

La visión 2019 y el arreglo institucional y político en el sector de telecomunicaciones

Carlos Eduardo Balen y Valenzuela

Ingeniero Civil, Universidad de los Andes ; D.I.C. en Ingeniería Sismológica, Imperial College (Inglaterra) ; MIPP en Política Pública Internacional, SAIS, John Hopkins University (EEUU). Actualmente es gerente de Serconsulta Ltda.



PALABRAS CLAVE

Telecomunicaciones, servicios, operadores, 2019, Colombia.

KEYWORDS

telecommunications, services, operators, 2019, Colombia.

RESUMEN El Gobierno, ha venido presentando al Congreso proyectos de ley de telecomunicaciones destinados a: i- ordenar la estructura del sector de tal forma que exista un solo ente regulador¹ y un solo ente de vigilancia² y control, ii- acabar con la legislación por servicios y permitir que un operador pueda prestar varios servicios a través de su red³, iii- modificar el sistema de subsidios y contribuciones que es insostenible financieramente⁴, y iv- preparar al país para la globalización de las telecomunicaciones. Sin embargo ninguna de estas iniciativas hizo trámite en el Congreso al no lograrse un consenso entre los distintos tipos de operadores. El presente artículo destaca, en el contexto de la Visión Colombia II Centenario, los principales retos que, en opinión del autor, hay que enfrentar para llevar a feliz término el arreglo institucional y político previsto.

ABSTRACT The government has been presenting telecommunications law projects to Congress with objectives such as : i: organize the sector structure so that there is only one regulatory entity and one supervision and control entity, ii: end legislation according to the service provided and allow operators to provide several services through its network , iii: modify the subsidy and contribution system which is financially unsustainable , and iv: prepare the country for telecommunications globalization. Nevertheless, neither of these proposals went through Congress for the different types of operators were not able to reach a consensus . The present article points out, within the context of " Vision Colombia II Centenario ", the principal challenges which, according to the author, must be tackled to achieve the foreseen political and institutional agreement.

1. INTRODUCCION

Desde hace ya varios años existe en el sector de las telecomunicaciones en Colombia la conciencia de que se requiere una modificación importante en el marco institucional y normativo del sector. Los cuatro últimos Proyecto de Ley de Telecomunicaciones presentados al H. Congreso⁵ tienen en común que reconocen como principios universales que están orientando al sector en el resto del mundo los siguientes:

i-**La Globalización** de los operadores de servicios de telecomunicaciones que por el volumen de operaciones pueden obtener grandes economías de escala y prestar mejores y servicios más económicos a sus usuarios.

ii-**La Convergencia Tecnológica** que permite que a través de una misma red y de un mismo terminal se puedan prestar diferentes servicios.

iii-**La Competencia** que garantiza una mayor cobertura y la prestación eficiente de los servicios a precios más bajos para los usuarios.

iv- **El Servicio/Acceso Universal:** La necesidad de facilitar el acceso a los servicios de telecomunicaciones a todos los habitantes de Colombia.

Paralelamente se ha reconocido que, en virtud de este nuevo escenario, se requiere **un arreglo institucional** que cobije las entidades del sector, que simplifique los procedimientos, que unifique las obligaciones, que ponga fin al criterio fiscalista que rige las actuaciones del Estado y que permita a las empresas, públicas y privadas, competir más eficientemente en un ambiente global. Se requiere también reglamentar la producción, el acceso y el uso de la información que genera y requiere el Estado.

Ninguna de las iniciativas de reforma institucional del sector ha terminado su tránsito en el H. Congreso de la República: ni el proyecto de reforma constitucional que pretendía modificar los artículos 76 y 77 de la Constitución Política con el propósito de permitir que una sola comisión reguladora se encargara de la regulación de todas las redes de telecomunicaciones, incluyendo las redes de televisión, ni las iniciativas de origen gubernamental o parlamentario encaminadas a modernizar el sector a través de una Ley Marco de Telecomunicaciones.

1 La Televisión es regulada por la CNT Comisión Nacional de Televisión y el resto del Sector por la CRT Comisión de Regulación de Telecomunicaciones; la primera de origen constitucional y la segunda de origen legal. EL Sector Postal es vigilado directamente por el Ministerio de Comunicaciones

2 Los operadores de TPBC son vigilados por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios SSPD, el Sector Postal es vigilado directamente por el Ministerio de Comunicaciones, mientras que los demás servicios de telecomunicaciones son vigilados por la Superintendencia de Industria y Comercio SIC, sin perjuicio de las funciones de vigilancia que tienen sobre los servicios dados en concesión el Ministerio de Comunicaciones y la CNT según el caso

3 Se busca pasar de unas autorizaciones por servicios a autorizar la utilización de redes.

4 Además de las limitaciones impuestas por el artículo 116 del plan de desarrollo en materia de incrementos tarifarios, Las empresas superhabilitarias locales han optado por aplicar los excedentes a subsidiar usuarios urbanos en sus ciudades en lugar de de financiar operaciones deficitarias en otras regiones principalmente con usuarios rurales.

