QUE NO GENERAN VALOR AGREGADO**

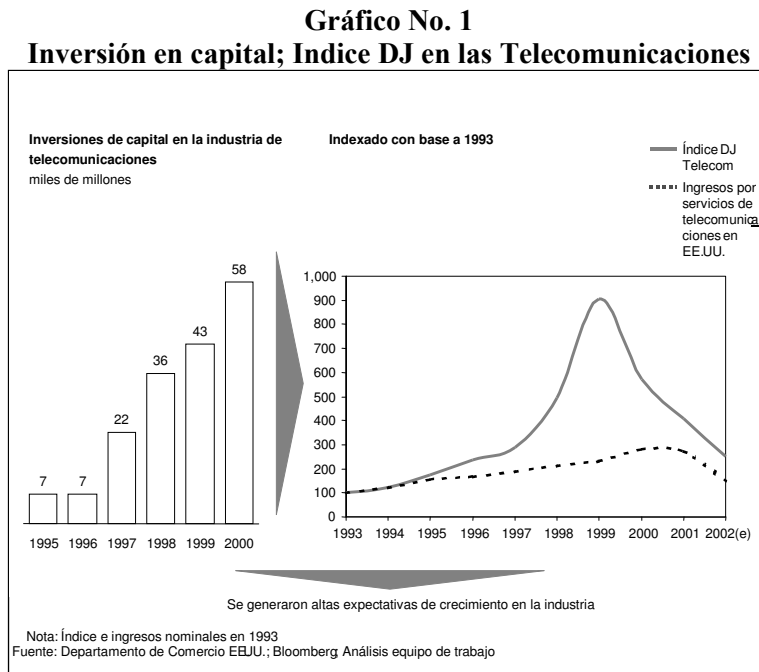
- IV. POLITICA Y PLAN DE ACCION**
 - A. LINEAMIENTOS DE POLITICA PARA LA ADOPCIÓN DE UN PLAN DE ACCION**
 - B. EVALUACIÓN DE ALTERNATIVAS DE SOLUCION A LA PROBLEMÁTICA SECTORIAL**
 - C. RESULTADOS ESPERADOS**

Este documento informa al CONPES las políticas y acciones sobre el sector de comunicaciones adoptadas recientemente. Así mismo, se presentan las políticas para el desarrollo de la telefonía pública en un marco de competencia que garantice la prestación eficiente del servicio y la sostenibilidad del sector.

I. TENDENCIAS GLOBALES

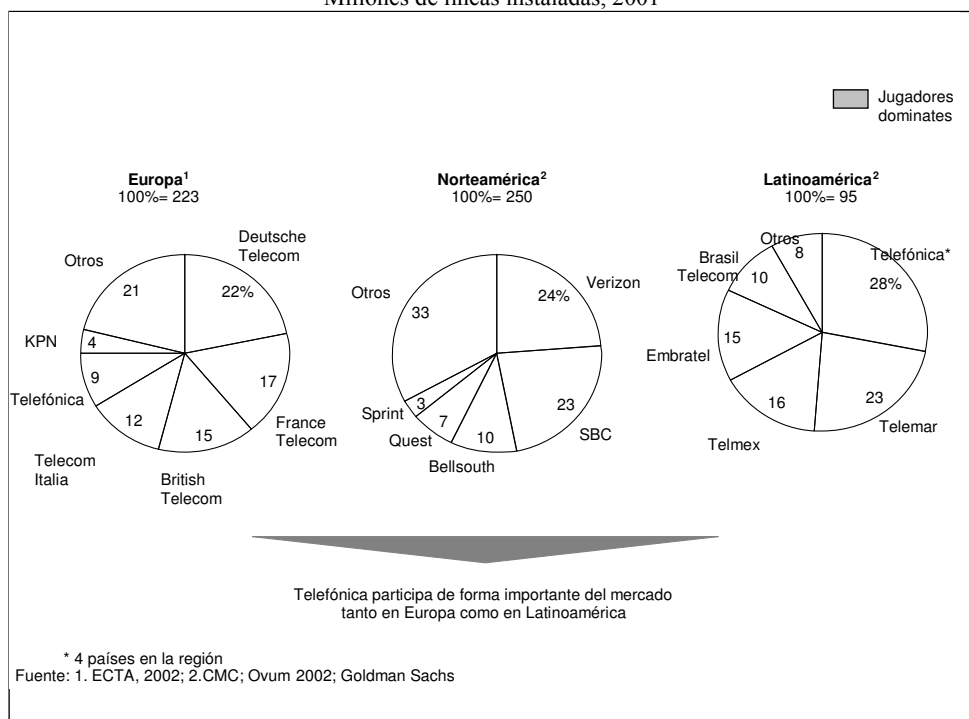
La evolución reciente del sector de telecomunicaciones ha estado dominada por cuatro tendencias globales: alta competencia, convergencia tecnológica, integración vertical y globalización. A comienzos de la década del noventa se consolidan estas tendencias y se gesta una bonanza transitoria en el sector. Hacia finales de la misma década se inicia un proceso de deterioro de la situación financiera de las empresas del sector, causado, entre otras cosas, por las inversiones excesivas realizadas bajo la expectativa de una revolución tecnológica de grandes proporciones.

De otro lado, la desaceleración de la economía mundial repercutió negativamente sobre el dinamismo del sector ya que impidió la generación de los ingresos necesarios para atender los altos niveles de endeudamiento originados en las nuevas inversiones. Como consecuencia, los acreedores financieros elevaron la calificación de riesgo de la deuda, y el sector entró en un período de contracción, lo que generó, a su vez, apreciables pérdidas operativas y considerables caídas en las cotizaciones en bolsa (Gráfico 1).



A partir del año 2001, la contracción del sector ha traído consigo ajustes en los gastos y costos de las empresas, así como la adopción de estrategias más conservadoras de expansión. La necesidad de buscar economías de escala, aprovechar economías de alcance y expandir la participación de mercado ha dominado las acciones del sector en tiempos recientes. Ello ha traído consigo una concentración en la prestación del servicio. El Gráfico 2 muestra que actualmente pocos jugadores dominan el mercado tanto en el mundo desarrollado como en el mundo en desarrollo.

Gráfico No. 2
Pocos Jugadores Dominan el Mercado
 Millones de líneas instaladas, 2001



El servicio de telefonía local ha alcanzado altos niveles de penetración, presentando una saturación en los mercados de los países desarrollados. En algunos países de Latinoamérica comienza a presentarse la misma situación, lo que ha obligado a las empresas del sector a buscar alternativas de crecimiento apelando a políticas que permitan proveer diferentes servicios y disminuir costos.

