

Documento

Conpes

Consejo Nacional de Política Económica y Social
República de Colombia
Departamento Nacional de Planeación



3374

**Estrategia para la Sostenibilidad del Actual Modelo de Gestión de los
Servicios de Telecomunicaciones a Cargo de la Nación**

Ministerio de Comunicaciones
Ministerio de Hacienda y Crédito Público - MHCP
DNP: DIES-STEL

Versión aprobada

Bogotá, D.C., 22 de agosto de 2005

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	3
I. RESULTADOS DEL ACTUAL MODELO DE GESTIÓN.....	3
II. EL SECTOR DE TELECOMUNICACIONES Y SU IMPACTO EN EL ACTUAL MODELO DE GESTIÓN.....	4
A. El Crecimiento del Mercado de Telefonía Móvil	4
B. Los Movimientos de Consolidación en el Sector de Telecomunicaciones	6
C. Impacto en el Actual Modelo de Gestión.....	7
III. ESTRATEGIA PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL MODELO	8
IV. RECOMENDACIONES.....	10

Este documento presenta a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social – Conpes – una estrategia para la sostenibilidad, en el mediano y en el largo plazo, del actual modelo de gestión de los servicios de telecomunicaciones a cargo de la Nación.

INTRODUCCIÓN

La empresa de servicios públicos domiciliarios Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P. fue creada mediante el Decreto 1616 de 2003 con el fin de garantizar la continuidad en la prestación de los servicios que se encontraban a cargo de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones – Telecom – y de sus Telesociadas, las cuales fueron suprimidas por el Decreto 1615 de 2003 y entraron en proceso de liquidación. De esta manera el Gobierno Nacional adoptó un nuevo modelo de gestión de los servicios de telecomunicaciones a cargo de la Nación.

Transcurridos dos años desde la implementación del actual modelo de gestión, resulta apropiado analizar los principales eventos y tendencias del sector de telecomunicaciones que han marcado su desarrollo, y definir unas nuevas directrices que contribuyan a su sostenibilidad, cumpliendo así con el mandato constitucional y legal de garantizar la continuidad en la prestación de los servicios públicos de telecomunicaciones.

I. RESULTADOS DEL ACTUAL MODELO DE GESTIÓN

En el marco del Programa de Renovación de la Administración Pública¹, el Gobierno Nacional adoptó una serie de medidas² que condujeron al desarrollo del actual modelo de gestión de los servicios de telecomunicaciones, el cual ha permitido garantizar la continuidad en la prestación de tales servicios, eliminar la duplicidad de funciones propia del esquema anterior y aprovechar el potencial de los activos e inversiones del Estado en el sector.

El actual modelo ha estado soportado por la consolidación empresarial de Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P., nuevo gestor de los servicios de telecomunicaciones que a través de un contrato de explotación suscrito con Telecom en liquidación y las Telesociadas en liquidación, hace uso de los bienes, activos y derechos que estas entidades destinaban a la prestación de los servicios de

¹ Adelantado de conformidad con lo previsto en la Ley 790 de 2002.

² Decretos 1615 y 1616 del 12 de junio de 2003.

telecomunicaciones. En contraprestación, Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P. transfiere los recursos necesarios para atender los pasivos de las entidades en liquidación.

Durante el año 2003, Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P. concentró sus esfuerzos en garantizar la continuidad en la prestación del servicio, situación que se cubrió debidamente, de forma tal que el hecho de la liquidación de las empresas estatales no produjo interrupciones en el servicio. Adicionalmente, durante el mismo año la empresa registró ingresos por \$805 mil millones, de los cuales \$457 mil millones correspondieron a utilidades operacionales, resultados que evidenciaron un acierto en las decisiones del Gobierno Nacional.

Para el año 2004 la empresa registró una utilidad operacional de \$946 mil millones e ingresos por \$2,1 billones. Estos resultados permitieron a Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P. transferir \$1,163 billones de pesos a las empresas en liquidación, representados en una contraprestación en efectivo por \$808 mil millones, recaudo de cartera por \$344 mil millones y dividendos de inversiones estratégicas por \$11 mil millones.

