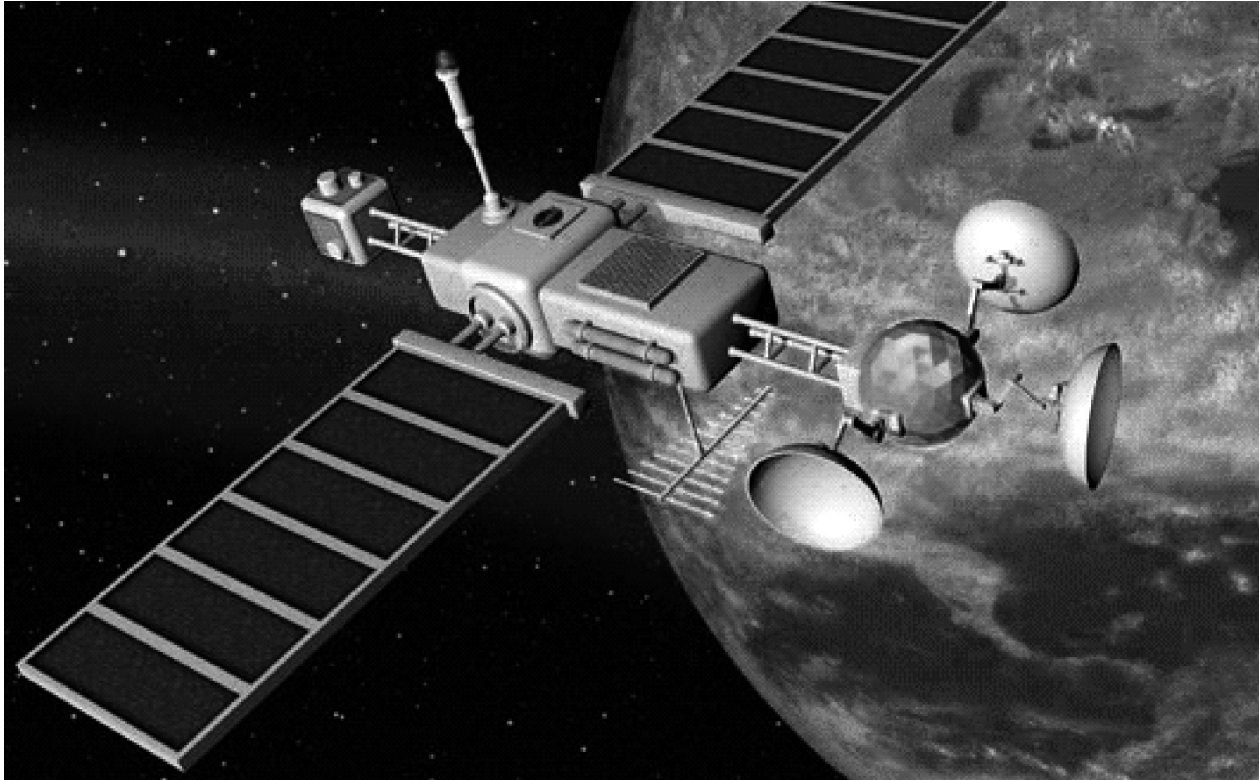


HAY QUE ROMPER EL MONOPOLIO **DE LAS TELECOMUNICACIONES**

Juan Pablo Fernández M.
Economista



filealien-46.blogspot.com

Colombia tiene uno de los sectores de telecomunicaciones móviles más concentrados del mundo. Es una concentración que, además de la mala calidad en el servicio y la falta de acceso físico y económico, les causó en 2011 a los colombianos una pérdida de bienestar por US \$2.565 millones.