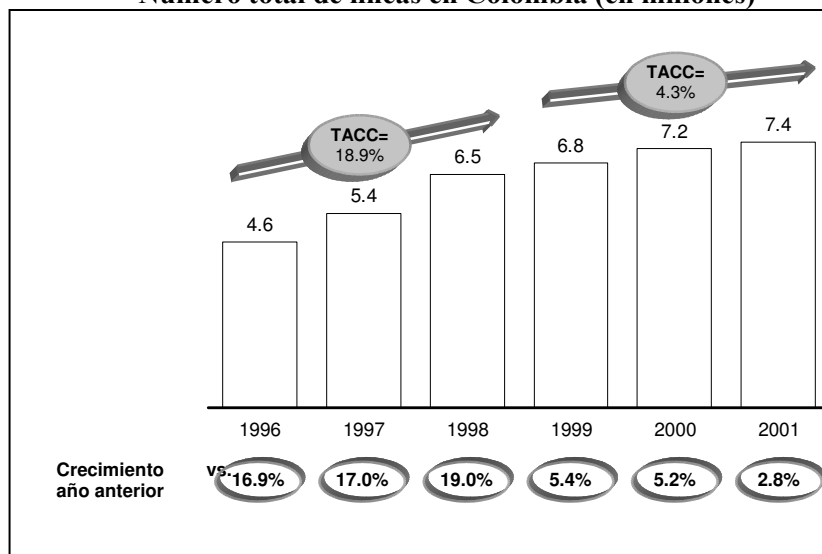
II. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE LA TELEFONÍA LOCAL EN COLOMBIA

La existencia de varias entidades oficiales que prestan los servicios de telecomunicaciones en algunas áreas del país ha sido una característica prominente del servicio de telefonía local en Colombia. Esta situación fue el resultado de la evolución institucional del sector. Históricamente los servicios de

telefonía local fueron desarrollados por los municipios a través de empresas de servicios públicos. A mediados de los años setenta, muchas de estas empresas se vieron inmersas en una crisis económica insalvable debido a problemas de gestión y a los rezagos de inversión. El Gobierno Nacional decidió, en su momento, apoyar el desarrollo del sector a través de la inversión directa por parte de Telecom en condiciones de monopolio.

En los años noventa, los servicios de telefonía local se abrieron a la competencia, lo que permitió el ingreso de nuevos operadores públicos a algunas ciudades (Metrotel en Barranquilla, Telecom-Capitel y EPM en Bogotá) y de nuevos operadores privados (Transtel, especialmente en el Valle del Cauca). La competencia llevó a algunos operadores establecidos a mejorar su eficiencia e incrementar sus inversiones (ETB, por ejemplo). Sin embargo, Telecom y las Telesociadas se valieron de los contratos de asociación a riesgo compartido para defender sus mercados locales y competir en mercados donde históricamente no habían tenido presencia. Aunque esta dinámica trajo consigo un aumento en las líneas telefónicas, 2,8 millones en un lapso de cinco años, (Gráfico 3), el desempeño de dichas empresas empeoró significativamente, con el aumento de la cobertura. A diciembre de 2002, Telecom y sus Telesociadas representaban cerca de 35% del total de líneas de telefonía local y Telecom arrojó una pérdida operacional de 471 mil millones de pesos¹.

Gráfico No. 3
Número total de líneas en Colombia (en millones)

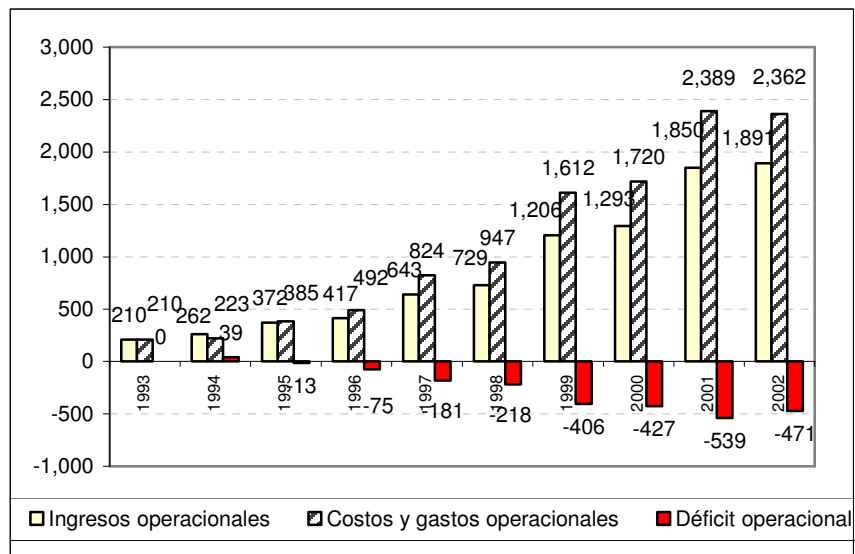


Fuente: DNP-STEL

Cabe anotar que el servicio de telefonía local, que tradicionalmente se ocupaba de la transmisión de voz, ha sido afectado adversamente por el advenimiento de nuevas tecnologías como la telefonía móvil e Internet. La telefonía móvil se ha convertido en un directo competidor de la telefonía local. Por su parte, Internet ofrece una alternativa de comunicación a los usuarios pero también alternativas de nuevos negocios a los operadores de telefonía local.

En cuanto al régimen normativo y regulatorio vigente, el país se ha comprometido con una política de apertura y competencia en el sector de las telecomunicaciones. La competencia, especialmente en larga distancia nacional e internacional, ha generado un aumento de la eficiencia en la prestación de los servicios al tiempo y una disminución apreciable de las tarifas.

