

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN**

PLAN DE DESARROLLO PARA EL SECTOR DE TELECOMUNICACIONES

Documento CONPES 2760 MINCOMUNICACIONES-DNP: UINF-DITEL

Santafé de Bogotá, D.C., enero 18 de 1995

Versión: aprobada

Este documento somete a consideración del CONPES la política de telecomunicaciones, que desarrolla los lineamientos establecidos en las Bases del Plan de Desarrollo 1995-1998 "El Salto Social".

I. DIAGNOSTICO

A. Antecedentes y Situación Actual de la Infraestructura del Sector

1. Telefonía y Servicios de Valor Agregado¹

Tradicionalmente en Colombia la telefonía se ha desarrollado en un esquema de empresas monopólicas de naturaleza pública. El servicio de telefonía local es prestado por 26 empresas que en total tenían, a diciembre de 1993, 3'839.545 líneas instaladas (cuadro 1).

El número de líneas instaladas ha aumentado, en promedio, a un ritmo del 8.5% anual durante los últimos diez años (cuadro 2). Esto ha permitido que la densidad telefónica de Colombia ascienda a 11 teléfonos por cada cien habitantes, cifra superior al promedio suramericano (cuadro 3).

Sin embargo, existen grandes diferencias regionales en el cubrimiento. Las tres principales ciudades concentran el 65% de las líneas instaladas, en tanto que en 350 municipios, donde reside el 20% de la población del país, no se presta el servicio de telefonía conmutada domiciliaria.

Por otro lado, el servicio de larga distancia nacional e internacional ha sido prestado por una sola empresa pública a nivel nacional, la Empresa Nacional de Telecomunicaciones,

¹ Los servicios de valor agregado son aquellos que utilizan como soporte los servicios básicos, como el de telefonía, añadiendo a estas facilidades adicionales. Forman parte de estos servicios, entre otros, el acceso, envío, tratamiento, depósito y recuperación de información almacenada, la transferencia electrónica de fondos, el videotexto, el teletexto, el correo electrónico y la videoconferencia.

CUADRO 1
Capacidad Instalada de las Empresas de Telefonía Local a Diciembre de 1993

EMPRESA	NUMERO DE LINEAS	PARTICIPACION
Empresa de Telecomunicaciones de Santafé de Bogotá	1.485.049	38.64
Empresas Públicas de Medellín	692.340	18.01
TELECOM	549.008	14.30
Empresas Municipales de Cali	346.290	9.01
Empresas Públicas de Bucaramanga	134.000	3.49
Empresa Municipal de Teléfonos de Barranquilla	114.000	2.97
Empresas Públicas de Pereira	78.000	2.03
Telecartagena	66.774	1.74
Empresas Públicas de Manizales	53.504	1.39
Empresas Departamentales de Antioquia	47.981	1.25
Telearmenia	40.200	1.05
Teletolima	32.100	0.84
Telehuila	31.984	0.83
Empresa Municipal de Teléfonos de Popayán	26.000	0.68
Telenariño	24.000	0.62
Telesantamarta	22.800	0.59
Teletuluá	20.000	0.56
Empresas Públicas Municipales de Palmira	20.056	0.52
Empresa de Teléfonos de Girardot	14.050	0.37
Empresas Municipales de Buga	7.813	0.28
Empresas Municipales de Cartago	10.000	0.26
Telecaquetá	7.484	0.18
Telecalarcá	5.712	0.15
Teleobando	4.400	0.1
Telesantarosa	3.500	0.09
Telemaicao	2.500	0.07
TOTAL	3.839.545	100.00

Fuente: DNP-UINF-DITEL 1994. TELEFONÍA LOCAL A NIVEL NACIONAL PLANTA INTERNA-CAPACIDAD INSTALADA 1993

TELECOM. Este servicio se ha desarrollado de una manera importante en los últimos años. El tráfico saliente de larga distancia internacional fue, en 1993, de 94.2 millones de minutos, con un crecimiento anual promedio en los últimos cinco años de 124%. El tráfico de larga distancia nacional fue de 3.130 millones de minutos en 1993 y ha tenido un crecimiento anual promedio de 12.6% en los últimos 5 años (cuadro 4). Colombia se ha consolidado como el país con el séptimo interés de tráfico con Estados Unidos a nivel mundial y el primero de Sur América².

² Fuente: TELECOM

Cuadro 2
Evolución de la capacidad instalada de telefonía local 1983-1993

ANO	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
LÍNEAS INSTALADAS (miles)	1.698	1.951	2.057	2.135	2.270	2.381	2.630	2.851	3.071	3.374	3.831
CRECIMIENTO	7.04	14.91	3.93	5.31	6.30	4.92	10.44	8.39	7.74	9.85	13.8

Fuente: DNP-UINF-DITEL 1994. Telefonía Local A Nivel Nacional Planta Interna-Capacidad Instalada 1993

Cuadro 3
Densidades Telefónicas en Algunos Países Latinoamericanos

PAIS	DENSIDAD TELEFONICA	
	1992	1993
TOTAL SUR AMERICA	8.44	9.36
COLOMBIA	10.10	10.70
VENEZUELA	11.35	12.31
BRASIL	7.52	8.04
CHILE	10.04	10.04
ARGENTINA	12.86	13.42
MEXICO	6.90	7.25

Fuente: UIT.1994, INFORME SOBRE EL DESARROLLO DE LAS TELECOMUNICACIONES FMI.1994, ESTADÍSTICAS FINANCIERAS INTERNACIONALES; DNP-UINF-DITEL T993. TELEFONEA LOCAL A NIVEL NACIONAL. PLANTA INTERNA CAPACIDAD INSTALADA, 1992.

Cuadro 4
Evolución del Servicio de Larga Distancia 1988-1993

ANO	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
CIRCUITOS DE LDI	1.399	1.595	1.867	2.304	2.394	2.694	4.270
TRAFICO LDI SAL.(miles de min.)	52.483	58.555	62.776	71.119	82.859	94.291	118.000
CRECIMIENTO DEL TRAFICO LDI	13.5	11.6	7.2	13.3	16.5	13.8	25.1
CIRCUITOS DE LDN	21.688	23.298	25.214	30.126	35.358	41.312	62.486
TRAFICO DE LDN (millones de min.)	1.725	1.888	2.066	2.305	2.718	3.129	4.059
INCREMENTO DEL TRAFICO LDN	13.1	9.3	9.4	11.6	17.9	15.1	25.7

Fuente: TELECOM. 1998 A 1992-BOLETÍN ESTADÍSTICO DE TRAFICO TELEFÓNICO NACIONAL E INTERNACIONAL 1992. PARA 1993 Y 1994, DATOS ESTIMADOS..

La estructura tarifaria vigente establece que TELECOM debe pagar a las empresas locales un porcentaje de sus ingresos por larga distancia, que varía entre el 30% y el 40% Estas participaciones, que en principio se orientan a cubrir el costo en que las empresas locales incurren por dar acceso al tráfico de larga distancia, se han constituido en el mecanismo transferencia de recursos de larga distancia a la telefonía local.

Con la estructura tarifaria de telefonía Local vigente, este servicio arroja un déficit alrededor de US \$75 millones al año, el cual se financia con una reducción en la rentable las empresas, con los subsidios provenientes de otros servicios, en especial de larga distancia, y con una reducción en la calidad del servicio (anexo 2).

Este esquema sectorial permitió desarrollar el servicio de telefonía local con algún éxito con base en los recursos provenientes de los excedentes producidos por el servicio de larga distancia que gracias a una situación de monopolio, podía cobrar tarifas superiores a los mercados. Por efecto de la internacionalización del servicio y de la ampliación y diversidad de los servicios de valor agregado, las tarifas internacionales han venido decreciendo en reales en los últimos tres años. No obstante, en las rutas de mayor tráfico, como Unidos, todavía son superiores al precio de una llamada entrante (cuadro 5).

