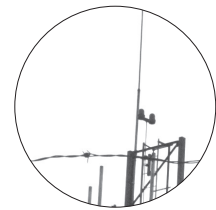


El papel del regulador en el mercado de las telecomunicaciones

Carlos Alberto Herrera Barros

Director Ejecutivo de la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones



PALABRAS CLAVE

Telecomunicaciones, Regulación, Competencia, Servicios

KEYWORDS

Telecommunications, Regulation, Competition, Services.

RESUMEN La regulación de mercados surge ante la ausencia de competencia efectiva en un sector, lo cual generalmente produce que los agentes tienden a asumir comportamientos monopólicos y por tal motivo el regulador debe identificar las fallas de mercado a fin de corregirlas. Mientras se reduce la dispersión normativa del sector de telecomunicaciones en Colombia, el regulador debe reconocer el dinamismo de los mercados para garantizar el cumplimiento de los objetivos legales y regulatorios de promoción de la competencia y protección a los usuarios. Vale la pena entonces preguntarse si es cierto que en Colombia ya estamos en un mercado de telecomunicaciones en el cual existe un nivel de competencia tal, que se hace innecesaria la regulación sectorial *ex-ante*. Para esto, el autor hace un breve análisis de cuales son las realidades y perspectivas en algunos de los subsegmentos de mercado en el sector de telecomunicaciones, y finalmente cierra el escrito con algunas conclusiones relevantes sobre el tema.

ABSTRACT Market regulation arises because of the absence of effective competition in a sector, where the players tend to assume monopolistic behaviors. Regulators must identify the market failures in order to correct them. As normative dispersion of different services rules the Colombian telecommunications sector, it's important that regulator approaches to market analysis through predictable and similar criteria which recognize the dynamism of the markets to guarantee legal and regulatory objectives of promotion of the competition and protection to the consumers. We wonder if it is true in Colombia we already are experiencing such a high competitive telecommunications market which does not needs *ex-ante* regulation. The author makes a brief analysis of the perspectives and realities in some of the segments of market and finally the author closes the writing with some important conclusions about the subject.

INTRODUCCIÓN

¿POR QUÉ REGULAR?

Cuando nos encontramos en el quehacer empresarial y nos vemos sujetos a normas de regulación económica nos preguntamos cuál es la motivación del Estado para intervenir, y nuestra primera reacción puede ser descalificar a un conjunto de normas que a veces nos imponen cargas pero que también nos otorgan garantías.

La regulación de mercados surge como una forma de control social ante la ausencia de competencia efectiva, es decir, en un mundo ideal, un alto nivel de competencia en los diferentes segmentos de mercados, sería suficiente para garantizar a los consumidores un comportamiento eficiente y equilibrado entre los diferentes agentes, generando una oferta caracterizada por la multiplicidad de productos y servicios, tarifas orientadas a costos y diversidad de oferentes.

Lo cierto es que ante la ausencia de presiones competitivas, los agentes tienden a asumir comportamientos monopólicos y por tal motivo si las estructuras de mercado no permiten la generación de este tipo de presiones, el regulador debe identificar las fallas de mercado a fin de corregirlas. Es así como la intervención del regulador se convierte en una presión para que el agente que ostenta poder de mercado, tienda a comportarse como si estuviera en un mercado en competencia.

1. DE UNA REGULACIÓN POR SERVICIOS A UNA REGULACIÓN DE CONVERGENCIA

En Colombia la regulación de telecomunicaciones se ha desarrollado por tipos de servicios con una consecuente dispersión normativa y una diversidad de *subregímenes* que pueden generar distorsiones de mercado. Los servicios domiciliarios de telefonía fija, tienen normas

y entidades de control diferentes a los servicios no domiciliarios¹, y dentro de esta última categoría existen normas específicas para los servicios de valor agregado, servicios de telefonía móvil celular, PCS etc.

1.1 ¿QUIERE DECIR LO ANTERIOR QUE EN COLOMBIA ESTAMOS CONDENADOS A UNA REGULACIÓN QUE NO RECONOCE LA CONVERGENCIA DE REDES Y SERVICIOS?