No obstante lo anterior, se debe resaltar que el alto nivel de competencia en el sector y la sustitución de servicios experimentada durante los últimos años, afectaron los resultados de la nueva empresa. En efecto, los operadores del servicio de larga distancia sufrieron la caída del tráfico de larga distancia nacional en 6% durante 2003, 25% en 2004 y 27% durante el primer trimestre de 2005.

II. EL SECTOR DE TELECOMUNICACIONES Y SU IMPACTO EN EL ACTUAL MODELO DE GESTIÓN

Durante los últimos años se han presentado hechos con impacto significativo para todos los operadores de telecomunicaciones establecidos en Colombia, de los cuales vale la pena destacar: i) el acelerado desarrollo del mercado de telefonía móvil y ii) los movimientos de consolidación en el sector de telecomunicaciones.

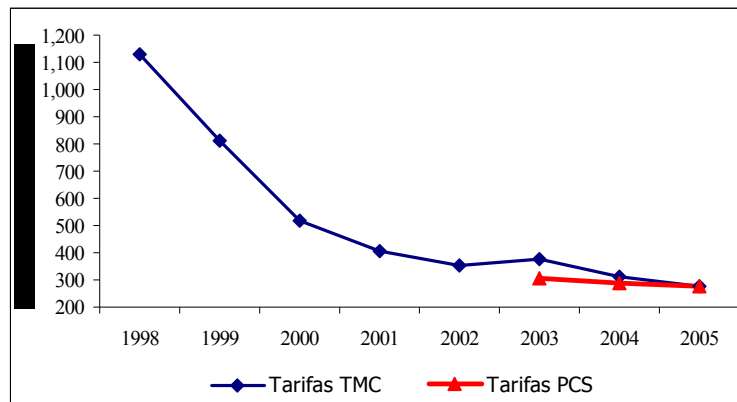
A. El Crecimiento del Mercado de Telefonía Móvil

A partir de 2003 el mayor cambio que ha experimentado el sector de telecomunicaciones en Colombia ha sido el crecimiento acelerado del mercado de telefonía móvil. Esta situación, que contrasta

con el estancamiento del mercado de telefonía fija, se debe en parte a un fenómeno de sustitución tecnológica.

La entrada de Colombia Móvil³ en el mercado de telefonía móvil en 2003, tuvo un gran impacto en este mercado, debido a su estrategia comercial. Ante esta situación, los demás operadores móviles, Comcel y Bellsouth, reaccionaron acometiendo nuevas estrategias comerciales acompañadas de inversiones para modernizar su infraestructura, generándose así una activa competencia en este mercado. Estas circunstancias han ocasionado una reducción en las tarifas del servicio móvil durante los últimos años, como lo muestra la Gráfica No 1.

Gráfica No. 1 – Tarifas del Servicio de Telefonía Móvil⁴



Fuente: Comisión de Regulación de Telecomunicaciones – CRT.

Como consecuencia de lo anterior, el mercado de telefonía móvil tuvo un incremento de un millón y medio de usuarios en 2003. Al cierre de 2004 los tres operadores móviles registraron 10.400.578 abonados en servicio, es decir, un aumento en el número de usuarios cercano al 60% frente al año anterior. Adicionalmente, en lo corrido del presente año⁵ los operadores móviles han acumulado 15.581.389 abonados en servicio, lo que se traduce en una penetración de 34%.