CUADRO 5
Tarifa LDI Entrante y Saliente de Colombia con Algunos Países
(US \$/Minuto)

PAIS	HACIA COLOMBIA	DESDE COLOMBIA
MEXICO	3.00	1.68
CHILE	2.08	2.45
ECUADOR	1.80	1.38
VENEZUELA	1.55	1.22
ESPAÑA	1.37	1.68
EEUU	1.36	1.53
PERU	1.17	1.38

Fuente: McKinsey 1994 ESTUDIO PARA EL PLAN ESTRATEGICO DE TELECOM.

Este esquema tarifario también se refleja en la estructura de ingresos y costos de TELECOM. La larga distancia internacional aporta el 44% de los ingresos y sólo representa el 5% de los costos directos de la empresa, mientras que la telegrafía representa el 1% de los ingresos y el 27% de los costos directos (cuadro 6).

CUADRO 6
Estructura de Ingresos y Costos de TELECOM

SERVICIO	PARTICIPACION EN LOS INGRESOS	PARTICIPACION EN LOS COSTOS
Larga Distancia Internacional	44%	5%
Larga Distancia Nacional	42%	56%
Telefonía Local	11%	10%
Telegrafía	1%	27%
Otros	2%	2%

Fuente: McKinsey 1994. ESTUDIO PARA EL PLAN ESTRATEGICO DE TELECOM

Recientemente, el sector se ha abierto a la inversión privada. A partir de 1991, los servicios de valor agregado se prestan en régimen de competencia por empresas en su mayoría privadas. En la actualidad, hay casi 30 empresas licenciadas que prestan gran diversidad de servicios,

principalmente empresariales, que han tenido un crecimiento significativo en los últimos años.

El sector privado también ha participado a través de las modalidades de asociación previstas en la Ley 37 de 1993. TELECOM firmó, en 1993, tres contratos de riesgo compartido con empresas extranjeras que aportarán más de US \$400 millones para la instalación de 425 mil líneas, en 15 departamentos, antes de 1996 (anexo 1).

Finalmente, en 1994 se adjudicaron seis concesiones para la prestación del servicio de telefonía móvil celular a empresas privadas y mixtas.

2. Televisión

El servicio de televisión pública en Colombia se ha venido prestando en un esquema mixto, donde la infraestructura de transmisión es de propiedad pública y la programación de los contenidos es en su mayoría realizada por agentes privados. A nivel regional el esquema ha sido similar, con canales regionales. Adicionalmente, existe un canal de interés Público operado y programado por INRAVISION.

Este esquema ha permitido en el pasado el acceso pluralista a los canales de televisión, ya que no era necesario establecer un canal de televisión para difundir los mensajes, si no que programadoras relativamente pequeñas han tenido la posibilidad de producir y transmitir programas a través de los canales estatales.

Sin embargo, la oferta de servicios de televisión abierta se limita a dos canales nacionales y cuatro canales regionales, que son insuficientes para satisfacer los requerimientos del público. En Colombia existen unos 8 millones de televisores en servicio. Ante las deficiencias y la falta de diversidad de los canales públicos, cada vez más colombianos buscan otras opciones, a pesa, de que su costo es relativamente alto. En efecto, el 24% de los hogares urbanos poseen sistemas de video casero, el 4% cuentan con señal de televisión por suscripción y el 16% tienen acceso a señales de televisión internacional³.

El pasado mes de diciembre, el Congreso de la República aprobó un proyecto de ley presentado por el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Comunicaciones, que cambia el esquema de la prestación del servicio de televisión. Ahora se dispondrá de una oferta televisiva amplia y variada con canales públicos fortalecidos, en competencia con canales privados.

³ Fuente: DANE. Encuesta Nacional de hogares. Módulo Medios de Comunicación. 1992.

3. Servicios Postales

El servicio de correo en Colombia había sido prestado en monopolio por la Administración Postal Nacional, ADPOSTAL. Para la prestación del servicio de correo aéreo y correo expreso, ha celebrado sucesivos contratos con Avianca, por los cuales recibe el 30% de los ingresos de Avianca por concepto de correo internacional y 15% por concepto de correo nacional.

El Decreto 2122 de 1992⁴ estableció que el Ministerio de Comunicaciones debe ejercer la titularidad de los servicios postales a nombre de la Nación y adicionalmente, otorgar a personas naturales o jurídicas, incluyendo a ADPOSTAL⁵, concesiones y licencias para la prestación de los mismos. La ley 80 de 1993 precisó la definición de los servicios postales y la forma como se deben dar las concesiones para su prestación⁶.

Durante los últimos años, ante la demanda de servicios especializados y de mayor calidad, a nivel mundial, han surgido empresas particulares que prestan servicios de mensajería especializada que operan en las principales ciudades y en las principales rutas interurbanas e internacionales. Sin embargo, en Colombia la gran mayoría de usuarios no reciben los beneficios de esta ampliación en la oferta de servicios ya que, de un lado, los servicios de ADPOSTAL son limitados y, de otro, las empresas de mensajería tienen tarifas por lo menos dos veces mayores a las de ADPOSTAL⁷. Es así como ADPOSTAL obtiene en los mercados atractivos los recursos necesarios para prestar el servicio en zonas marginadas, donde no es rentable.

B. Principales problemas del sector

Los cambios en el entorno mundial de las telecomunicaciones recomiendan actualización de los marcos regulatorios y la modernización de las estructuras administrativas de las empresas operadoras, con el fin de que puedan responder con mayor eficiencia y eficacia de las nuevas necesidades del sector.

⁴ Numerales 2 y 3 del artículo 1º del decreto 2122 de 1992.

⁵ Artículo 2o. del decreto 2124 de 1992.

⁶ El artículo 37 de La ley 80 de 1993 clasifica los servicios postales en servicios de correo y servicios de mensajería especializada. Se entiende por servicios de correo la prestación de los servicios de giros postales y telegráficos, así como el recibo, clasificación y entrega de envíos de correspondencia y otros objeto postales transportados vía superficie y aérea, dentro del territorio nacional en conexión con el exterior de acuerdo con los convenios y acuerdos internacionales. Se entiende por servicio de mensajería especializada, los prestados con independencia de las redes postales oficiales del correo nacional e internacional, que exige la aplicación y adopción de características especiales para la recepción, recolección y entrega de los objetos transportados, vía superficie y aérea, en el ámbito nacional y en conexión con el exterior. La ley establece que el Gobierno Nacional deberá reglamentar Las calidades, condiciones y requisitos que deben cumplir los operadores así como los derechos de concesión correspondiente. Así mismo, establece que los servicios de correo se concederán mediante contrato y los de mensajería a través de licencia.

⁷ El Artículo 4o. del Decreto 2622 de 1994 establece que en un caso las tarifas del servicio de mensajería especializada podrán ser inferiores a dos veces las tarifas vigentes de ADPOSTAL.

El monopolio de hecho en la prestación de los servicios de larga distancia que tenido TELECOM ha empezado a desaparecer debido a la existencia de operadores de servicios básicos de larga distancia no autorizados y de nuevos servicios que amparados por la falta de claridad en la reglamentación, pueden llegar a ser sustitutos cercanos de los que presta TELECOM.

Para evitar una pérdida importante de su mercado, TELECOM ha reaccionado reduciendo el nivel real de sus tarifas de larga distancia internacional, lo que ha producido una disminuyen de sus ingresos por este concepto. Como consecuencia, los subsidios que reciben las ernpre8u locales a través de las participaciones en estos ingresos se han visto mermados. Se prevé que esta situación se acentuará en el futuro inmediato. En consecuencia, la actual estructura tarifaría de los servicios de telefonía es insostenible, ya que está desapareciendo la fuente de los subsidios, que permiten la viabilidad financiera del sector.