Gráfica No. 4
Pérdida Operacional del Grupo Telecom (Telecom y sus Telesociadas)
Miles de millones de pesos



Fuente: Vicepresidencia Financiera de Telecom

III. PERSPECTIVA ACTUAL DE TELECOM Y SUS TELEASOCIADAS

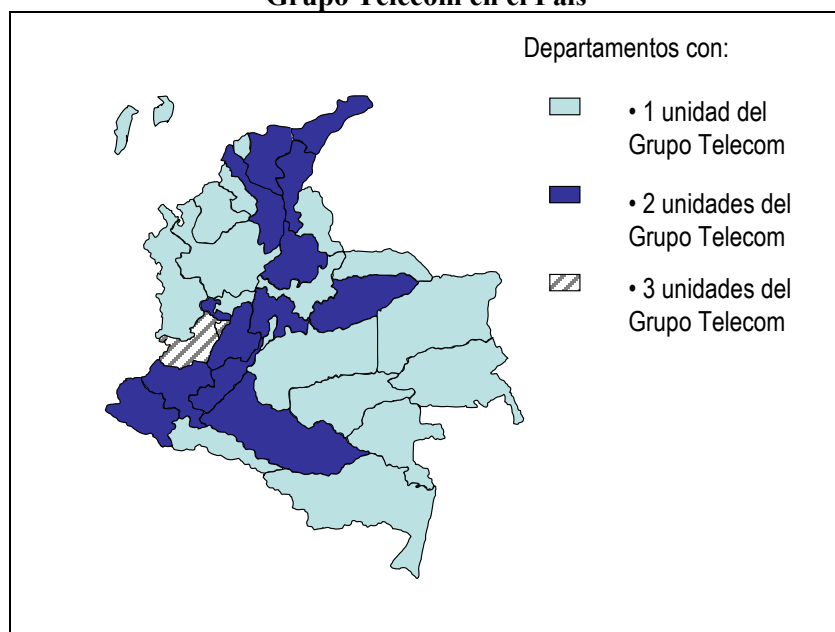
Las decisiones adoptadas por el Gobierno Nacional con respecto al futuro de Telecom y sus empresas Telesociadas tuvieron en cuenta un análisis exhaustivo de cuatro aspectos fundamentales, a saber: operacional, jurídico, laboral y financiero.

¹ Más adelante se analizan los problemas estructurales que explican esta tendencia.

D. ASPECTOS OPERATIVOS

Un primer aspecto a tener en cuenta es que Telecom contaba con 43 unidades (14 empresas Telesociadas, 27 gerencias departamentales, una principal y Capitel) para la administración de los servicios en todo el territorio nacional. Esta dispersión trajo consigo ineficiencias y sobrecostos asociados a la duplicidad de funciones, así como el desaprovechamiento de la infraestructura instalada. Pero no sólo las operaciones departamentales administradas por Telecom funcionaban de manera desarticulada, también cada una de las Telesociadas y organizaciones locales de Telecom (individualmente consideradas) presentaban graves problemas de organización. El Gráfico 5 muestra la duplicidad de estructuras organizacionales existente en algunos departamentos del país.

Gráfico No. 5
Cobertura del Servicio de Telefonía Local del
Grupo Telecom en el País



Fuente: Dane, Vicepresidencia de Planeación de Telecom

Como se muestra, tres unidades distintas atendían el mercado de los departamentos de Valle y Quindío, lo cual pone de presente las falencias del modelo anterior conformado por empresas Telesociadas independientes que se traslapaban con las Gerencias de Telecom. Dentro de la estructura fragmentada que operaba en el pasado, la imposibilidad de aprovechar la infraestructura de Telecom y sus

Telesociadas de manera integrada limitaba el acceso a nuevas tecnologías, impedía el aprovechamiento de economías de escala y disminuía el poder de negociación con los proveedores.

E. ASPECTOS FINANCIEROS

Como se advirtió en el documento Conpes 3145 de 2001, “A partir de 1995 el margen operacional de Telecom empieza a caer y se torna negativo en 1996. Desde entonces, la empresa ha venido presentando resultados operacionales negativos como consecuencia de unos costos y gastos muy superiores a sus ingresos por venta de servicios. En consecuencia, entre 1992 y 2000 el margen operacional de Telecom se redujo en casi 36 puntos porcentuales, pasando de 2.9% a – 33%. Lo anterior es el resultado de las limitaciones estructurales de Telecom para acoplar los costos y gastos operacionales (administración, provisiones, agotamiento, depreciaciones y amortizaciones) al ritmo de crecimiento de sus ingresos: mientras que entre 1995 y 2000, los ingresos aumentaron a una tasa anual promedio de 25%, los costos y gastos operacionales lo hicieron a una de 33%”. En diciembre de 2002, el margen operacional negativo de la empresa había alcanzado el 43%, confirmando la tendencia mencionado por el documento Conpes (Gráfico 4)².

El Gráfico 6 presenta los niveles de EBITDA para Telecom durante el período 2000-2002. Durante este último año, el EBITDA como porcentaje de los ingresos apenas superó el 2.1%, en comparación la Empresa de Teléfonos de Bogotá (ETB) presentó, para el mismo año, un valor de 44.2%. Incluso si se descuenta el cargo por concepto de mesada pensional, el EBITDA alcanza solamente 19.7%, un valor muy inferior al de empresas latinoamericanas comparables (Gráfico 7).

² A esta dificultad tendría que sumarse la inminente reducción de los ingresos por el recorte en las tarifas de cargos de acceso. (La regulación prevé que se remuneren los cargos por capacidad, lo que ocasionará una reducción de los ingresos de las operadoras locales de aproximadamente 30%)