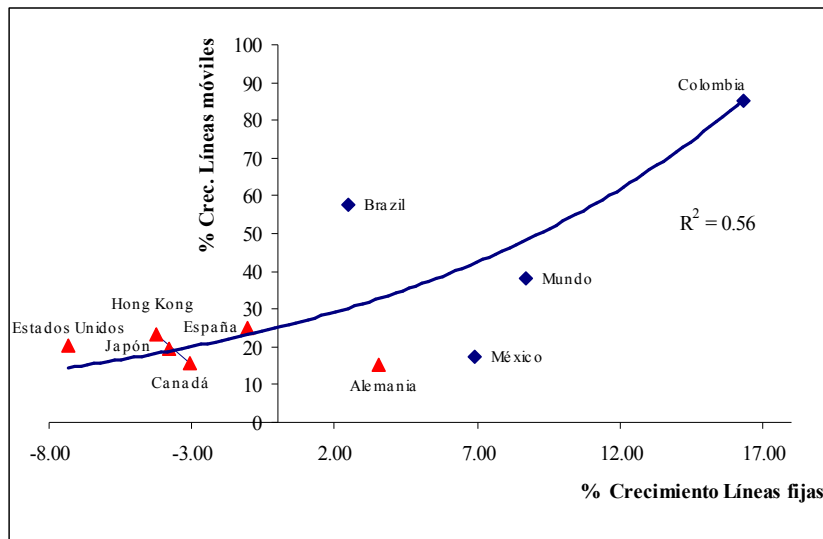
³ Tercer operador de telefonía móvil en el país, constituido por iniciativa de la Empresa de Teléfonos de Bogotá – ETB – y las Empresas Públicas de Medellín – EPM.

⁴ Cifras en pesos de 2005 correspondientes a tarifas promedio de PCS y de TMC, originadas y terminadas en la red de telefonía móvil. Información tomada del documento Análisis del Mercado de las Comunicaciones Originadas en la Red Fija y Terminadas en la Red Móvil. CRT. Marzo 2005.

⁵ Cifras a 30 de junio de 2005.

Análisis realizados por la CRT⁶ permiten concluir que el ritmo al que se está desarrollando la telefonía móvil es actualmente mayor en Colombia que en otros países de la región. Este auge en el crecimiento de la telefonía móvil está siendo acompañado por una desaceleración en el crecimiento de la telefonía fija, fenómeno que se ha dado en otros países de la región y que en países desarrollados ha evolucionado hasta el punto de registrar tasas negativas de crecimiento para el caso de la telefonía fija (Gráfica No. 2). Adicionalmente, el caso colombiano ha presentado otras particularidades, toda vez que en el último año el tráfico creció en un 193%, cifra que es superior a la de otros países como Chile y México, donde llegó al 140% en los momentos de mayor auge.

Gráfica No. 2. Crecimiento de Línea Fijas y Móviles a Nivel Mundial en 2003



Fuente: UIT 2003 y FMI 2004.

B. Los Movimientos de Consolidación en el Sector de Telecomunicaciones

Los fenómenos que han dominado el panorama del sector de telecomunicaciones se acentuaron durante los últimos tres años. La competencia, la globalización, la integración vertical y la convergencia introdujeron cambios significativos en la realidad del sector en el entorno mundial. Dichas tendencias se vieron reflejadas en la recomposición empresarial del sector, el desarrollo de nuevos productos y la sustitución de otros. Por ejemplo, en Estados Unidos estos fenómenos llevaron a la adquisición y fusión

⁶ Análisis del Mercado de las Comunicaciones Originadas en la Red Fija y Terminadas en la Red Móvil. CRT. Marzo 2005

de los tradicionales operadores de larga distancia: AT&T fue comprada por SBC, MCI por Verizon y Nextel se fusionó con Sprint.

Igualmente, la consolidación empresarial se aceleró en Latinoamérica. Entre el año 2003 y principios de 2005 Telmex compró AT&T Latinoamérica, Embratel y Chilesat. Entre tanto, América Móvil adquirió operaciones en Brasil, El Salvador, Nicaragua y Paraguay, así como una licencia para móviles en Perú. De otra parte, Telefónica adquirió en 2004 las operaciones de telefonía móvil que Bellsouth poseía en nueve países de la región. Por otra parte, dos actores globales compraron empresas colombianas de telefonía móvil. La mexicana América Móvil entró a operar Comcel al inicio de 2002 y Telefónica de España, presente marginalmente en el país desde 1999, adquirió la operación móvil de Bellsouth el año pasado.