De otro lado, algunas de las actuales empresas de telecomunicaciones cargan con sobrecostos, causados por ineficiencias en su operación. y no tienen generalmente los recursos técnicos, financieros y administrativos necesarios para ofrecer los nuevos servicios oportunamente.

A pesar de que los costos de inversión en telefonía local en Colombia alrededor de US \$700 por línea⁸, son inferiores a los promedios internacionales (US \$1.500⁹), existe una creciente demanda insatisfecha ocasionada por una estructura tarifaría inadecuada, por sobrecostos operacionales y administrativos y por limitaciones presupuestales de las empresas.

Las distorsiones tarifárias descritas y las ineficiencias institucionales ocasionan sobrecostos en la prestación de los servicios que son asumidos por toda la economía. Se estima que la demanda insatisfecha de líneas telefónicas genera costos de por lo menos US \$85 millones al año para los usuarios en espera; los daños en las líneas locales hacen que las empresas telefónicas dejen de recibir por lo menos US \$7.5 millones al año: el nivel de las tarifas de larga distancia internacional por encima de promedios internacionales significa costos mayores para las personas y empresas usuarias de estos servicios de US \$13 millones al año. Así mismo, los excesos de personal y las prestaciones laborales extralegales de TELECOM incrementan los costos en un 35%, los cuales son trasladados en su mayoría a los usuarios (anexo 3).

⁸ Fuente: Costo Unitario Promedio de Expansión Telefónica. Departamento Nacional de Planeación 1992, 1993 y 1994

⁹ Fuente: Informe sobre el Desarrollo Mundial de las Telecomunicaciones. UIT 1994. pág. 95.

La tecnología ha desarrollado nuevos servicios que hasta hace una década eran inexistentes: servicios de valor agregado, telefonía inalámbrica en todas sus modalidades, televisión interactiva por sólo mencionar algunos. El país y, en especial, el sector productivo, ha generado la demanda por estos servicios, como un factor esencial para alcanzar la competitividad necesaria para adecuarse al proceso de internacionalización de la economía. En general, estos servicios se han demorado en llegar a Colombia y algunos aún no están disponibles, a pesar de que el mercado los demanda.

Con el fin de corregir los problemas ocasionados por la falta de una regulación fuerte, coherente e independiente, el Decreto Ley 2122 de 1992 creó la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, que fue reformada por la Ley 142 de 1994. Entre sus principales funciones se encuentran la de definir el régimen tarifario de los servicios de telecomunicaciones, definir de los indicadores de desempeño de las empresas prestadoras de servicios públicos, dirimir una conflictos y reglamentar la competencia en larga distancia. Para cumplir a cabalidad con estas funciones es necesario que la Comisión cuente con los recursos humanos, técnicos y financieros suficientes para que, en coordinación con el Ministerio de Comunicaciones, regulen el sector.

Se requiere, además, que el Estado reorganice su función de administrar y controlar espectro radioeléctrico y el recurso satelital y garantizar un acceso equitativo y eficiente a ellos. Estos recursos públicos y escasos se constituyen en elementos fundamentales en la prestación la mayor parte de los servicios de telecomunicaciones. Su inadecuada gestión puede originar deterioro en la calidad de los servicios y restringir el acceso a su prestación, conviene una limitación para el desarrollo del sector en el corto plazo.

II. PLAN DE ACCIÓN

Para que el sector de telecomunicaciones contribuya al desarrollo de la economía, y mejoramiento de la calidad de vida de los colombianos, es necesario que los usuarios puedan acceder a servicios eficientes y de buena calidad. Para ello, las acciones gubernamentales ten como objetivos: universalizar el cubrimiento, modernizar la infraestructura y diversificar la oferta de servicios.

La universalización del servicio se logrará a través de programas de telefonía social, que beneficien a los colombianos menos favorecidos de las áreas urbanas y de regiones apartadas de manera que todos los ciudadanos tengan al alcance los servicios que los integren a la producción, el consumo, la cultura y el desarrollo.

La intervención estatal en el sector debe promover una estructura industrial que tenga en cuenta las tendencias tecnológicas, que promueva la eficiencia, la diversidad y la calidad de los servicios, mediante la competencia en su prestación y la participación del sector privado. El sector tenderá progresivamente y de acuerdo con el desarrollo tecnológico hacia un mercado de empresas que presten en competencia los servicios garantizando que no se consoliden posiciones dominantes.

En este marco, se buscará fortalecer las instituciones públicas del sector, en especial a TELECOM, para hacerlas más competitivas y eficientes. Igualmente, se consolidará el esquema de regulación, redefiniendo el régimen tarifario y de subsidios de telefonía, como base para permitir la competencia en larga distancia y fa prestación de nuevos servicios.

En el caso colombiano, es importante aprovechar la situación estratégica para que las empresas del sector busquen satisfacer las necesidades del tráfico de origen y destino, así como las del tráfico en tránsito, para que el país se consolide como el centro de servicios conmutados y no conmutados del continente.

En desarrollo de la nueva Ley de Televisión, se garantizará un acceso igualitario y pluralista al medio, evitando la consolidación de posiciones dominantes y fortaleciendo los canales públicos. Este será un proceso gradual regulado por la Comisión Nacional de Televisión.

Se modernizará la prestación de los servicios postales, reorganizando a ADPOSTAL para mejorar su desempeño, y se garantizará la prestación del servicio a los colombianos de menores recursos.

A. Telefonía

1. Telefonía Social

a. Panes de Expansión en Municipios con Mayores Índices de Necesidades Básicas Insatisfechas

De acuerdo con lo establecido en la Ley 37 de 1992, en su Decreto Reglamentario 2061 de 1993, y en los pliegos de condiciones de la licitación para la adjudicación de las concesiones de telefonía móvil celular, los adjudicatarios de dichas concesiones pagaron, además del canon de concesión, un monto con destino a planes de expansión del servicio en condiciones especiales a municipios con mayores índices de necesidades básicas insatisfechas. Este monto asciende a \$135.000 millones. Estos planes deben ser ejecutados por los concesionarios dentro de los primeros

cinco años de la concesión¹⁰. Los recursos presupuestales se asignarán de la siguiente manera:

<u>Año</u>	<u>Inversión</u> <u>(Millones de \$)</u>
1995	5,000
1996	35,000
1997	35,000
1998	35,000
1999	25,000

Para iniciar su ejecución se requiere que el Ministerio de Comunicaciones defina antes del mes de agosto de 1995 las condiciones técnicas y operativas de los proyectos, así como cronograma de ejecución.

b. Programas de Telefonía Social del Fondo de Comunicaciones

Para garantizar que el servicio de telefonía se universalice, llegando a todos los rincones del país, y que sea accesible para usuarios con capacidad de pago insuficiente, se desarrollarán los programas de telefonía social previstos en la Ley de Servicios Públicos, que estableció como función del Fondo de Comunicaciones el desarrollo de dichos planes. Los Decretos 1642 y 2654 de 1994 reglamentaron esta disposición, estableciendo que la telefonía social tendrá como objetivo llevar el servicio de telefonía a usuarios urbanos y rurales, que por su nivel de ingreso no pueden cubrir la totalidad de las tarifas del servicio.

Para ejecutar estos proyectos, el Fondo de Comunicaciones deberá presentar a consideración de la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, a más tardar en febrero de 1995, los programas de telefonía social, para que ésta defina su alcance.