Sería óptimo contar con una nueva Ley de telecomunicaciones que pusiera fin a la dispersión normativa e institucional que vive en la actualidad el sector de telecomunicaciones, pero mientras esto sucede, el regulador debe, imperiosamente, reconocer el dinamismo de los mercados para garantizar el cumplimiento de los objetivos legales y regulatorios de promoción de la competencia y protección a los usuarios.

Si bien existen diferentes tipos de norma para distintos servicios, el fin del Estado al momento de intervenir es el mismo: garantizar la prestación eficiente de los servicios públicos y proteger a los usuarios. A partir de estos objetivos comunes, pueden estructurarse criterios uniformes y transversales de análisis que se relacionan con el concepto de “competencia efectiva” o “suficiente competencia” como lo son la identificación de mercados relevantes, la elasticidad de la oferta y la demanda, el estudio de los servicios sustitutos, la existencia de poder de mercado, el ejercicio de prácticas monopolísticas, etc.

Cuando se trata el tema de suficiente competencia en el sector de telecomunicaciones, surge un debate actual que merece la pena abordar:

¹ La Ley 142 de 1994 regula los servicios públicos domiciliarios. Los servicios no domiciliarios están regulados por una diversidad de normas como la Ley 72 de 1989, el Decreto Ley 1900 de 1990, Ley 37 de 1993, Ley 555 de 2000, entre otras.

1.2 ¿REGULACIÓN SECTORIAL – EX ANTE O CONTROL DE COMPETENCIA – REGULACIÓN EX POST?

Cuando se nos mencionan estos asuntos sin ser expertos en temas de competencia, se puede pensar que son temas especializados que sólo incumben a los abogados, pero en realidad tienen que ver con dos mecanismos de intervención del Estado que tienen propósitos diferentes.

En los últimos años se originó en la Unión Europea un debate en el cual algunos agentes de la industria han argumentado que el sector de telecomunicaciones se ha convertido en un sector altamente competitivo y que a pesar de tratarse de servicios públicos, el alto grado de competencia hace que este mercado se comporte como cualquier otro del sector real de la economía.

Quienes tienen esta opinión consideran que el Estado debe abandonar la regulación sectorial especializada y preventiva (*regulación ex-ante*) que tiene como objetivo corregir fallas de mercado, y pasar a un modelo de intervención con regulación *ex-post*, es decir, a un modelo de control posterior en el cual ante la ausencia de regulación sectorial especializada, sólo se interviene cuando se presenta una infracción debidamente demostrada a través de una investigación. En este caso el remedio que adopta el Estado es una sanción particular a una empresa o grupo de empresas específicas, utilizando las mismas normas generales de competencia que le pueden aplicar a la industria de automóviles, de cementos etc.²

Merece la pena entonces preguntarse si es cierto que en Colombia ya estamos en un mercado de telecomunicaciones en el cual existe un nivel de competencia tal, que se hace innecesaria la regulación sectorial *ex-ante*. Para esto, haremos un breve análisis de cuales

son las realidades y perspectivas en algunos de los subsegmentos de mercado en el sector de telecomunicaciones:

2. TELEFONÍA LOCAL

En Colombia, a diferencia de la mayoría de países, no existía un operador único nacional de telefonía fija local, sino que existían diferentes monopolios regionales en los cuales operaban las telefónicas municipales, departamentales y el operador nacional. En estos mercados caracterizados por el monopolio hasta 1994, se ha venido dando un proceso paulatino de introducción de competencia que inicia con la entrada de competidores de telefonía local tradicional en las principales ciudades y departamentos y sigue con la aparición de servicios masivos sustitutos como lo son la telefonía móvil y últimamente los operadores de telefonía local con tecnología IP.