Adicionalmente, en Colombia se han presentado otros movimientos de consolidación empresarial, siendo uno de los más importantes la creación de Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P. en 2003, empresa que recogió la actividad de la Telecom en liquidación y de trece de sus empresas Telesociadas en liquidación. Para 2002 Bellsouth había concluido el proceso de consolidación de la operación celular de la banda B de telefonía móvil, al integrar las entonces empresas Celumovil (Oriente y Costa Atlántica) con Cocolco (Occidente). Por su parte, Comcel consolidó su operación nacional al adquirir a Celcaribe (costa atlántica) en 2003.

C. Impacto en el Actual Modelo de Gestión

Las circunstancias descritas obligarán a los operadores de telecomunicaciones establecidos en Colombia a adoptar decisiones de corto, mediano y largo plazo que les permita asegurar su presencia en el mercado y generar el nivel de ingresos necesario para mantenerla de manera sostenible. Teniendo en cuenta la dinámica del sector de telecomunicaciones, la ventana de oportunidad para consolidar una participación en el mercado es limitada, por lo que es necesario responder con inmediatez.

Si bien los fenómenos descritos tendrán un impacto sobre los diferentes prestadores de servicios que participan en el mercado, para el Gobierno Nacional resulta de particular importancia analizar los posibles efectos sobre Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P., soporte fundamental del actual modelo de gestión de los servicios de telecomunicaciones a cargo de la Nación y prestador a través del cual tiene presencia en más de 900 localidades en el país, dando cobertura al 95% del territorio nacional.

Para Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P. las tendencias expuestas en este documento continuarán afectando sus resultados financieros en el mediano y en el largo plazo. En efecto, el crecimiento de la telefonía móvil continuará implicando una caída en el tamaño del negocio de la telefonía fija, el cual representa el 90% de sus ingresos actuales. Su pérdida participación en el mercado y consecuente disminución de ingresos se puede traducir en la pérdida del valor que se ha generado hasta el momento con el actual modelo de gestión, en la imposibilidad de generar los recursos para el pago de los pasivos de las empresas en liquidación, e incluso la dificultad para garantizar la continuidad en la prestación del servicio.

III. ESTRATEGIA PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL MODELO

En atención a las consideraciones presentadas en este documento, es necesario definir una estrategia que permita a Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P. generar un flujo estable de ingresos, transferir los recursos necesarios para atender los pasivos de las empresas en liquidación y garantizar la prestación del servicio. Teniendo en cuenta las características del portafolio de servicios de la empresa y las tendencias del mercado de telecomunicaciones, se recomienda adoptar las medidas requeridas para: i) fortalecer los negocios de la empresa; y ii) posibilitar la presencia de la empresa en el mercado móvil.

Por una parte, el fortalecimiento de los negocios de Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P. contribuirá a la consolidación de la participación de la empresa en el mercado nacional de telecomunicaciones, en el mediano y en el largo plazo. En este sentido, en los próximos seis meses Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P. elaborará un plan de acción para el fortalecimiento de su portafolio de servicios, el cual, considerando el debido manejo que debe darse a la información propia de una empresa que opera en un sector en competencia, será presentado por las instancias administrativas competentes ante la Asamblea General de Accionistas. Este plan de acción deberá contener, por lo menos: i) una descripción de las acciones recomendadas; y ii) una estrategia para la sostenibilidad de estas acciones. Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P. presentará a la Asamblea General de Accionistas un informe de evaluación de los resultados de la aplicación del mencionado plan de acción, durante el primer semestre de 2007.