Los recursos necesarios para desarrollar estos planes provendrán principalmente de los pagos que realizaron los concesionarios de los servicios de telefonía celular¹¹. El CONPES¹² distribuyó estos recursos asignando US \$135 millones para proyectos de telefonía social, que se ejecutarán durante un período de cinco años como se muestra a continuación:

¹⁰ Artículo 4o de la Ley 37 de 1993.

¹¹ Adicionalmente, el Fondo de Comunicaciones cuenta con los ingresos por el uso de frecuencias de los concesionarios de la telefonía celular, equivalentes al 5% de sus ingresos brutos y por cargo especiales en las tarifas de servicios de telefonía básica de larga distancia nacional e internacional que podrá fijar la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones. El Consejo de Política Económica y Social -CONPES- debe establecer el monto de e' recursos, que el Fondo podrá destinar a la Telefonía Social.

¹² Documento CONPES-2716-DNP-UIP-UDT. Junio de 1994. Pág. 16

<u>Año</u>	<u>Inversión</u> (Millones de \$)
1995	5,000
1996	30,000
1997	30,000
1998	30,000
1999	15,000

Los programas que se desarrollarán serán los siguientes:

i. Expansión Telefónica en Zonas Aisladas

El Fondo cofinanciará un plan de expansión del servicio de telefonía a comunidades que no cuentan con él y que no tienen los recursos necesarios para acceder al mismo. Con este fin, el Fondo de Comunicaciones realizará contratos interadministrativos con las empresas telefónicas.

ii. Puntos de Servicios de Telecomunicaciones

El Fondo de Comunicaciones cofinanciará programas de expansión del servicio de telefonía para establecer puntos de servicios de telecomunicaciones para la atención al público, que serán manejados por la comunidad o por personas particulares en zonas urbanas y rurales, en los que se prestarán una gran variedad de servicios (voz, fax, correo electrónico, entre otros).

A través de estos puntos. se podrá dar apoyo a los sistemas de salud, educación seguridad en áreas como el diagnóstico de pacientes, la elaboración de pruebas educativa a nivel regional y el apoyo a autoridades civiles y militares.

iii. Financiación de Proyectos para Usuarios con Menores Recursos

El Fondo de Comunicaciones financiará proyectos de inversión dirigidos a los usuarios de menores recursos que no puedan cubrir la totalidad de los costos del servicio. Se incluyan proyectos en ejecución, cuya inversión esté siendo amortizada por las empresas de telefonía a través de las cuales se distribuirán los recursos mediante contratos. En todo caso, se seguirá los criterios establecidos en la Ley de Servicios Públicos, y además los siguientes:

- El Fondo sólo podrá aportar recursos para cubrir los costos del servicio que no ser recuperados por las tarifas.

- El Fondo solamente financiará proyectos dirigidos a usuarios residenciales de estrato 1 y 2 y a comunidades rurales y en áreas deprimidas.

Una vez la Comisión de Regulación defina el alcance de los programas de telefonía social, ésta, en conjunto con el Ministerio de Comunicaciones, el Fondo de Comunicaciones y el Departamento Nacional de Planeación, presentarán al CONPES una propuesta para que éste distribuya los recursos del Presupuesto Nacional entre los programas descritos.

2. Acciones Institucional

La apertura y modernización de las telecomunicaciones exige que los organismos de planeación, regulación y control desarrollen sus funciones de tal manera que propicien y mantengan las condiciones necesarias para la actuación eficiente de los distintos operadores.

Con este objetivo, el Ministerio de Comunicaciones se deberá consolidar como el ente rector del sector, que determine las políticas generales que éste debe seguir y desarrollar sus funciones de planeación técnica y Financiera, de acuerdo con lo establecido en los Decretos 1901 de 1990 y 2122 de 1992, por los cuales se reestructuró el Ministerio, y la Ley de Servicios 410% Públicos (Ley 142 de 1994). Por su parte la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, en coordinación con el Ministerio, ejercerá sus funciones con el objetivo de promover la competencia o regular los monopolios, con el fin de lograr una prestación eficiente de los servicios, garantizar su calidad y evitar el abuso de posiciones dominantes en el mercado.

En este sentido, es esencial que el Ministerio de Comunicaciones elabore y mantenga actualizado el Plan Nacional de Telecomunicaciones. En él se incluirán las normas de homologación de equipo, los planes técnicos que establezcan los requisitos generales que deben cumplir los operadores de telecomunicaciones, tales como señalización, enrutamiento, numeración y tasación, entre otros. Así mismo, contendrá las políticas generales del sector establecido en este documento y las metas de cubrimiento a nivel nacional, regional y local, de acuerdo con la demanda prevista por servicio, las políticas sobre estructura industrial y las metas financieras, que servirán de referencia para las decisiones sobre otorgamiento de concesiones, tarifas y telefonía social.

De otro lado, el Ministerio de Comunicaciones dará especial importancia a la gestión del espectro y al Plan de Frecuencias. Para esto contratará con

expertos el montaje, la operación y el control de los sistemas necesarios para realizar una gestión eficiente e integral del espectro radioeléctrico.

Igualmente, el Ministerio de Comunicaciones debe centrar su atención en la administración y gestión del recurso satelital, para lo cual debe propiciar y facilitar el equitativo y eficiente de todos los usuarios potenciales a través de una reglamentación transparente que prevea trámites sencillos y expeditos. En este campo, su labor debe hacer énfasis en la coordinación y en especial en el control del adecuado uso de las asignaciones autorizadas otorgadas.

3. Nueva Estructura Tarifaria de los Servicios de Telefonía

En desarrollo de sus funciones, la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones deberá establecer una nueva estructura tarifaria con base en los lineamientos fijados en la Ley Servicios Públicos Domiciliarios, de manera que gradualmente se logren los siguientes objetivos.

- a. Establecimiento de libertad de tarifas para aquellos servicios sujetos a competencia.
- b. Las tarifas fijadas por la Comisión, tanto para usuarios como entre empresas, cubrirán, los costos eficientes de prestación del servicio, de tal manera que sean autosuficientes y generen los recursos necesarios para su desarrollo y expansión. Para lograr esto, la Comisión de Regulación deberá establecer un plan de ajuste de tarifas para cada empresa.
- c. En el caso de la larga distancia nacional, las tarifas en promedio deberán alcanzar los costos antes de enero de 1997. A partir de esa fecha, se fijarán factores de contribuciones a las tarifas de las rutas de mayor tráfico, para financiar los programas de telefonía social del Fondo de Comunicaciones.
- d. Las tarifas locales aumentarán en mayor proporción para los estratos altos y sectores no residenciales, sin que el factor de contribución de estos sectores sobrepase el 20%.
- e. Antes de enero de 1996 se desmontará el actual sistema de participaciones de larga distancia. Se cambiará por un sistema de cargos de acceso y uso de redes, de tal manera que las empresas o los usuarios paguen una tarifa por el acceso y uso de cada guía de las redes que recorran las llamadas que originen. Para el efecto, en febrero de 1995 la Comisión de Regulación fijará un periodo de transición, durante el cual, para cada empresa, se ajustará el valor del cargo de acceso hasta llegar a ser igual al de telefonía celular.

En todo caso, la Comisión cumplirá, en materia de tarifas, lo acordado por el Gobierno Nacional en el Pacto Social de Productividad, Precios Salarios.

Para los casos de empresas que, por su tamaño, no logran obtener economías de escala, y por lo tanto tienen unos costos exagerados, la Comisión, en ejercicio de las facultades que le confiere la Ley 142 de 1994, ordenará su fusión con otras empresas, si con esto se logra reducir los costos y, por lo tanto, las tarifas a los usuarios.