Gráfico No. 6
Comparación del EBITDA
 Porcentaje sobre ingresos

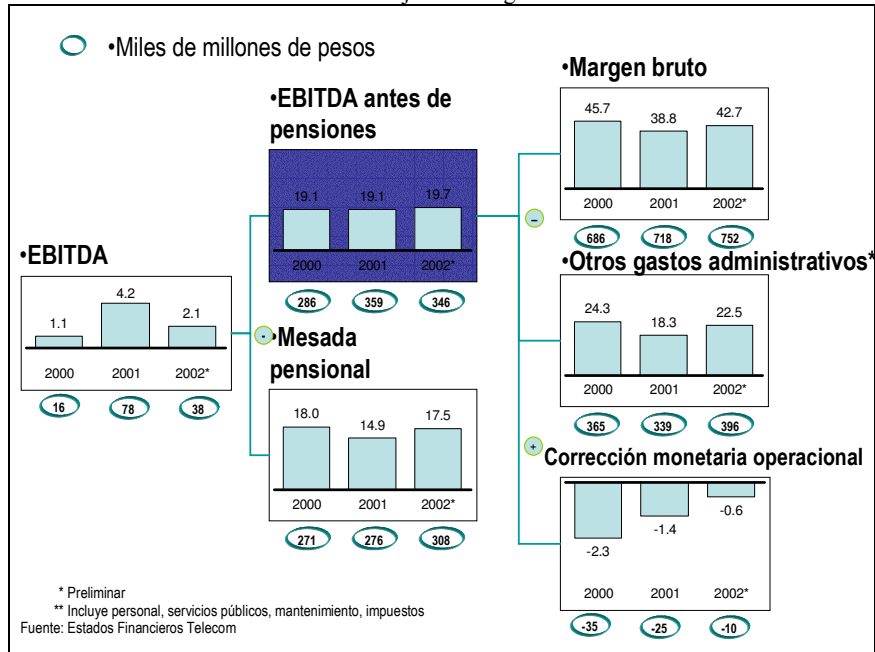
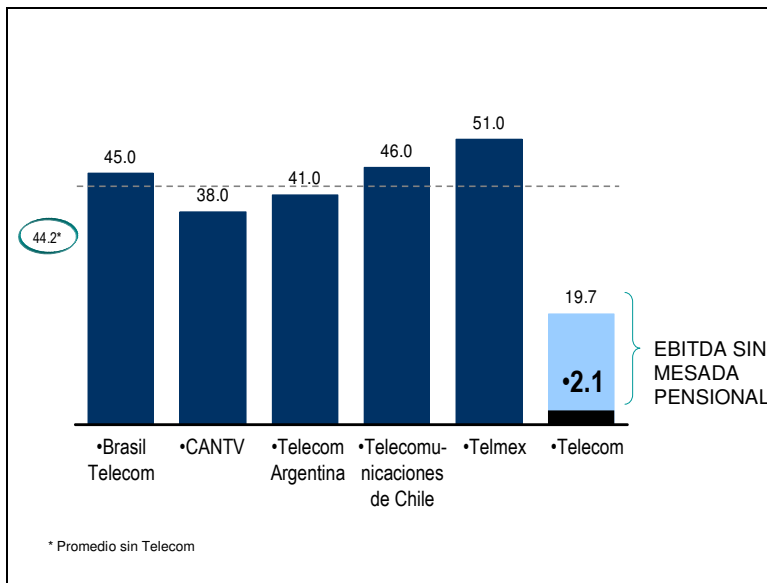


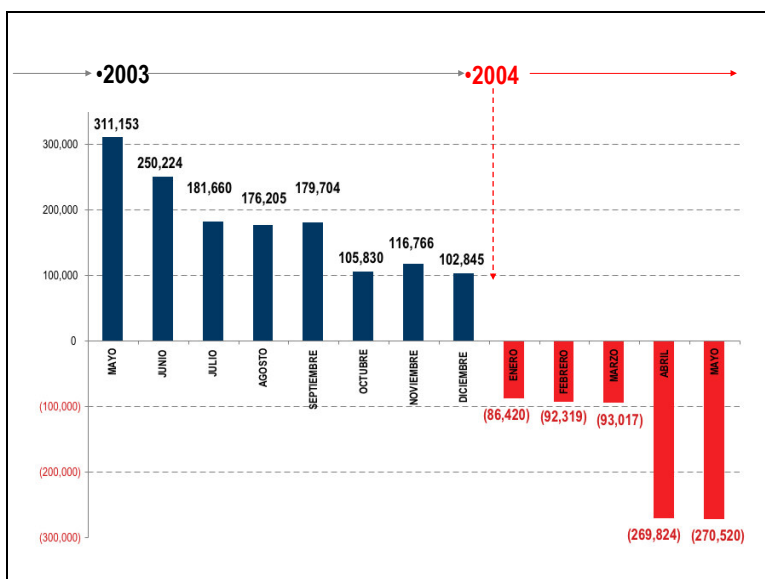
Gráfico No. 7
Comparación del EBITDA con empresas del sector
 Porcentaje sobre ingresos 2002



Fuente: UBS Paine Webber; Estados Financieros Telecom

De haber continuado la situación actual, la empresa se habría visto abocada, más temprano que tarde, a problemas de caja. Según las proyecciones de la Vicepresidencia Financiera, los flujos de caja habrían sido negativos a partir del mes de enero de 2004 (Gráfico 8). Los problemas de caja se originarían, principalmente, por los pagos previstos para honrar los compromisos de los contratos Joint Venture valorados en US\$ 140 millones aproximadamente, antes de diciembre de 2003.

Gráfico No. 8
Proyecciones del Flujo de Caja de Telecom
 Cifras miles de millones de pesos



Fuente: Vicepresidencia Financiera Telecom

F. ASPECTOS JURÍDICOS

Si bien Colombia se comprometió, desde la expedición de la Ley 72 de 1989, con una política de apertura y competencia en el sector de las Telecomunicaciones, tanto el marco jurídico, la cultura organizacional, como la estructura de costos de Telecom siguieron siendo los propios de una empresa monopólica. El marco jurídico de la competencia en la prestación de los servicios de telecomunicaciones fue establecida por el Decreto Ley 1900 de 1990 y sus decretos reglamentarios, y por la Ley 37 de 1993. La expedición de la Ley 142 de 1994 confirmó la apertura del servicio de telefonía local y previó la apertura del servicio de larga distancia nacional e internacional. Adicionalmente, la Ley 142 estableció el marco regulador de los servicios públicos domiciliarios y sentó las bases jurídicas para mejorar las condiciones de competitividad para las empresas estatales, tanto contractual como laboralmente, siempre y cuando tales empresas adopten la naturaleza de empresas de servicios públicos.

Pese a que Telecom tuvo la oportunidad de transformarse en una empresa de servicios públicos oficial (Ley 142 de 1994 y Ley 286 de 1996), esta opción nunca fue aprovechada. Al momento de su liquidación, Telecom era una Empresa Industrial y Comercial. Como tal, la aprobación del presupuesto de inversión, debía someterse al control presupuestal del Estado, lo que impedía tomar las decisiones con la agilidad requerida en un entorno competitivo. Adicionalmente, los rezagos de su régimen de contratación estatal no le permitieron implantar procesos de contratación flexibles. Además, el régimen jurídico aplicable a sus relaciones laborales no le permitió disminuir las ineficiencias debido, en parte, a la aplicación de principios mal concebidos de estabilidad laboral.