5 Los Ministros José Fernando Bautista durante el Gobierno Samper, Claudia de Francisco y Ángela Montoya durante la administración Pastrana y el representante Jorge Pedraza durante la administración Uribe presentaron formalmente proyectos de ley de telecomunicaciones.

2. LA VISION 2019 Y EL SECTOR DE LAS TELECOMUNICACIONES

LOS TEMAS GENERALES DE LA VISIÓN 2019

La visión propuesta por el Gobierno Nacional sobre los propósitos nacionales que deberíamos compartir todos los colombianos esta sustentada en dos principios fundamentales (Visión Colombia II Centenario, propuesta para discusión, DNP. Agosto de 2005, pp. 7):

- I. “Consolidar un modelo político profundamente democrático, sustentado en los principios de libertad, tolerancia y fraternidad” y,
- II. “Afianzar un modelo socioeconómico sin exclusiones, basado en la igualdad de oportunidades y con un Estado garante de la equidad social”

Principios que se pretenden alcanzar mediante el desarrollo de los siguientes objetivos principales (pp. 7):

- a. Una economía que garantice mayor nivel de bienestar
- b. Una sociedad más igualitaria y solidaria
- c. Una sociedad de ciudadanos libres y responsables
- d. Un Estado al servicio de los ciudadanos.

LOS TEMAS ESPECÍFICOS RELACIONADOS CON LAS COMUNICACIONES Y LAS TICS.

Los temas de comunicaciones y de tecnologías de la información o Tics aunque se desarrollaron en forma coordinada y armónica en la formulación del documento, aparecen en lugares diferentes así:

En el Capítulo III que desarrolla el objetivo primero de lograr una economía que garantice mayor nivel de bienestar, en la sección denominada “generar una infraestructura adecuada para el desarrollo” y bajo la visión global para los sectores de infraestructura que estipula que para el 2019 dichos sectores “responderán de manera eficiente a los requerimientos del crecimiento económico y del desarrollo social y sos-

tenible del país” (pp. 175) se aborda el tema de las comunicaciones⁶, y donde se plantean nuevamente los principios fundamentales mencionados anteriormente: Convergencia, Globalización, Competencia, y Acceso y Servicio Universal y el Desarrollo de un Marco Normativo e Institucional acorde con un mercado moderno y dinámico como lo es el sector de las telecomunicaciones.

Por otro lado, en el capítulo VI que desarrolla el cuarto objetivo principal, que es el de alcanzar un estado eficiente al servicio de los ciudadanos, en la sección titulada -Avanzar hacia una sociedad informada- se encuentra la visión propuesta en el documento: “En el 2019 la información será, en la sociedad colombiana, un derecho efectivo y un instrumento de difusión y apropiación del conocimiento que promoverá el desarrollo económico, el bienestar material, la equidad social y la democracia; por otra parte, las tecnologías de la información y la comunicación serán un medio para acceder libremente a dicha información, a costos razonables y desde cualquier lugar del territorio.” (pp. 365).

Desafortunadamente, la promoción y desarrollo de aplicaciones y contenido, componente fundamental para el desarrollo de una sociedad informada, y para cerrar la brecha digital tanto interna como externa del país, no aparece como un objetivo prioritario en la sección dedicada a “Fundamentar el Crecimiento en el Desarrollo Científico y Tecnológico” (pp. 206) ni tampoco se menciona en la sección donde se trata el desarrollo de un modelo empresarial competitivo (pp. 140), cuando en mi sentir el desarrollo de una industria de software en Colombia es fundamental para que las Tics puedan contribuir eficientemente a aumentar la competitividad de la industria nacional.

LAS METAS DEL SECTOR DE TELECOMUNICACIONES:

Las metas propuestas para el sector de las telecomunicaciones son las siguientes (pp. 186):

⁶ Los otros temas tratados con Comunicaciones son los del sector transporte y los del sector minero-energético

Meta 1: Adaptar el marco normativo e institucional para incentivar la competencia y convergencia tecnológica.

Meta 2: Preparar al sector para la globalización de Servicios.

Meta 3: Garantizar niveles adecuados de acceso/servicio universal en todo el sector.

Meta 4: Aumentar la cobertura de los servicios de telecomunicaciones.