4. Reglamentación de la Competencia en Larga Distancia

Con el fin de diseñar el proceso de apertura del servicio de larga distancia, se creará un Comité para el Proceso de Apertura de los Servicios de Larga Distancia, integrado por el la Ministro de Hacienda, el Ministro de Comunicaciones, el Director del Departamento Nacional de Planeación y el Secretario General de la Presidencia de a República. Las funciones de este Comité serán las de definir la manera como se realizara la apertura, formular los mecanismos y criterios de selección y evaluación de los nuevos operadores y los mecanismos de regulación del servicio, en consulta con la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones.

El proceso debe estar diseñado y reglamentado en octubre de 1995 con el fin de que, más tardar, en enero de 1996, el Ministerio de Común inicie el otorgamiento de concesiones para la prestación de servicios de larga distancia nacional. Los concesionarios sólo podrán iniciar la prestación del servicio en enero de 1997.

Las normas que se expidan deberán promover la eficiencia, la libre iniciativa la competencia, la igualdad de condiciones en el acceso a las redes locales y la realización plena del derecho de los usuarios al libre acceso a lo servicios.

Se establecerán las normas de propiedad, tarifarias de interconexión que sea necesario para optimizar el uso de los recursos públicos, evitar abusos de posiciones dominantes y garantizar una libre y leal competencia en los servicios de larga distancia.

Con el fin de que el Ministerio de Comunicaciones la Comisión de Regulación y el Comité tengan los elementos de juicio suficientes para la toma de decisiones, con asesoría de especialistas en temas técnicos, operativos y de regulación.

5. Reorganización de TELECOM

Dentro de la adecuación de los operadores al nuevo ambiente de competen necesario que TELECOM prevea los impactos que tendrán las nuevas condiciones del mercado y se reorganice internamente para enfrentar la competencia de una manera exitosa, aprovecha sus ventajas comparativas. Se hará énfasis en los siguientes aspectos:

a. Fondo de Pasivo Pensional

Con base en las proyecciones financieras de la empresa y en la programación de pagos de pensiones, TELECOM constituirá el Fondo de Pasivo Pensional, de tal manera que se garantice el pago de la deuda con sus trabajadores sin afectar su estabilidad financiera. El Fondo será administrado por una entidad pública.

b. Reorganización Administrativa

Para que TELECOM enfrente exitosamente la competencia, es necesario que adecue su organización a la nueva estructura del mercado. Para esto se realizará una redefinición de la planta de personal, así como programas de reentrenamiento y capacitación de personal.

Se hará especial énfasis en el servicio de telegrafía, con el fin de reducir el déficit que actualmente produce, mediante la eliminación de las franquicias no legales, la modernización tecnológica, un esquema tarifario adecuado y una reorganización de la planta de personal.

e. Plan de Inversiones

La Empresa deberá tener niveles de inversión suficientes para garantizar la modernización de su infraestructura, de tal manera que, junto con una reorganización administrativa a fondo, logre aumentar su competitividad y llevar sus resultados financieros a niveles adecuados.

TELECOM continuará ejecutando sus proyectos locales y rurales de alcance social, actualmente en ejecución, que contemplan la instalación de 174000 líneas con una inversión de \$239.000 millones¹³.

TELECOM fortalecerá su participación en proyectos de cable submarino con puntos de amare en Colombia y consolidará su red internacional de fibra óptica. Simultáneamente, participará, mediante alianzas estratégicas, en las

¹³ Los principales proyectos son Alto Magdalena 1 y Cauca Medio 1. Macizo colombiano. Caribe I Magda Medio. Cordillera Nororiental. Caribe 1 y Territorios Nacionales.

redes de servicios globales y corporativos con grandes operadores internacionales.

Como estrategia complementaria al servicio internacional, es necesario desarrollar el proyecto de fibra óptica a nivel nacional, que una las dos costas y las principales ciudades del país. Esto permitirá contar con una infraestructura de red de banda ancha indispensable para transportar señales de televisión multimedia, datos de alta velocidad y voz.

Con el fin de que la red troncal de fibra óptica tenga una adecuada salida al resto país, se realizará un Plan de Redes Complementarias que descongestione la red de larga distancia.

Para responder a la competencia en los segmentos de mercado más rentables TELECOM realizará inversiones que le permitan responder a las necesidades de grandes clientes, ofreciendo paquetes de servicios y desarrollando sus ventajas competitivas en calidad y precio la gama de sus opciones de acceso y servicios, como fibra óptica, microondas, satélite privadas virtuales y red inteligente.

En general, las nuevas inversiones de TELECOM en telefonía local y local extendida¹⁴ se realizarán utilizando los mecanismos de Joint-Venture, la conformación de nuevas empresas y el fortalecimiento de las Telesociadas.

El Plan de inversiones de TELECOM para el periodo 1995-1998 ascenderá a \$ 1.17 billones. En los cuadros 7 y 8 se resume el plan de inversiones de la Empresa para los próximos cuatro años y sus principales proyectos.

d. Seguimiento a la Gestión

Con el fin de realizar un seguimiento al desempeño de la Empresa y garantizar que se cumplan los objetivos planteados. el Gobierno Nacional, a través de los Ministerios de Comunicaciones y Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación, suscribirá con la empresa un convenio de desempeño en el que periódicamente se fijen y evalúen metas que midan la gestión de su administración. Entre otros, el convenio deberá contener compromisos sobre ejecución de la inversión, reorganización administrativa, reducción de costos y estrategia empresarial, los cuales deberán estar contenidos en un plan de acción que la empresa deberá presentar al Gobierno Nacional a más tardar en febrero de 1995.

¹⁴ Telefonía local extendida es el servicio prestado en municipios e en un mismo departamento.

CUADRO 7
Principales Proyectos de TELECOM 1995-1998
(Cifras en Millones de Pesos Corrientes)

PROYECTO	Descripción	1995	1996	1997	1998
Ampliación satelital y enlaces fronterizos	1.790 circuitos adicionales	280	2.138	2.346	2.550
Red americana de cables submarino	5.300 circuitos adicionales	1.420	10.700	14.700	7.680
Red troncal nacional de fibra óptica	Interconectar las principales ciudades con cables de 18 pares de fibra óptica, con capacidad de 2Gbps en cada par.	49.746	91.795	15.019	45.000
Nodos Alternos	5 nuevas centrales con 99.900 nuevas troncales en arquitectura de red inteligente. 6 estaciones terrenas para manejar 2.329 canales	25.800	22.865	9.870	5.720
Redes Complementarias	Ampliación de centros primarios, de grupo y de sus enlaces de transmisión para una ampliación de 39.066 troncales	10.500	29.000	25.000	21.500

Fuente: TELECOM 1994. ESTRATEGIAS Y PROYECTOS DE INVERSION

CUADRO 8
Programa de Inversiones de TELECOM 1995-1998
(Millones de Pesos Corrientes)

	1995	1996	1997	1998	Total
Infraestructura Física y Equipos	25.430	17.680	20.380	22.430	85.920
Investigación y Gestión de Red	4.550	1.400	2.190	3.320	11.460
Bienestar Social	640	1.010	1.770	1.950	5.970
Servicio de LDI	6.650	24.090	37.290	28.100	96.730
Servicio de LDN	107.140	159.520	71.220	108.000	476.880
Servicio local	122.920	61.680	25.140	30.080	239.820
Aportes e Inversiones Financieras	32.160	41.510	74.350	111.300	259.320
TOTAL	299.490	319.090	252.340	305.180	1.176.100

Fuente: TELECOM 1994. ESTRATEGIAS Y PROYECTOS DE INVERSION

B. Televisión

La Ley de Televisión, recientemente aprobada por el Congreso de la República desarrolla los mandatos constitucionales sobre el servicio de televisión permitiendo el acceso igualitario y ordenado a la prestación del servicio. El ser será prestado por can, Privad y públicos, lo cual permitirá que el público obtenga los beneficios de un sistema en competencia.