Ante estos cambios en el comportamiento del mercado, la regulación también se ha modificado introduciendo una mayor flexibilidad en los precios, permitiendo y promoviendo en estos mercados la generación de ofertas y planes tarifarios segmentados. Este dinamismo comercial, había sido tradicionalmente ajeno al mundo de la telefonía local y por eso el nuevo esquema impone un gran reto para que las empresas tradicionales migren a estrategias de oferta realmente competitivas que garanticen la continuidad del mercado de telefonía fija local.

Dependerá de los operadores de telefonía si la eficiencia y competitividad de las empresas desplaza la regulación³ o si es necesario mantener esquemas de intervención.

3. MERCADOS MÓVILES

La industria de la telefonía móvil que empezó en Colombia en 1994 con la Telefonía Móvil Celular –TMC, mantuvo niveles de crecimiento moderados

² En Colombia, el régimen general de competencia lo establece la Ley 155 de 1959, El Decreto 2253 de 1992 y las normas complementarias.

³ Regulación contenida en la Resolución CRT 087 de 1997

DEPARTAMENTOS O MUNICIPIOS	PRINCIPALES OPERADORES DE TELEFONÍA LOCAL (1994)	PRINCIPALES OPERADORES DE TELEFONÍA LOCAL (2006)
Antioquia	EDATEL	EDATEL EPM
Antioquia-Medellín	EPM	EPM CABLEPACIFICO
Atlántico-Barranquilla	EDT	BATELSA (EDT) METROTEL
Bogotá D.C	ETB	ETB EPM-BOGOTÁ COLOMBIA TELECOMUNICACIONES TELMEX TV.CABLE ORBITEL STAR IP
Cundinamarca	TELECOM	COLOMBIA TELECOMUNICACIONES ETB EPM-BOGOTÁ ETT TRANSTEL
Córdoba	TELECOM	COLOMBIA TELECOMUNICACIONES ESCARSA
Meta	TELECOM	EDATEL COLOMBIA TELECOMUNICACIONES ERT TRANSTEL EMCALI

Tabla 1. Evolución del mercado de Telefonía local (1994-2006)

Fuente: CRT

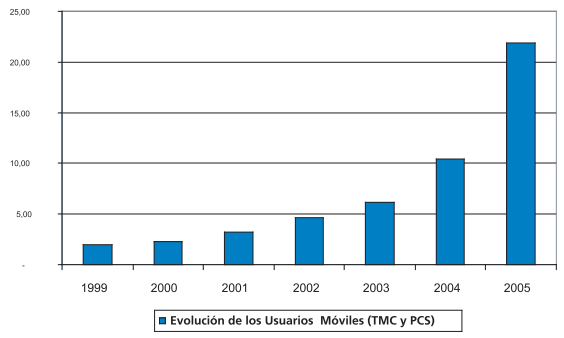


Gráfico 2. Evolución de los usuarios móviles (TMC y PCS) (1999-2005)

Fuente: Ministerio de Comunicaciones

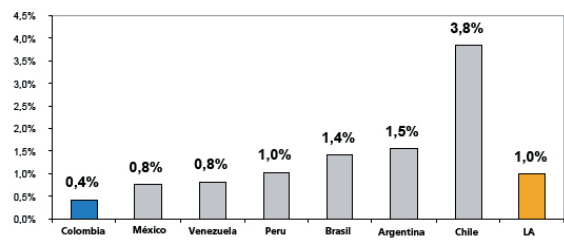


Gráfico 3. Penetración de accesos de banda ancha en América Latina (Junio de 2005)

Fuente: Informe de Internet CRT

hasta el año 2003 en el cual se permitió la entrada de un nuevo competidor en los Servicios de Comunicaciones Personales -PCS-. El nuevo escenario de competencia con 3 operadores a nivel nacional y con la participación de dos grupos empresariales consolidados a nivel global, impuso una nueva dinámica en la cual los esfuerzos por disputarse el mercado de las comunicaciones de móvil a móvil fueron enormes, logrando una penetración cercana al 50% y convirtiendo a este segmento del mercado móvil en uno de los más competidos. En el caso del segmento de llamadas de fijo a móvil, ante la ausencia de presiones competitivas generadas por el mismo mercado, el regulador realizó una intervención fijando un tope tarifario para este tipo de llamadas.