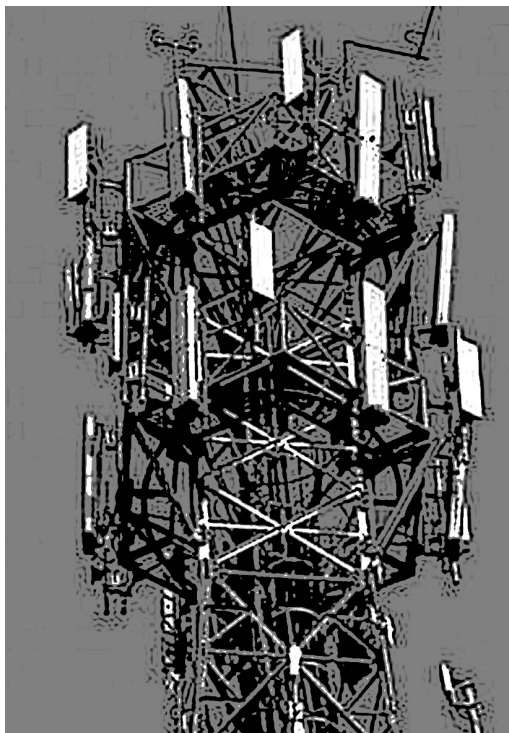
Hoy, a raíz del proceso de asignación de espectro electromagnético que adelanta el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones, MinTIC, se abre la posibilidad de implementar un conjunto de medidas que rompan el monopolio. Por el contrario, si el gobierno decide mantener el statu quo, Claro-Comcel se consolidará como el monopolio de las telecomunicaciones y el sector funcionará en forma cada vez más similar al de México, donde América Móvil, dueña de Claro y propiedad de Carlos Slim, domina los mercados de telefonía móvil y fija, con una pérdida de bienestar diez veces mayor a la colombiana.



Un monopolio indeseable

Las investigaciones sobre el mercado de las telecomunicaciones en América Latina, antes y después de las privatizaciones, coinciden en señalar la necesidad de evitar que los monopolios estatales se conviertan en monopolios privados. De allí planteamientos como la fragmentación de mercados, las cuotas de mercado, la escisión de activos, las licencias regionales, etc., todas disposiciones tendientes a evitar que los inversionistas privados usen los poderes monopólicos del Estado para vender a precios altísimos y obtener rentabilidades más allá de lo deseable. Paradójicamente, las privatizaciones de servicios públicos se impusieron con el argumento de promover la competencia.

Hay que decir que el monopolio público, por las motivaciones que mueven al Estado y porque en varios sectores de los servicios públicos la dominancia estatal llega a ser más costo-eficiente que la privada, es y ha sido determinante y positivo para el progreso de muchas naciones. **Sin embargo, las nacionalizaciones, ya sea mediante expropiación o compra, no están en discusión.** Luego en un mercado donde la acción del Estado es determinante en la concentración y evolución del negocio, lo que se debe buscar es promover la competencia a unos niveles que no signifiquen tener sobrantes de infraestructura e índices de ganancia tan bajos que desincentiven cualquier inversión privada. Es también sabido que el mo-



mitosytimosblogspot.com

opolio privado busca siempre evitar el progreso técnico. La Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) le ha advertido al gobierno que no fomentar un cambio estructural en el mercado colombiano de las telecomunicaciones móviles “constituye un riesgo de generar en el largo plazo un efecto decreciente en materia de innovación y desarrollo de la adopción de nuevas tecnologías.”

El poder monopólico de Claro-Comcel en las telecomunicaciones móviles está demostrado. Controla el 65% de los usuarios, el 85% del tráfico y el 74% de las utilidades. En febrero de 2009

la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) lo declaró como operador dominante. La medida se sustentó en el cobro de altas tarifas a sus usuarios por las llamadas *off-net* o por fuera de la red de la compañía. Según cálculos de Econcept, presentados por el senador Juan Mario Laserna, por los sobrepagos de las llamadas *off-net*, entre 2010 y 2012 Claro les cobró más de \$1,5 billones a sus 33 millones de clientes.

La SIC, empleando dos indicadores (HHI y Stenbacka)ⁱ, refrenda la declaratoria de la CRC y concluye que los mercados de telefonía móvil e Internet móvil son “altamente concentrados.” En el caso del test Stenbacka, si una empresa en Colombia detenta más del 34, 21 y 32% de los suscriptores, tráfico (minutos) e ingresos de la telefonía móvil, tiene posición dominante en el mercado. Comcel-Claro –en telefonía móvil– cubre el 65, 74 y 63% de los suscriptores, tráfico e ingresos, respectivamente, y rebasa con creces los límites establecidos por el test.