La Ley fortalece la televisión estatal, mediante mecanismo que permiten superar, ancestrales falencias técnicas, económicas y financieras. Dentro de este proceso, se impulsará el desarrollo del canal cultural, para que logre un cubrimiento nacional, constituyéndose en medio de integración nacional. Con uno y otros propósitos, la Ley creó el Fondo para el Desarrollo de la Televisión, que se financiará con recursos percibidos por las concesiones del servicio de televisión, por la asignación de frecuencias y por la adjudicación de espacios de televisión. Sus recursos se invertirán prioritariamente en el fortalecimiento de los operadores públicos del servicio de televisión y en la programación cultural a cargo del Estado, con el de garantizar el pluralismo informativo, la competencia la prestación eficiente de dicho servicio.

El servicio será regulado por la Comisión Nacional de Televisión. Esta autoridad de televisión tendrá autonomía patrimonial, orgánica y funcional, y generará los recursos necesarios para el fortalecimiento de la televisión pública. Así mismo la Comisión reglamentará lo concerniente a la prestación de la televisión por suscripción de tal manera que se promueva la competencia, la eficiencia y la libre iniciativa, así como a prestación en concurrencia de servicios de valor agregado.

Se establece un estricto régimen antimonopólico que evitará que se consoliden directa o indirectamente posiciones dominantes en la prestación del servicio y se le otorgan amplios poderes sancionatorios a la Comisión.

C. Servidos Postales

Se reglamentará la competencia en los servicios sociales incluido el correo urbano, estimulando la ampliación del cubrimiento y la aparición de nuevos servicios que beneficien a todos los colombianos. En las zonas donde el servicio no sea rentable, el Fondo de las Comunicaciones cofinanciará su prestación con los recursos obtenidos por el pago de concesiones de los operadores en competencia. De esta manera, ADPOSTAL podrá competir en igualdad de condiciones en los mercados rentables.

Para esto es necesario que el Ministerio de Comunicaciones y el Fondo de Comunicaciones determinen los requerimientos de recursos para la prestación del servicio en zonas apartadas, con base en lo cual fijarán los cánones que deben cobrarse a los concesionarios de servicios postales. Por su parte, ADPOSTAL deberá reorganizarse técnica y administrativamente para mejorar la calidad del servicio.

III. PLAN DE INVERSIONES DEL SECTOR DE TELECOMUNICACIONES 1995-1998

De acuerdo con el comportamiento histórico y con las proyecciones de demanda, se considera que para 1998 Colombia deberá contar con una densidad de 18 teléfonos por cada cien habitantes, lo que significa que deberá haber casi 7 millones de líneas instaladas ese año (cuadro 9). Adicionalmente, con el fin de llevar el servicio a zonas incomunicadas, se requerirán 105.000 líneas en zonas urbanas y rurales marginadas, además de 5.000 puntos de servicio de telecomunicaciones de atención al público en zonas urbanas y rurales deprimidas.

La demanda de servicios de larga distancia tanto nacional como internacional, crecerá directa a tasas del 20% anual. Los servicios de valor agregado deben triplicar su cubrimiento en los próximos cuatro años, en tanto que el servicio de telefonía celular se consolidará, de tal manera que en 1998 deberá contar con algo más de 360 usuarios.

Con la ejecución de las acciones descritas anteriormente se alcanzarán las metas previstas. Para esto se requerirá una inversión total en el sector de 53.6 billones¹⁵ en los próximos años. Esto representa un incremento del 68% con respecto a los \$2.2 billones invertidos en el cuatrienio anterior. Estos recursos incluyen inversiones en telefonía social \$445.000 millones en el período 1995-1998¹⁶.

Es importante destacar que la composición de la inversión tendrá un cambio estructural. Mientras que en el periodo 1991-1994, el 14% de la inversión total fue privada, en cuatrienio el sector privado aportará el 36%. De los \$2.3 billones que invertirá el sector público el 44% estará a cargo de empresas municipales, el 36% estará a cargo de TELECOM y el 8% de las teleasociadas. En telefonía local, el sector privado realizará el 43% de la inversión requerida directamente o a través de joint ventures con empresas públicas. Con la apertura a la competencia en larga distancia nacional en

¹⁵ Las cifras de inversión están en pesos constantes de 1994

¹⁶ Este monto incluye la inversión del Fondo en los programas de reforma social por \$95 mil millones, los planes especiales de telefonía celular por \$110 mil millones y la inversión local de Telecom por \$239 mil millones.

1997, se estima que el sector privado invertirá en infraestructura \$226.000 millones hasta 1998, que equivaldrá al 25% de la inversión en este servicio.

De este modo, la mayor parte de la inversión requerida para la prestación de nuevos servicios, y gran parte de la expansión adicional de los excedentes será realizada por el sector privado. La inversión en televisión ascenderá a \$87.000 millones y en servicios de correo y otros proyectos a \$140.000 millones. De acuerdo con lo anterior, la inversión pública en telecomunicaciones se mantendrá constante como porcentaje del PIB (0.9%), mientras que la privada pasará de ser el 0.15% del PIB en 1994 al 0.5% en 1998. La inversión total en telecomunicaciones en el cuatrienio equivaldrá a 1.5% de PIB (cuadros 10 y 11).

CUADRO 9
Metas Físicas e Inversión en el sector de Telecomunicaciones 1995-1998
SECTOR DE TELECOMUNICACIONES

METAS FÍSICAS	1994	1995	1996	1997	1998	1995-98
Líneas Instaladas locales	4.454.372	5.416.836	6.057.000	6.473.948	7.081.228	
Densidad Telefónica	12	14	16	17	18	
Líneas nuevas totales	680.927	1.067.326	1.296.237	1.795.547	849.522	3.508.602
Líneas nuevas de expansión	614.827	962.646	1.000.829	1.566.283	607.280	2.627.036
Líneas nuevas de reposición	66.100	104.680	295.408	229.264	242.242	881.564
Circuitos de LDN	62.486	83.660	122.034	164.172	205.410	
Circuitos nuevos	26.381	26.381	40.240	51.483	54.919	179.029
Circuitos nuevos de expansión	21.174	21.174	30.274	41.238	41.238	142.925
Circuitos nuevos de reposición	5.207	5.207	9.966	10.245	13.681	36.104
Circuitos de LDI	4.270	5.846	7.422	11.247	14.073	
Circuitos nuevos	1.789	1.789	3.578	2.326	2.913	11.366
Circuitos nuevos de expansión	1.576	1.576	3.578	2.326	2.326	9.803
Circuitos nuevos de reposición	213	213	0	471	587	1.564
Usuarios de Telefonía Móvil Celular	85.000	137.000	288.000	281.000	360.000	
Líneas de Telefonía Social		15.000		30.000	30.000	105.000
Puntos de servicios de telecomunicaciones de atención al público		700		1.450	1.450	5.000
INVERSIONES	1994	1995	1996	1997	1998	1995-98
TOTALES (Millones de pesos de 1994)	795.661	776.537	991.756	906.700	949.807	3.624.799
Pública	277.046	582.438	602.882	542.816	566.364	2.294.500
Privada	518.616	194.099	388.874	363.884	383.443	1.330.299
Telefonía	763.039	708.068	924.357	831.677	871.725	3.335.827
Pública	499.182	530.860	554.218	493.856	513.606	2.092.540
Privada	263.857	177.207	370.140	337.821	358.119	1.243.287
Valor Agregado	15.057	19.198	11.542	14.939	9.259	54.938
Pública	1.868	2.306	1.344	1.674	1.000	6.321
Privada	13.189	16.892	10.200	13.265	8.259	48.617
Televisión	7.032	12.141	27.788	23.172	29.546	87.647
Pública	7.032	12.141	12.259	12.373	12.481	49.251
Privada	0	0	15.529	10.799	17.065	38.396
Servicios Postales y Otros	10.533	37.130	47.027	34.914	39.277	146.388
Pública	10.533	37.130	47.027	34.914	39.277	146.388
Privada	0	0	0	0	0	0

CUADRO 9 (continuación)
Metas Físicas e Inversión en el sector de Telecomunicaciones 1995-1998

	VALOR DE INVERSIONES (MILLONES S DE 1994)		CRECIMIENTO	% PIB	
	1991-94	1995-98		1991-94	1995-98
SECTOR TELECOMUNICACIONES	2.200.824	3.624.709	68%	1.11%	1.48%
PUBLICO	1.893.018	2.294.500	21%	0.95%	0.94%
PRIVADO	307.806	1.330.209	332%	0.15%	0.54%

Fuente: DNP 1994. EL SALTO SOCIAL. Bases para el Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998. Presupuestos de 1995.