G. ASPECTOS LABORALES

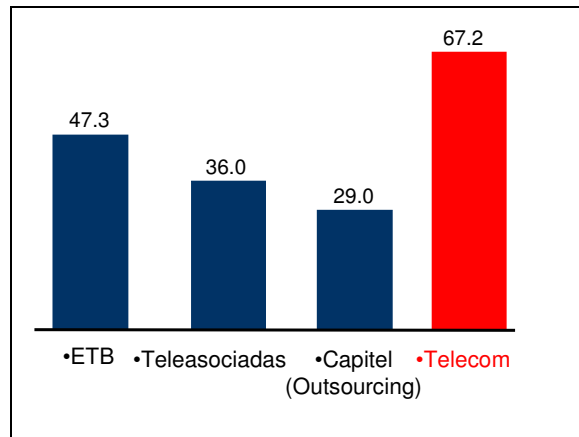
Como se señaló en el Documento Conpes 3145 de 2001, la carga laboral contribuyó de manera preponderante a la crisis de Telecom. Sobresalían dos problemas principales, a saber: el cuantioso pasivo pensional y el excesivo número de personal de apoyo. La empresa contaba con una estructura administrativa y operativa sobredimensionada, heredada de su antigua condición de monopolio. Existía, por ejemplo, una relación 1-1 entre trabajadores de apoyo y misionales, cuando una empresa típica en el sector de las telecomunicaciones presenta una relación 1-4³.

Las cargas laborales no correspondían a los niveles del mercado: los factores salariales (que comprenden los pagos legales y extralegales⁴) superaban en 1.6 veces el promedio del sector. Así mismo, el costo promedio por empleado era aproximadamente 1.6 veces mayor que en ETB y más de dos veces mayor que en Capitel (Gráfico 9). Estas diferencias en los costos laborales entre Telecom y otras empresas del sector se originaban, principalmente, en los beneficios adicionales al salario básico.

³ Estudio: “Apoyando a Telecom y sus Empresas Asociadas en la Definición de una Estrategia para el Manejo Integral de la Telefonía Local”, documento de diagnóstico elaborado por McKinsey y Deloitte & Touche

⁴ Prima semestral, prima anual, prima de vacaciones, prima de navidad, sobre-remuneración por recarga de trabajo, sobre-remuneración docentes de planta, prima de saturación, prima gradual y promoción automática.

Gráfica No. 9
Comparativo del Costo promedio anual
por empleado del servicio de TPBC
 Valores promedio (millones de pesos de 2002)



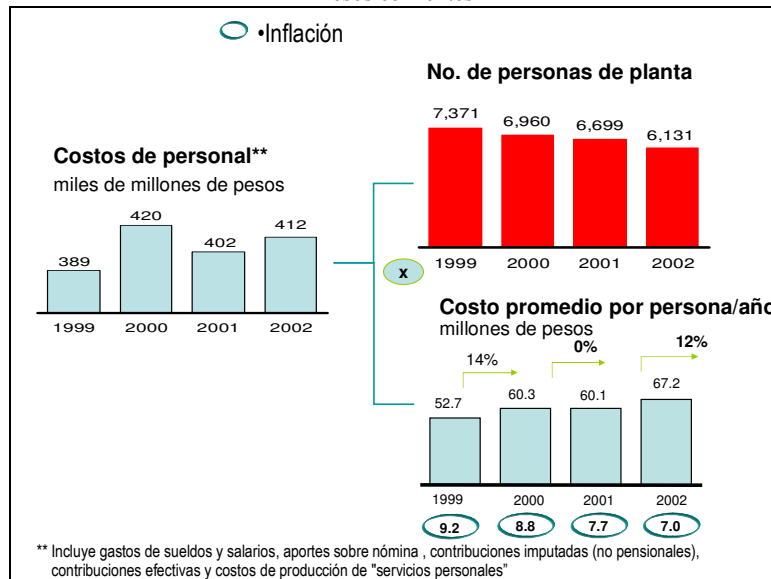
Fuente: Vicepresidencia Financiera de Telecom

Adicionalmente, 60% de los empleados se encontraban en encargo lo que impedía que se asumieran las responsabilidades y se tomaran las decisiones propias de sus cargos. Igualmente, la promoción de empleados estaba circunscrita a acuerdos convencionales que privilegiaban la antigüedad sobre los méritos y los resultados obtenidos. Todo lo anterior contribuía a una estructura laboral con un marcado desequilibrio en la distribución de la planta de personal y una rigidez laboral que no permitía los ajustes requeridos para sobrevivir a la competencia. En contraste, la remuneración de los cargos directivos no correspondía a los estándares del mercado laboral del sector privado, lo que contribuía a una alta rotación entre los directivos con las consecuencias obvias sobre el desarrollo de planes a largo plazo.

Los distintos esfuerzos realizados para reducir los costos de personal fueron infructuosos. Entre el año de 1999 y el 2002, la planta se redujo de 7.371 a 6.131 personas pero el costo por empleado aumentó de 52.7 millones a \$ 67.2 millones (Gráfico 10). Esto es, los costos laborales aumentaron 6% en términos reales, durante el período señalado. El costo de la convención colectiva para el año 2003 ascendía, según los últimos cálculos disponibles, a \$ 839.545 millones⁵.

⁵ Cálculo Vicepresidencia de Gestión Humana. Proyección con tasa del 5.5% sobre el IPC, de los costos de la nómina y los beneficios laborales de Telecom a diciembre de 2002.

Gráfico No. 10
Aumento en Costo por Empleado
 Pesos corrientes



Fuente: Vicepresidencia Financiera de Telecom

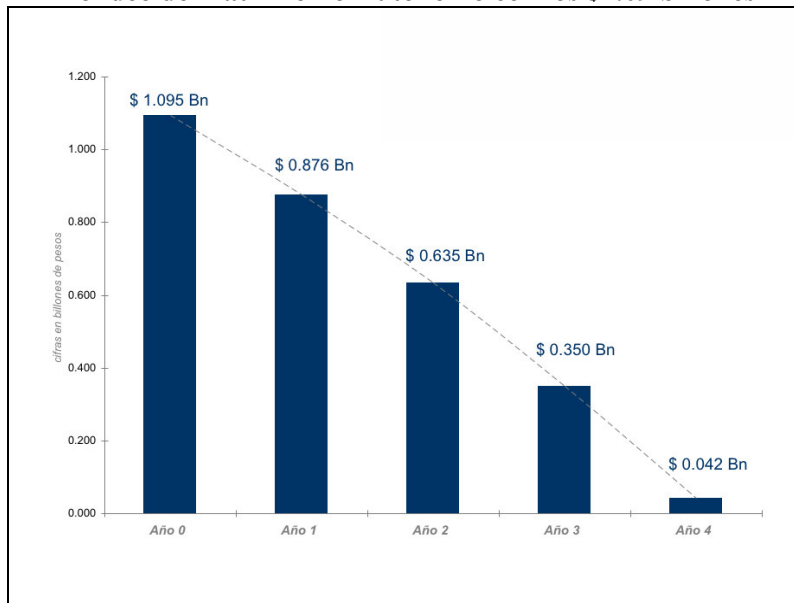
No obstante la realidad del mercado y los requerimientos a la disponibilidad del servicio, la negociación de la convención colectiva de trabajo derivó muchas veces en ceses de actividades que afectaron el normal transcurrir de la empresa. Durante el año 2002, se presentaron 84 días de paro (39 días de paro total y 45 días de paro parcial), generando la pérdida de casi la totalidad de clientes corporativos con un valor estimado de \$28 mil millones⁶.