Meta 5: Disponer de una infraestructura apropiada, integrada y sostenible para la transmisión de la tv pública.

Meta 6: Consolidar un sector postal eficiente e integrado a la economía global.

3. LOS PROBLEMAS A RESOLVER

LOS TÍTULOS HABILITANTES

Actualmente cada servicio tiene una norma que lo reglamenta⁷, ya sea una ley o un decreto, que permite a unos operadores prestar determinados servicios; es necesario eliminar este régimen de diferenciación de servicios vía ley y permitir que a través de una red se puedan prestar, en aras de la convergencia tecnológica y de la competencia, diferentes servicios⁸ permitiendo optimizar el uso de las redes para beneficio de los usuarios.

En consecuencia debería existir una autorización general que permita a los operadores prestar todos los servicios que su red les permita, exceptuándose aquellos que requieran uso del espectro, que por ser un bien escaso⁹, requiere autorización para su explotación y uso.

LA INSTITUCIONALIDAD DEL SECTOR

La convergencia no es sólo de redes y de terminales, sino sobre todo regulatoria, por lo cual es imprescindible insistir nuevamente en un proyecto de reforma constitucional que permita el manejo unificado de la regulación en telecomunicaciones bajo un mismo organismo rector y fusionar la CRT y la CNTV en un solo organismo.¹⁰ La CNTV debería dedicarse a la regulación de contenidos en TV, función que no existe para los demás servicios de telecomunicaciones.

También se requiere, en aras de la convergencia y para modernizar el sector, modificar la ley 142 de 1994 para excluir la Telefonía Pública Básica Conmutada del ámbito de la misma, lo que permitirá simplificar y unificar trámites y funciones, igualar las obligaciones de los operadores de los distintos servicios y contar con una sola entidad de vigilancia y control.¹¹

⁷ Ley 37 de 1993 o Ley de Telefonía Celular; Ley 142 de 1994 o Ley de Servicios Públicos Domiciliarios; Ley 555 de 2000 Ley de Servicios Personales de Comunicación PCS; Decreto 229 de 1995 Servicios Postales por citar solo algunos ejemplos.

⁸ Hoy en día se pueden prestar diversos servicios a través de una misma red pero cada uno requiere una habilitación particular.

⁹ Es posible que en el futuro se desarrollen tecnologías que permitan compartir frecuencias entre operadores sin causar interferencias.

¹⁰ Durante la Administración Pastrana (1998-2002) se presentó un proyecto de reforma de los artículos 76 y 77 de la Constitución para eliminar la CNT, proyecto que se “hundió” en el octavo y último debate.

¹¹ Los operadores de TPBC son vigilados por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios SSPD. El Ministerio de Comunicaciones vigila los servicios postales y el régimen de concesión de los servicios públicos no domiciliarios, y la CNTV, el servicio de televisión mientras que los demás servicios de telecomunicaciones son vigilados por la Superintendencia de Industria y Comercio SIC.

EL SERVICIO UNIVERSAL

El Servicio Universal, entendido como el derecho de todo ciudadano de acceder a servicios de telecomunicaciones a una distancia aceptable con respecto a los hogares¹², se realiza mediante dos mecanismos distintos:

1° A los operadores de Telefonía Local Domiciliaria se les aplica el esquema de Subsidios y Contribuciones de la Ley 142, que obliga a los usuarios de altos ingresos (estratos 5, 6 y comercial) a pagar una contribución de hasta el 20% de su factura con el fin de subsidiar a los usuarios de más bajos ingresos (estratos 1, 2 y 3) con subsidios que van hasta el 50% de los costos de los servicios.

2° Los demás operadores contribuyen al Fondo de Comunicaciones con aportes que van entre el 3% y el 5% de sus ingresos brutos¹³, y el Fondo de Comunicaciones promueve con estos recursos programas de telecomunicaciones sociales.

El esquema de subsidios y contribuciones, novedoso en un comienzo y que permitió llevar telefonía fija a los estratos menos favorecidos en las principales ciudades ha hecho crisis y es a todas luces insostenible, según el DNP el déficit acumulado entre 1998 y el 2003 es de \$ 275,440 millones de pesos.

Se requiere entonces diseñar un único mecanismo de contribución¹⁴ para todos los operadores que permita adelantar las políticas de atención del servicio universal con los servicios que se consideren prioritarios,

EL SECTOR POSTAL

El sector postal requiere soluciones audaces y radicales como reconocer que dadas las características del servicio y la logística requerida, el servicio postal tiene más afinidades con el sector transporte que con el de comunicaciones; así lo reconoce tímidamente estudio de la Visión Colombia 2019 al vislumbrar una “integración con las redes de logística a nivel nacional” (pp. 186, tabla 3.39). El sector transporte, lo mismo que los demás sectores de infraestructura de servicios, necesita de una entidad independiente, reguladora del sector¹⁵, la cual tendría a su cargo también la regulación del sector postal.