CUADRO 10
Desagregación de la inversión para los principales rubros
(Millones de Pesos de 1994)

Rubro	1995	1996	1997	1998	Total
Telefonía local	549.926	590.326	484.042	509.911	2.134.206
Larga distancia	107.119	219.292	220.869	236.466	783.736
Valor Agregado	19.198	11.542	14.938	9.259	54.937
Telefonía Celular	41.595	48.749	58.811	68.155	217.310
Telefonía Social	9.427	65.991	67.963	57.193	200.575
Televisión	12.141	20.788	25.172	29.546	87.647
Servicios Postales y Otros	37.130	35.068	34.914	39.277	146.389

Fuente: DNP 1994. EL SALTO SOCIAL. Bases para el Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998. Presupuestos de 1995.

CUADRO 11
Proyección de la inversión de las empresas industriales y comerciales del Estado
(Cifras en Millones de pesos de 1994)

Empresa	1995	1996	1997	1998	Total
Telecom	255.538	234.506	161.291	171.078	822.383
Teleasociadas	45.463	47.069	48.727	50.457	191.736
Teleregionales y audiovisuales	1.562	1.577	1.592	1.607	6.337
Adpostal	1.365	1.378	1.391	1.404	5.538
Empresas públicas departamentales y municipales	238.296	248.559	259.345	270.741	1.016.961
Totales	542.224	533.089	472.356	495.286	2.042.955

Fuente: DNP 1994. EL SALTO SOCIAL. Bases para el Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998. Presupuestos de 1995.

IV. RECOMENDACIONES

El Ministerio de Comunicaciones y el Departamento Nacional de Planeación recomiendan al CONPES:

1. Aprobar los lineamientos de política para sector de telecomunicaciones planteados en este documento y solicitar a las entidades del sector que los desarrollen.
2. Aprobar el plan de inversiones de TELECOM para el período 1995-1998 que se describe en este documento, y solicitar a los Ministerios de hacienda y Comunicaciones y al Departamento Nacional de Planeación tener en cuenta esta aprobación para todos los conceptos y autorizaciones que TELECOM requiera en especial para el compromiso de las vigencias futuras necesarias para su adecuada ejecución.
3. Solicitar a la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones que defina, a más en febrero de 1995, una nueva estructura tarifaria, siguiendo los principios establecidos en este documento, y un esquema de transición entre el actual sistema tarifario y el nuevo que tenga en cuenta la situación de cada empresa.
4. Solicitar al Fondo de Comunicaciones que elabore el plan de telefonía Social de febrero de 1995 siguiendo los lineamientos establecidos en este documento y en los Decretos 1642 y 2654 de 1994.
5. Solicitar a la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones a más tardar en marzo de 1995, se defina el alcance específico de los planes de telefonía social y, conjuntamente con el Ministerio de Comunicaciones, el Fondo de Comunicaciones y el Departamento Nacional de Planeación, proponga al CONPES antes de abril de 1995, la distribución de los recursos del Presupuesto Nacional asignado para su ejecución.
6. Solicitar al Ministerio de Comunicaciones que defina a más tardar en el mes de agosto de 1995 las condiciones técnicas y operativas y el cronograma de ejecución de los planes de expansión del servicio del servicio, en condiciones especiales para municipios con mayores índices de necesidades básicas insatisfechas, de acuerdo con lo establecido en la Ley 37 de 1991 y en los pliegos de condiciones de la licitación de telefonía móvil celular.
7. Solicitar al Ministerio de Comunicaciones que durante el mes de febrero de 1994 convoque al Comité para el Proceso de Apertura de los Servicios de Larga Distancia con el fin de que hasta octubre de 1995 se desarrolle la reglamentación necesaria para iniciar el otorgamiento de concesiones en enero de 1996 y la operación de nuevos concesionarios de larga distancia nacional en enero de 1997.

8. Solicitar al Ministerio de Comunicaciones que a más tardar en septiembre, elabore y actualice el Plan Nacional de Telecomunicaciones siguiendo los principios descritos en este documento.
9. Solicitar al Ministerio de Comunicaciones que en el término de un mes inicie el proceso de contratación de asesores expertos en el tema de gestión del espectro radioeléctrico con el fin de que lo asesoren en la definición de los sistemas de control necesarios para garantizar la eficiencia y la transparencia en su uso. El sistema deberá estar totalmente implantado y en funcionamiento en diciembre 1996.
10. Solicitar al Ministerio de Comunicaciones que antes de mayo de 1995, reglamente la administración del recurso satelital siguiendo los lineamientos de este documento.
11. Solicitar a TELECOM que a más tardar durante el mes de febrero de 1995, presente al Gobierno Nacional su plan de acción, con base en el cual se firmará el convenio de desempeño de que trata este documento.
12. Solicitar a la Administración Postal Nacional ADPOSTAL que, a más tardar en mayo de 1995, presente al Ministerio de Comunicaciones y al Departamento Nacional de Planeación un plan de ajuste para mejorar su desempeño técnico, financiero y administrativo y lograr competir en igualdad de condiciones con otros operadores de servicios postales. La implantación de este plan de ajuste se debe llevar a cabo antes de enero de 1996.
13. Solicitar al Ministerio de Comunicaciones y al Fondo de Comunicaciones que, antes de diciembre de 1995, determinen las necesidades en materia de correo social y con base en ellas fijen los cánones de concesión que deberán pagar los operadores de servicios postales, así como la manera como el Fondo cofinanciará este servicio. Se deberán determinar las rutas y los montos a cofinanciar, así como los mecanismos de asignación de los recursos. Este esquema deberá estar funcionando a más tardar en abril de 1996, momento en el cual se eliminarán las restricciones tarifarias establecidas para las empresas de mensajería especializada.
14. Solicitar a TELECOM y ADPOSTAL que realicen de manera conjunta un estudio sobre la manera como se pueden ahorrar costos comunes en la prestación de los servicios de telegrafía y correo. Las empresas deberán presentar una recomendación al Ministerio de Comunicaciones a más tardar en abril de 1995.
15. Solicitar al Ministerio de Comunicaciones, los Canales Regionales, INRAVISIÓN y Audiovisuales que antes de octubre de 1995 presenten a consideración de la Nacional de Televisión un plan de desarrollo del servicio de televisión estatal para los próximos cinco años.

ANEXO 1
Convenios de Asociación a Riesgo Compartido Firmados por TELECOM

Con base en los mecanismos creados en la Ley 17 de 1993. TELECOM firmó tres contratos de Joint Venture, con Northern TELECOM. Alcatel Estándar Eléctrica y Alcatel Bell para instalar más de 425 mil millones durante los próximos años.