Con el objeto de garantizar el pago del pasivo pensional, se autorizó, por medio de la Ley 651 de 2001, la constitución de un patrimonio autónomo por el valor del cálculo actuarial de las pensiones a cargo de Telecom. El valor del cálculo actuarial, que incluye 15,800 pensionados⁷ y el efecto de la inflación sobre el monto total del pasivo, asciende a \$5.6 billones, de los cuales \$1.09 billones se encuentra fondeados. Según los cálculos disponibles, el valor fondeado alcanzaría para cubrir las mesadas pensionales de los próximos cuatro años (Gráfico 11).

⁶ Cálculo Vicepresidencia Financiera 17 de junio de 2002.

⁷ La población de pensionados de Telecom está compuesta por: 31% de pensionados transferidos del antiguo Ministerio de Correos y Telégrafos que asciende a \$0.67 billones de pesos, y el porcentaje restante corresponde a los pensionados directos de Telecom administrados por Caprecom.

Gráfico No. 11
Fondeo del Patrimonio Autónomo con los \$1.09 billones



Fuente: Vicepresidencia Financiera de Telecom

H. CONTRATOS DE ASOCIACIÓN A RIESGO COMPARTIDO

El documento Conpes 3145 de 2001 hizo un análisis detallado de la situación de los contratos de asociación a riesgo compartido suscritos por Telecom y algunas de sus Telesociadas. Aunque los lineamientos del documento continúan vigentes, la situación empeoró en el último año debido a la decisión de algunos de los asociados de demandar a Telecom para dirimir su controversia ante tribunales de arbitramento. En la actualidad cursan cuatro nuevos procesos, cuyas pretensiones son estimadas por parte de los asociados en US \$373 millones⁸.

Aunque la problemática de los contratos de asociación a riesgo compartido suele identificarse como una contingencia de orden financiero, reviste una complejidad que debe analizarse desde otras perspectivas. Por el carácter contencioso de la relación con los asociados, un gran componente de la problemática es de orden jurídico ya que existen diferencias de fondo en la interpretación de los contratos.

I. ACTIVIDADES QUE NO GENERAN VALOR AGREGADO

Telecom contaba con un acervo importante de activos no estratégicos: la mayoría accionaria en Inravisión, Audiovisuales, y en el canal regional de televisión Teveandina, y la propiedad del Instituto

⁸ Los cuatro nuevos procesos arbitrales fueron iniciados por parte de Teleconsorcio (C-060-95), dos por parte de Colombiatel S.A. (C-0016-96 y C-0018-96) y Ericsson (C-0061-95).

Tecnológico de Electrónica y Telecomunicaciones – ITEC. Respecto a este último, cabe anotar que los servicios de formación fueron, en tiempos recientes, aprovechados por los competidores. Esto es, Telecom invertía en fortalecer la competencia, pero como los estudiantes capacitados no podían ser contratados por Telecom, dada su situación financiera, muchos de ellos terminan trabajando en otras empresas del sector a pesar de haber sido formados con la subvención de Telecom al ITEC.

Desde su creación, Telecom fue el operador de telefonía local del Estado, y en los años 90, aumentaron las instalaciones de líneas telefónicas a través de los Contratos de Riesgo Compartido (Joint Ventures)⁹. Sin embargo, la mayoría de dichas líneas no son rentables, pues fueron instaladas en zonas apartadas o en sectores deprimidos de las grandes ciudades del país, por lo cual la operación de dichas líneas no generaban utilidades anuales de la empresa en aproximadamente \$150 mil millones anuales.

IV. POLÍTICA Y PLAN DE ACCION

La grave crisis de Telecom y algunas de sus Telesociadas hizo inevitable la adopción de un plan de reestructuración que permita recuperar la viabilidad y la competitividad de la prestación pública del servicio de telecomunicaciones, y atender los pasivos acumulados hasta la fecha, en particular el pasivo pensional.

A. LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PARA LA ADOPCIÓN DE UN PLAN DE ACCIÓN

El Plan de Acción puesto en marcha se ceñirá a los siguientes supuestos básicos:

1. Se debe garantizar la continuidad de los servicios de Telecomunicaciones actualmente a cargo de Telecom y las Telesociadas

La continuidad en la prestación de los servicios es un derecho que confiere la Constitución Política y la Ley 142 de 1994 a los usuarios de los servicios públicos domiciliarios. En el caso de los servicios a cargo de Telecom, la obligación de garantizar la continuidad es evidente pues el mercado no podría suplir muchos de los servicios prestados. Telecom ha sido el único operador en 750 municipios del territorio nacional, los cuales quedarían incomunicados en caso de cesación.

⁹ Aproximadamente 570 mil líneas de telefonía social.

2. Los activos de Telecomunicaciones de propiedad de esas empresas deben seguir afectos a la prestación del servicio de Telecomunicaciones y deben conservarse hasta que el flujo de caja generado garantice el servicio de los pasivos de Telecom y sus Telesociadas.

Con el fin de garantizar la continuidad de los servicios es imperativo que los activos de Telecomunicaciones continúen afectos a la prestación de los servicios. En otras palabras, una estrategia de realización y venta de los activos, en desarrollo de una liquidación tradicional, impediría mantener colectivamente afectos esos bienes a la prestación de los servicios. Por lo tanto la venta de los activos o, incluso, de las empresas como actividades económicas en marcha, no es una opción viable para la atención de los pasivos.

Los activos de Telecomunicaciones deben quedar colectivamente afectos a la prestación de los servicios y a la atención de los pasivos, al menos por el tiempo que se requiera para esta última labor. La estimación del tiempo requerido es el resultado de las proyecciones financieras que genera la explotación de los activos bajo un modelo optimizado de gestión empresarial y de prestación de los servicios.