El sector postal requiere además de unas reglas definidas enmarcadas en una regulación clara que garantice la sana competencia, la igualdad entre los operadores y la prestación del servicio universal.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Para alcanzar un desarrollo adecuado del sector de las telecomunicaciones y de verdad entrar en el Siglo XXI el país debe adaptar sus instituciones para ello.

En primer lugar debería existir una política clara unificada y definida del Estado sobre información: su generación manejo y difusión; sobre la utilización y difusión de las tecnologías de la información y las comunicaciones –TICs–; sobre capacitación y preparación de la población para que use apropiadamente la información y las TICs, como motores del crecimiento económico y del desarrollo social del país.

¹² Decreto 899 de 1999.

¹³ Contribuyen con el 3% de los ingresos netos los servicios especiales de valor agregado, trunking, radio difusión y Monocanales de voz; con el 4% de los ingresos brutos los servicios postales, y con el 5% de sus ingresos brutos los operadores de: LDN-LDI, TMC y PCS

¹⁴ Esta es otra razón por la cual hay que excluir la telefonía local del ámbito de la Ley 142 de Servicios públicos Domiciliarios.

¹⁵ Durante la administración Pastrana (1998-2002) se estructuró lo que sería una comisión reguladora del sector transporte la cual no alcanzó a entrar en operación.



La reforma institucional del sector debería entonces estar encaminada a adecuar las instituciones a las nuevas condiciones del mercado, a incentivar la adopción y masificación de nuevas tecnologías, a garantizar una sana competencia y a defender los derechos de los usuarios.

El Estado debería convertirse en el principal motor y jalonador de las TICs: concertar alianzas programáticas con el sector privado y con la academia para impulsar el desarrollo y la utilización universal de estas tecnologías.

Son laudables los propósitos como el de interconectar a todas las entidades estatales para que todas ellas compartan la misma información y al ciudadano no le pidan más de una vez una misma información, lo que generarían una modernización de los procedimientos del Estado. Un aumento en eficiencia y una mejor atención al ciudadano se lograría si se fijara como política la de que en Colombia los datos sólo deberían ser recogidos una sola vez por una única institución y en la fuente. No hay razón para que en el corto plazo, mucho antes del año 2019, el papel haya desaparecido de la administración pública.

Actualmente existe el COINFO¹⁶ -Comisión de Políticas y Gestión de la Información¹⁷, que se ocupa de la racionalización del gasto y regulación en los sistemas de información, dejando de lado la definición de políticas y temas estratégicos como el fomento de la industria del Software entre otros.

Con la estructura actual del sector no se ve claramente cómo se van a enfrentar desarrollos tecnológicos que ya se encuentran a la vuelta de la esquina como el de la escogencia de un estándar para TV digital en el país.

En materia regulatoria debería existir una sola entidad, lo mismo en el tema de vigilancia y control, suprimiendo la duplicidad de entidades que hoy existen.

Aunque mucho se ha hecho en los últimos años, también es mucho lo que nos falta, y para promover una verdadera Política de Estado se requieren una serie de acciones, además de las de índole legal y constitucional arriba mencionadas, como la de designar un líder dentro del Estado, con nivel de Ministro o de Asesor Presidencial, para que coordine, promueva y encauce la labor del Estado en esta materia.

El sector privado, la industria, el comercio, el sector laboral, las universidades, en fin todos los ciudadanos deben ser llamados a participar activamente en esta política propuesta, fijando y cumpliendo objetivos, alcanzando metas y trabajando mancomunadamente en la misma dirección.

BIBLIOGRAFÍA

Decreto 899 de 1999.

Visión Colombia II Centenario, propuesta para discusión, DNP. Agosto de 2005.

¹⁶ Mediante Decreto 3816 del 2003, el Gobierno Nacional creó la Comisión de Políticas y Gestión de la información COINFO entre cuyos objetivos están los de coordinar los flujos de información en el sector público Colombiano y de divulgar las mejores prácticas de gestión de información a fin de eliminar la duplicidad de esfuerzos y optimizar los recursos de inversión

¹⁷ El COINFO está integrado por el Vicepresidente de la República, los Ministros de Hacienda y de Telecomunicaciones, los Directores del DANE, del DNP y del DAFP, un delegado del Presidente y el Director de la Agenda de Conectividad.