En el caso del índice HHI, Colombia está entre los tres mercados más concentrados del mundo. Sólo es sobrepasado por Ecuador y México, países donde América Móvil tiene cuotas de mercado de 70%. El poder monopólico también se refleja en las utilidades. Allí donde la compañía

ⁱ El Índice Herfindahl-Hirschman (HHI) va de cero a 10.000. Entre más alto indica mayor concentración del mercado y viceversa. Según la Federal Trade Commission, todo valor del índice por encima de 2.500 indica concentración del mercado. La prueba Stenbacka establece un porcentaje por encima del cual existe concentración de mercado. Si la prueba, por ejemplo, da 20%, significa que a partir de ese porcentaje y hacia arriba el mercado está concentrado en una empresa.

propiedad del señor Slim domina, la regla son altas utilidades, de lejos superiores a las de los competidores. Mientras que en Brasil y Chile su cuota de mercado es de 25% y sus utilidades (medidas por Ebitda) 24 y 25%, respectivamente, en México, Perú y Colombia, donde su cuota de mercado oscila alrededor del 70%, sus márgenes de ganancia superan el 45%.

En 2009 las utilidades de Comcel representaron casi el 80% de las utilidades del sector TIC en Colombia, mientras que sus activos sólo eran el 33% de los totales de la industria. Comcel es el único proveedor que consistentemente ha obtenido márgenes netos de alrededor del 20%, mientras que los de sus competidores son bajos o negativos. En 2010 Comcel registró las mayores utilidades netas y operacionales entre las 24 mil firmas que reportaron sus balances a la Superintendencia de Sociedades. Los niveles de inversión de la compañía son menores a los del resto del mercado. Mientras las empresas que compiten con Comcel invierten en promedio el 22% de sus ingresos, Comcel y Telmex (hoy Claro) invierten el 13%, casi la mitad del promedio del sector.

La dominancia de Comcel tiene más implicaciones. Según Fedesarrollo, aunque la penetración de la telefonía móvil en el país ha evolucionado positivamente en comparación con otros países, lo ha hecho en forma más lenta. A diciembre de 2011, la penetración colombiana llegó a 98,45 suscriptores por cada cien habitantes, estadística inferior al promedio latinoamericano (113 por cada cien habitantes) y países de ingreso medio-alto (116,9). La velocidad de reducción de tarifas (precios) es más lenta que el promedio mundial. Para 2011, el promedio mundial de reducción de tarifas se situó en 17% y en Colombia fue 8%.

La sumatoria de estos hechos con el tráfico y precios de los distintos planes, comparados con otros 64 países, da que en 2011, como producto de la falta de competencia en el mercado de comunicaciones celulares, los colombianos sufrieron una pérdida de bienestar del 0,77% del PIB, US

\$2.565 millones. Estos recursos equivalen al gasto en salud de 8,7 millones de personas o al gasto de 1,3 millones de estudiantes universitarios o el valor de 120 mil viviendas sociales.

Slim, Claro y México

México registra el mercado de las telecomunicaciones más concentrado del mundo. Quien manda en la telefonía celular y fija, con comportamientos que llegan a rayar en lo gangsteril, es Carlos Slim. Su fortuna proviene de la compra a la barata de Telmex, empresa que adquirió por la tercera parte de su valor real. Telmex y Telcel, ambas propiedad de Slim, controlan el 80 y el 70% de la telefonía fija y móvil, respectivamente. La ley le ha prohibido hasta ahora incursionar en el negocio de televisión.

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE, que reúne a los países más desarrollados del mundo, la pérdida de bienestar atribuida a la disfuncionalidad del sector mexicano de las telecomunicaciones se estima en US \$129.200 millones (2005-2009) o 1,8% del PIB anual (US \$25.835 millones). La pérdida estimada en el excedente del consumidor se deriva de dos componentes: los cargos excesivos a los consumidores y las contrataciones no realizadas (falta de acceso).