Los retos que enfrenta la industria móvil están dirigidos a la incorporación y masificación de nuevas tecnologías como los servicios de internet, datos y demás servicios de tercera generación.

4. SERVICIOS DE DATOS E INTERNET A TRAVÉS DE BANDA ANCHA

Hace pocos días, María Paula Duque, vocera de la empresa Microsoft ante el sector público, manifestaba en un foro público su preocupación por el hecho de que las empresas estaban realizando esfuerzos por vender una tecnología denominada “Banda Ancha” y no un servicio específico cuyos beneficios sean fácilmente perceptibles e identificables por parte de los usuarios. Esta es una realidad que necesita de estrategias claras por parte de las empresas a efectos de estimular la demanda de los servicios de banda ancha a través del enfoque en nichos de mercado con necesidad de aplicativos particulares.

Pero la problemática va más allá del tema de activar la demanda. En Colombia se ha venido presentando un fenómeno bastante preocupante pues la oferta de servicios de banda ancha está rezagada si la comparamos con los países de América Latina con ingresos per cápita similares al nuestro.

No es fácil explicarle a una persona ajena al sector

colombiano, cómo operadores tradicionales que cuentan con una gran red de cobre aptas para la instalación de tecnologías xDSL, tienen largas listas de espera entre sus usuarios de los segmentos de más altos ingresos para contar con el servicio de acceso a Internet a través de dicha tecnología. Mientras esto sucede, operadores de televisión por cable han identificado esta demanda insatisfecha y están desplegando nuevas redes, construyendo ductos y tendiendo cables a fin de atender a estos usuarios que reclaman el servicio.

Cuando analizamos estos mercados se identifica claramente que no existen las suficientes presiones competitivas para que estos operadores que poseen las redes y el poder de mercado sobre los accesos de cobre, generen una oferta suficiente. Esta deficiencia en la oferta no solo se presenta en términos de número de accesos con soluciones de banda ancha, sino en el tipo de velocidades que se ofrecen y sobre todo, en el aspecto que mencionábamos al principio, relativo a que no se ofrecen los servicios con aplicaciones concretas que hagan perceptible los beneficios para los usuarios potenciales.

En el último año hemos identificado que en las grandes ciudades del país, se ha presentado una reacción positiva en términos de oferta si se compara con los niveles de años anteriores. Aún así, estamos lejos de una masificación de servicios de banda ancha acorde con la realidad económica de Colombia. Si persiste la ausencia de las presiones competitivas generadas por el juego de la oferta y la demanda que obliguen a los operadores con poder de mercado a proveer unas cantidades adecuadas, el regulador se verá obligado a generar presiones regulatorias específicas que estimulen el correcto funcionamiento del mercado.

5. CONCLUSIÓN

Después de analizar 3 de los segmentos de mercados más representativos del sector Colombiano, encontramos que en algunos casos cuando el poder de mercado cede y determinados segmentos que tradicionalmente se caracterizaban por comportamientos monopóli-

cos se tornan más competitivos, la intervención del regulador debe disminuir y desplazarse a aquellos segmentos en los cuales se empieza a evidenciar un ejercicio del poder de mercado que limita las opciones de los potenciales competidores con la consecuente disminución de bienestar para los usuarios.

Estamos entonces, lejos de tener un mercado de telecomunicaciones altamente competido en todos los segmentos, que permita la eliminación inmediata de la regulación sectorial *ex ante*, y por ese motivo se necesita de la intervención estatal con el fin de promover la competencia. En la medida en que los mercados se vayan tornando más competidos, las intervenciones deberán ser mucho más selectivas y esporádicas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- [1]. Ley 142 de 1994
- [2]. Resolución CRT 087 de 1997
- [3]. Comisión de regulación de Telecomunicaciones, Informe Sectorial No. 6, 2005
- [4]. Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, Informe de Internet No. 6, 2005
- [5]. Ministerio de Comunicaciones, Informe de la Telefonía Móvil, 2005