3. El nuevo modelo organizacional y de prestación de los servicios debe permitir la generación de ingresos suficientes para la atención de los pasivos y debe optimizar la prestación de los servicios

La estructura organizacional que se establezca para explotar los activos en la prestación del servicio debe tener las características necesarias para permitir su desarrollo sostenible en un entorno en competencia. Para ello, la organización que se establezca debe:

- Beneficiarse de las reglas que aseguran la gestión competitiva por parte de entidades estatales prestatarias de servicios públicos domiciliarios previstas en la Ley 142 de 1994;
- Consolidar e integrar las operaciones y servicios actualmente dispersos en una pluralidad de entidades separadas y redundantes, para garantizar sinergias y economías mínimas de escala y de alcance;
- Contar con la flexibilidad organizacional, contractual y de gestión que le permita responder y anticipar las dinámicas del mercado y de las tendencias tecnológicas.

Estas características de diseño organizacional son fundamentales para permitir que la forma reestructurada de explotación de los activos de Telecomunicaciones en la prestación de los servicios permita generar los flujos de ingresos para el servicio de los pasivos.

B. EVALUACIÓN DE ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN A LA PROBLEMÁTICA SECTORIAL

Tres alternativas de solución fueron consideradas para el sector: 1) continuar con mejoras incrementales a la Empresa; 2) privatización; y 3) reestructuración profunda de la TPBCL a cargo de la Nación. Las alternativas consideradas fueron examinadas utilizando como criterios de evaluación, los lineamientos de política ya descritos.

1. Continuar con mejoras incrementales

Han sido muchos los intentos por buscar una solución integral a los problemas de Telecom bajo la estructura organizacional imperante. Dentro de los lineamientos de política determinados en el Documento Conpes 3145 de 2001, Telecom suscribió un Programa de Gestión y Resultados con la Superintendencia de Servicios Públicos (SSPD). Este programa pretendía la reorganización de la estructura administrativa de la empresa, a partir de un plan estratégico de sus principales negocios y de su planta de personal, dirigido a garantizar la viabilidad financiera de la empresa en el corto, mediano y largo plazo.

A partir de diciembre de 2001, Telecom y el Gobierno Nacional, a través de la SSPD, adelantaron las acciones necesarias para la materialización del Programa de Gestión y Resultados, el cual se suscribió formalmente, sólo hasta enero de 2003. Dicho programa formuló una serie de estrategias y metas para el corto, mediano y largo plazo que le permitirían a la empresa restablecer su viabilidad, con base en la introducción de mejoras incrementales al modelo operativo, financiero y de gestión. Sin embargo, la realidad financiera de la Empresa hizo evidente que cualquier estrategia basada en mejoras incrementales era insuficiente.

En efecto, los resultados mostraron que un proceso de cambio desde el interior de la Empresa, basado en mejoras incrementales, solamente generaría beneficios marginales, insuficientes para superar su grave crisis. En otras palabras, la crisis no era coyuntural sino estructural y como tal necesitaba soluciones de fondo¹⁰. La viabilidad integral del sector, su repotenciación como soporte real del desarrollo económico y social del país, y su eficaz funcionamiento como plataforma habilitante de la sociedad de la información, exigían la consolidación empresarial y la integración de los servicios actualmente dispersos.

Con la actual estructura jurídica, operacional, de gestión y de costos, la consolidación e integración por medio de la figura de la fusión no era viable. Por su naturaleza jurídica, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado no pueden fusionarse con entidades de diferente naturaleza jurídica. Puesto que Telecom no era un entidad societaria, su estructura era “incompatible” con la de las Telesociadas, lo que dificultaba el proceso de fusión. La fusión supone el traslado de todos los activos y pasivos en bloque con sus contingencias y riesgos. Por lo tanto, de haberse fusionado, la situación de Telecom se habría agravando ya que todas las contingencias de las Telesociadas hubieran pasado a Telecom.

En materia laboral, la fusión obliga al traslado de las obligaciones laborales existentes, así como de las convenciones colectivas vigentes. El riesgo jurídico de esta obligación es evidente: todos los trabajadores del sector fusionado podrían quedar amparados por las partes más ventajosas de cada una de las convenciones colectivas vigentes en las empresas que se fusionan. Así, el costo laboral resultante sería más alto que el correspondiente al conjunto de las empresas independientes.

En conclusión, dadas las restricciones mencionadas, la transformación de Telecom desde el interior no era factible. Sin duda, la situación de la empresa, aunada a la necesidad de reestructurar integralmente el sector administrativo del orden nacional prestatario de servicios de telecomunicaciones, demandaba una solución profunda e inmediata que permitiera garantizar la prestación del servicio y honrar las acreencias y compromisos.

¹⁰ Cabe resaltar que las deficiencias estructurales de la Empresa y su modelo operativo, de gestión y de costos, ya habían sido advertidos por el Ministerio de Comunicaciones en 1992, durante la discusión del frustrado proyecto de Ley de Telecomunicaciones que intentaba la reestructuración integral del sector y de Telecom.

2. Privatización

Aunque el Documento Conpes 3184 de 2002 consideró la alternativa de privatizar Telecom y, eventualmente las Empresas Telesociadas, el compromiso de este Gobierno es conservar la naturaleza pública de los activos.

Además del compromiso anotado, la privatización no era una alternativa viable pues el valor del flujo de ingresos futuro bajo el esquema de operación imperante era inferior al valor de los pasivos realizados. Más aún, si se contabilizan las contingencias generadas por los contratos de asociación a riesgo compartido, no era realista suponer que en el actual entorno del mercado (nacional e internacional) se pudieran presentar compradores potenciales para Telecom y sus Telesociadas. Finalmente, los procedimientos exigidos por la Ley 226 tomarían un tiempo mayor que el estimado para producirse el agotamiento de la caja.

3. Transformación Profunda

Descartadas las opciones anteriores, se decidió una transformación profunda de Telecom y sus Telesociadas a través de un Plan de Acción que garantiza la prestación del servicio, el pago de los pasivos y los compromisos adquiridos en los contratos de riesgo compartido.

i. Lineamientos del Plan de Acción

El Plan de Acción implica:

- La liquidación de Telecom y de las Empresas Telesociadas, de manera tal que se posibilite la integración, en una sola operación, flexible y moderna, de todos los servicios y operaciones actualmente dispersos en entidades separadas.
- La afectación de los bienes, activos y derechos requeridos para la prestación de los servicios de Telecomunicaciones a dicha prestación, de tal manera que se asegure la continuidad de los servicios.
- La creación de una nueva entidad oficial encargada de la prestación de los servicios de Telecomunicaciones, organizada de acuerdo con la Ley 142 de 1994, que explote los activos de propiedad de las entidades liquidadas. La nueva entidad deberá integrar la prestación de los servicios y operaciones dispersos de una manera competitiva y eficiente que aproveche las sinergias y las economías de escala.