Por otra parte, la presencia de Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P. en el mercado móvil le permitirá generar ingresos adicionales, situación que contribuirá a su sostenibilidad financiera en el mediano y en el largo plazo. En este sentido, se deben adelantar las acciones que permitan la entrada de la empresa en el mercado móvil, bien sea de forma directa, como prestador del servicio de telefonía móvil,

de forma indirecta, a través de un esquema de alianza empresarial, o a través de cualquier otro esquema que Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P. considere pertinente. Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P. presentará a la Nación, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, como accionista mayoritario de la empresa, cuál de las posibles alternativas es la más conveniente, dentro del marco legal vigente. Por su parte, al Ministerio de Comunicaciones, en su calidad de organismo rector del sector colombiano de telecomunicaciones, se le informará la manera como la alternativa adoptada por Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P. permite la continuidad en la prestación de los servicios de telecomunicaciones a cargo de dicha empresa, en el marco del actual modelo de gestión de los servicios de telecomunicaciones a cargo de la Nación y sus modificaciones.

La alternativa de una alianza empresarial consistiría en buscar la vinculación de un aliado estratégico al actual modelo de gestión de los servicios de telecomunicaciones, dentro del marco legal vigente. La alianza empresarial debería permitir a Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P. consolidar un portafolio de servicios que responda a las expectativas y necesidades del mercado de telecomunicaciones. Esto es, debería permitir a la empresa estatal establecer su presencia en el mercado móvil en el corto plazo y fortalecer los servicios que ofrece. Esta alternativa también podría permitir el aprovechamiento de las oportunidades actuales de consolidación del mercado y la inyección de recursos nuevos por parte del aliado estratégico para la pronta ejecución de las inversiones que se requieran.

Otra posible alternativa a ser evaluada por Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P. consistiría en realizar las gestiones necesarias para entrar en el mercado móvil como un nuevo operador, acogiéndose a las disposiciones legales sobre la materia. Esta alternativa deberá contar con los estudios que correspondan para que las instancias competentes, tanto gubernamentales como al interior de Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P, la implementen, dentro del marco legal vigente.

La alternativa que Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P. adopte se deberá ajustar al marco legal vigente y deberá capitalizar la experiencia que se tiene en el sector en materia de participación privada en la provisión de servicios públicos de telecomunicaciones. De la misma manera, la opción adoptada deberá garantizar la continuidad en la prestación del servicio, manteniendo la cobertura actual en zonas apartadas del territorio nacional, y deberá asegurar que los recursos generados y que correspondan a la Nación y a las empresas en liquidación garanticen el servicio de los pasivos de Telecom y las Telesociadas en liquidación.

IV. RECOMENDACIONES

El Ministerio de Comunicaciones y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público recomiendan al Conpes:

1. Aprobar la estrategia presentada en el presente documento.
2. Encargar a Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P. la elaboración de un plan de acción para el fortalecimiento de su portafolio de servicios, en un plazo de seis meses contados a partir de la aprobación del presente documento. Considerando el debido manejo que debe darse a la información propia de una empresa que opera en un sector en competencia, dicho plan será presentado por las instancias administrativas competentes ante la Asamblea General de Accionistas.
3. Encargar a Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P. la realización, a través de las instancias competentes, del análisis de las diferentes alternativas que pueden permitir su entrada en el mercado móvil.
4. Encargar a Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P. la presentación a la Nación, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, como accionista mayoritario de la empresa, de la alternativa más conveniente que permita su entrada en el mercado móvil y, en los eventos en que sea pertinente, la realización de las gestiones y los estudios necesarios para la puesta en marcha de dicha estrategia.
5. Encargar al Ministerio de Comunicaciones, en su calidad de organismo rector del sector colombiano de telecomunicaciones, de acuerdo con su competencia, el seguimiento de las medidas que se adopten para garantizar la continuidad en la prestación de los servicios de telecomunicaciones, en el marco del actual modelo de gestión de los servicios de telecomunicaciones a cargo de la Nación y sus modificaciones.
6. Encargar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en su condición de accionista mayoritario de la empresa, el seguimiento a la alternativa adoptada por Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P.
7. Encargar a Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P. la presentación a su Asamblea General de Accionistas de un informe de evaluación de los resultados de la aplicación del plan de acción para el fortalecimiento de su portafolio de servicios, durante el primer semestre de 2007.
8. Encargar al Ministerio de Comunicaciones y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dentro de sus competencias, las modificaciones que el modelo de gestión actual requiera.