Estos contratos establecen las siguientes condiciones generales:

1. TELECOM aporta la infraestructura existente
2. El socio extranjero realiza toda la inversión necesaria para instalar las nuevas líneas (equipos, mano de obra, etc.).
3. TELECOM administrará las nuevas líneas y mantendrá la titularidad del servicio.
4. El socio recibirá los ingresos por concepto de conexión de las líneas que instale y un porcentaje de su facturación durante el término del contrato.
5. Al finalizar el contrato, la nueva infraestructura pasa a ser usufructuada totalmente por TELECOM.

A continuación se presenta el cubrimiento por departamentos de los tres contratos:

TELECOM - TELEFONÍA LOCAL
CONTRATOS DE JOINT VENTURE FIRMADOS
Número de Líneas 1993-1996

DEPTO/CONTRATO	NORTHERN TELECOM	ALCATEL STANDARD ELECTRICA	ALCATEL BELL	Totales
ATLANTICO			16.854	12.854
BOYACA	39.000			39.000
CALDAS		46.267		46.267
CAUCA	3.400			3.400
CESAR	26.700			26.700
CUNDINAMARCA			14.432	14.432
HUILA		26.596		26.596
LA GUAJIRA	24.800			24.800
NARIÑO	21.300			21.300
QUINDIO		16.016		16.016
RISARALDA		22.613		22.613
SAN ANDRES	8.600			8.600
SANTANDER	19.000			19.000
TOLIMA		57.974		57.974
VALLE	62.950	22.660		85.610
Totales	205.750	192.126	27.286	425.162

Fuente: TELECOM

ANEXO 2

Calculo del déficit del servicio de telefonía local.

A continuación se calculan los ingresos y los puntos promedios del servicio de telefonía en Colombia. La diferencia entre ello corresponde al déficit del servicio

El cálculo se realizó con base en los siguientes aspectos:

Sector	Número de Abonados Promedio ¹⁸	Participación	Consumo por usuario (Impulsos abonado.mes)	Tarifa de cargo fijo ¹⁹ (US\$/abonado.mes)	Tarifa por consumo (US\$/impulso)	Tarifa por conexión (US\$/abonado)
Res. Estrato 1	28.475	0.9%	307	0.43	0.96	195
Res. Estrato 2	422.914	14.0%	362	0.67	0.96	243
Res. Estrato 3	905.000	33.4%	415	1.36	0.96	301
Res. Estrato 4	1.173.258	42.4%	492	2.52	0.96	380
Res. Estrato 5	1.583.134	57.1%	575	4.23	0.96	453
Res. Estrato 6	1.131.391	4.4%	722	6.35	0.96	519
Res. Total	2.144.173	71.2%	449	1.97	0.96	344
No residencial	867.160	28.8%	848	6.98	1.05	571
TOTAL	2.911.334	100.0%	564	3.21	1.01	442

¹⁷ Cifras para 1993.

¹⁸ Fuente: Documento Telefonía Local a Nivel Nacional. Plan. Sistema DNP 1992 y 1993.

¹⁹ Fuente: Telefonía Básica Local. DNP 1992.

²⁰ Las tarifas promedio se calcularon a partir de información suministrada por las empresas de telefonía, la Junta Nacional de Tarifas y la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones.

Costo de inversión ²¹ (US\$/línea)	659
Otros Costos ^{22,23} (US\$/abonado al año)	95
Vida Util (años)	12
Tasa de descuento en dólares constantes (%)	12
Tasa de cambio (\$/US\$)	786

Con la anterior información se calcula el valor presente de los costos y de los ingresos por abonado durante la vida útil de su línea. De esta forma, se establece la relación entre los ingresos y los costos para cada tipo de usuario y el déficit o superávit generado por la de su línea:

Sector	Monto del déficit(superávit) (millones de dólares al año)	Porcentaje del costo que no se cubre con los ingresos
Res. Estrato 1	3.5	64%
Res. Estrato 2	44.5	55%
Res. Estrato 3	83.0	43%
Res. Estrato 4	17.9	25%
Res. Estrato 5	1.41	4%
Res. Estrato 6	(5.8)	-23%
Res. Total	144.5	48%
No Residencial	(67.7)	-41%
TOTAL	76.7	9%

²¹ Fuente: Costo unitario de expansión telefónica local promedio, calculado por la Unidad de Infraestructura del DNP con base en los costos de todos los proyectos en ejecución de telefonía local.

²² Incluyen costos de funcionamiento, operación y mantenimiento, administración y reposición.

²³ Fuente: Cálculo promedio de las principales empresas locales.

Como resultado se obtiene que, dados los costos del servicio y una rentabilidad esperada del 12%, el negocio de telefonía local arroja un déficit de las tarifas vigentes de más de US \$76 millones al año. Este déficit se financiará por tres vías:

1. Por una menor rentabilidad de la empresa
2. Por subsidios cruzados provenientes de otros servicios prestados por las empresas, en especial las participaciones de larga distancia.
3. Por una utilización de la infraestructura por periodos mayores a su vida útil, lo que se refleja en una mala calidad del servicio.

ANEXO 3

Evaluación de los Sobrecostos en los servicios de Telefonía

La actual estructura tarifaria y las ineficientes instituciones de los organismos de regulación y de las empresas operadoras, se han traducido en sobrecostos de los servicios que están siendo asumidos por toda la sociedad. A continuación se hace una estimación de los principales sobrecostos.

I. Demanda Insatisfecha.

La falta de cobertura del servicio de telefonía genera una disminución del nivel de vida de los ciudadanos y una pérdida de productividad de las

empresas. Teniendo en cuenta que a las tarifas actuales, existe una demanda insatisfecha aproximadamente 500.000 líneas telefónicas en todo el país y que el valor presente de los pagos que un usuario hace durante la vida útil de su línea (2 años) es en promedio US \$1.050, el costo producido por la demanda insatisfecha es por lo menos de US \$85 millones al año. Así mismo en muchos casos existen mercados e intermediarios que otorgan líneas hasta por 3 o 4 veces la tarifa de conexión vigente.

II. Mala Calidad de los Servicios.

Aunque un usuario logre acceder al servicio la baja calidad de éste puede generar pérdidas en su bienestar o en su productividad. En promedio en Colombia una línea telefónica se daña 1.7 veces al año y su reparación tarda 7.3 días. Esto implica que en total se dejan de instalar 2.150 millones de minutos al año, que tienen un valor a las tarifas actuales, de aproximadamente US \$7.5 millones al año.

III. Sobrecostos por Ineficiencias Administrativas y Tarifarias de las Empresas.

El actual esquema tarifario se apoya en unas tarifas de larga distancia superiores a los costos y a los promedios internacionales. Estudios recientes consideran que las tarifas de larga distancia internacional de TELECOM esta en promedio 15% por encima de los promedios internacionales. Lo anterior implica unos sobrecostos para los usuarios de este servicio de aproximadamente US \$13 millones al año. Adicionalmente las empresas del sector adolecen de grandes ineficiencias administrativas, que se traducen en mayores costos que finalmente son pagados por los usuarios. Estudios recientes estiman que TELECOM tiene sobrecostos de 35% generados por un sistema Pensional extralegal y por exceso de personal en algunas zonas. El siguiente cuadro muestra esos sobrecostos por servicios.

SERVICIO	SOBRE COSTO (%)	SOBRECOSTO (MILL DE US\$/AÑO)
Larga Distancia Internacional	10%	54
Larga Distancia Nacional	29%	15
Telefonía Local	23%	12
Telegrafía	60%	33
TOTAL	35%	199

Fuente: McKinsey 1994. ESTUDIO PARA EL PLAN ESTRATÉGICO DE TELECOM.