- La celebración de un contrato de explotación entre la nueva empresa y la entidad en liquidación que le permita a la primera el uso, goce y explotación de los activos y derechos de telecomunicaciones. La nueva entidad a su vez pagará una contraprestación económica a la empresa en liquidación. Tal contraprestación será calculada en función del valor y condiciones de amortización de los pasivos a cargo de las empresas liquidadas, de tal manera que se viabiliza la atención de tales pasivos¹¹.
- La incorporación de un nuevo modelo de operaciones en la nueva empresa basado en criterios organizacionales de consolidación e integración de servicios, en una estructura de costos acorde con la realidad colombiana y con las buenas prácticas internacionales, de tal manera que se generen mayores ingresos y que se mejore la calidad de los servicios.

ii. Modelo de gestión de los servicios

- **Creación de una nueva empresa gestora de los servicios**

Para la gestión de los servicios ya se creó una nueva entidad, que responderá a los criterios de diseño organizacional descritos anteriormente. Para ello la empresa deberá constituirse como una sociedad oficial de servicios públicos¹², sometida a las normas y dotada de las flexibilidades de las organizaciones que a este tipo de entidades confiere la Ley 142 de 1994. La nueva empresa se creará con base en las facultades contenidas en la Ley 790 de 2002 y consolidará las operaciones, integrará los servicios actualmente dispersos (en desarrollo del Contrato de Explotación de los activos mencionado), y asumirá la función legal de prestar el servicio de larga distancia.

El Contrato de Explotación con el nuevo gestor del servicio deberá tener como finalidad primordial la afectación de los activos y derechos necesarios para garantizar la continuidad en la prestación del servicio. Deberán adoptarse las medidas normativas y las figuras jurídicas requeridas para garantizar la existencia y ejecución independiente del Contrato de Explotación a la luz de la normatividad vigente respecto a los procesos de liquidación. Con el Contrato de Explotación y con la creación del nuevo gestor del servicio, se deberá garantizar una gestión de los activos de manera independiente de los procesos de liquidación que deben enfrentar Telecom y sus Telesociadas.

¹¹ La explotación de los mismos irá encaminada a la atención de los pasivos de esas entidades, en el orden de prelación legal que tengan los mismos y se privilegiaría la atención de los pasivos pensionales conforme a la Ley.

¹² Artículo 17, Ley 142 de 1994

Con el fin de garantizar la implantación y permanencia del nuevo modelo para la gestión de los servicios, la nueva empresa deberá adoptar desde su formación decisiones tendientes a: i) suscribir y ejecutar el contrato de explotación de activos, derechos y contratos con las empresas que se liquidan; ii) recibir los activos y contratos estratégicos que se enuncian más adelante, con el fin de garantizar la continuidad en la prestación del servicio; iii) recibir todos los contratos con clientes y/o relaciones comerciales de todos los servicios que prestaba Telecom y sus Telesociadas. De esta manera la operación contará con economías de escala y de alcance, optimizaciones operativas y costos razonables, que le permitirán generar los flujos de caja necesarios para la atención del contrato de explotación.

El nuevo gestor de los servicios será responsable, de la prestación de los servicios sociales de Telecomunicaciones actualmente a cargo de Telecom, siguiendo para el efecto las recomendaciones del Documento Conpes 3172. Sin embargo, la nueva entidad deberá establecer cuentas independientes para la operación de líneas no rentables de carácter social y publicar el impacto que esta función social tiene sobre sus cuentas de resultados.

- **Aportes de la Nación a la nueva empresa**

Con el único propósito de garantizar la continuidad en la prestación del servicio, la Nación y el Gobierno Nacional aportarán al nuevo gestor del servicio todos los activos estratégicos para el cumplimiento de dicho fin. Dentro de los activos estratégicos se encuentran, entre otros, los títulos habilitantes, licencias y permisos para la prestación de los servicios de Telecomunicaciones que se encuentran a cargo de Telecom y de las Telesociadas, las marcas, y demás activos y derechos que sean necesarios para garantizar la continuidad en la prestación del servicio. Para el mismo fin, se deberán transferir al nuevo gestor del servicio los contratos de acceso y uso de redes de Telecomunicaciones, así como todas las servidumbres de las que se benefician los actuales prestadores.

C. RESULTADOS ESPERADOS Y CONCLUSIONES

Para proyectar el impacto de la nueva estructuración del sector público prestatario de los servicios de Telecomunicaciones se desarrolló un Plan de Negocios soportado en un modelo financiero, donde se definieron dos escenarios. El primero proyecta los resultados financieros de Telecom y Telesociadas de no adoptarse ningún cambio. El segundo contempla la creación de la nueva empresa y estudia varias

alternativas dependiendo del nivel de concreción de las oportunidades identificadas en el diagnóstico¹³.

Estas oportunidades resultan de:

1. La reducción de costos operativos por la captura de sinergias (por ejemplo, la eliminación de redundancias en operaciones y recursos, ajuste del costo de personal actual, compras conjuntas, manejo comercial unificado);
2. La mejora en los ingresos (como ajustes tarifarios, defensa efectiva de mercados en amenaza, captura de nuevos mercados); y
3. La optimización en las inversiones (por ejemplo, inversiones ajustadas a la proyección comercial y de mercado, maximización de utilización de la infraestructura disponible).

Al hacer las proyecciones financieras a 10 años se ve claramente que en el escenario actual (sin modificaciones) el EBITDA (antes de pago de mesadas pensionales) cae a niveles del 2% con tendencia a la baja, confirmando la inviabilidad de Telecom y sus Teleasociadas en el corto, mediano y largo plazo (ver Anexo). Por el contrario, si se aplican los ajustes propuestos, la tendencia cambia radicalmente: el EBITDA sube a niveles del 40%, lo que representa hasta US\$ 328 millones anuales a partir del 2004. En este nivel, la empresa llegaría a los estándares de las empresas que compiten en el mercado, la operación se volvería perfectamente viable y sería factible honrar los pasivos y compromisos adquiridos por el grupo de empresas.

¹³ “Apoyando a Telecom y sus Empresas Asociadas en la Definición de una Estrategia para el Manejo Integral de la Telefonía Local”, documento de diagnóstico elaborado por McKinsey y Deloitte & Touche.

ANEXO

La operación de la nueva compañía permitiría amortizar el pasivo pensional desde el 2004

Miles de millones de pesos