En México, señala la OCDE, “la falta de competencia en telecomunicaciones ha generado mercados ineficientes que imponen costos significativos a la economía mexicana y que inciden de manera negativa en el bienestar de su población. El sector se caracteriza por altos precios, (...) y falta de competencia, lo que tiene como consecuencia una baja tasa de penetración de los servicios y un pobre desarrollo de la infraestructura necesaria para prestarlos.”

Y concluye: “El desarrollo de la competencia en México ha sido lento. En el pasado no se tomaron las decisiones regulatorias para fomentar la competencia cuando era necesario, y se han demorado y frustrado debido a la captura del regulador y el sistema jurídico, que permite el uso y abuso de los amparos.” El señor Slim, sobre la

La fortuna del mexicano Carlos Slim proviene de la compra a la barata de Telmex, empresa que adquirió por la tercera parte de su valor real.

base de cobrar altas tarifas, prestar servicios de deficiente calidad y tomarse los reguladores o evitar sus actuaciones, ha creado un emporio que extrae miles de millones de dólares al año de la renta de los consumidores, dineros que podrían emplearse en gastos distintos a las telecomunicaciones o para aumentar la cobertura y la calidad del servicio. Este modelo, de preponderancia y abusos de un monopolio privado, es el que se está replicando en Colombia.

Espectro radioeléctrico y 4G

El espectro electromagnético es el espacio finito por donde se mueven la luz, las comunicaciones, las ondas satelitales, etc. De él hace parte el espectro radioeléctrico, que según la Unión Internacional de Radiocomunicaciones (UIT), corresponde a las frecuencias del espectro electromagnético usadas para los servicios de difusión, servicios móviles, de policía, bomberos, radioastronomía, meteorología y fijos. Su concepto no es estático, pues a medida que avanza la tecnología, se aumentan o disminuyen los rangos de frecuencia utilizados en comunicaciones. El espectro es un recurso finito. Su asignación permite ingresar o no al negocio de las comunicaciones móviles y sirve para promover o restringir la competencia en el sector. Sin espectro electromagnético, las telecomunicaciones no son posibles.

Según la Constitución Política (art. 75) el “espectro electromagnético es un bien público inenajenable e imprescriptible, sujeto a la gestión y control del Estado.” Y la Corte Constitucional (Sentencia C-403 de 2010) aclara cómo debe darse su explotación: Si el espectro “puede ser aprovechado por particulares... dicha facultad no está desprovista de límites.” Las autoridades públicas

tienen la obligación “de evitar prácticas monopolísticas que minen valores fundamentales como el pluralismo informativo y la libertad de competencia.” Es necesario, entonces, establecer acciones que eviten “la concentración de recursos en la utilización del espectro electromagnético por parte de uno o algunos particulares o las prácticas monopolísticas.”

El espectro se divide en bandas bajas y en bandas altas. Las primeras son aquellas que están por debajo de 900 megahertz (Mhz). Su característica es la cobertura. Una antena puede servir para transmitir información en rangos de hasta 10 kilómetros, pero la cantidad de información que se envía por este rango del espectro es muy poca. Las bandas altas (por encima de 900 Mhz) tienen muchísima menos cobertura y su utilidad se centra en que estas autopistas, por así llamarlas, permiten transmitir mayor cantidad de información. Una empresa de comunicaciones móviles para operar eficientemente y tener unos costos adecuados, necesita una combinación de ambas bandas. De todos los operadores que ofrecen comunicaciones móviles en Colombia, sólo dos cuentan con bandas en las dos frecuencias, una ventaja frente a los demás competidores.

Aunque la penetración de la telefonía móvil supera el 100%, la de los servicios de Internet móvil y fijo aún es baja. En el caso de la móvil, a finales de 2011 llegaba al 6%. Desde 2008 la penetración de este servicio creció en 4.000% y aunque en la medida en que las tasas de crecimiento de este segmento del mercado se reduzcan o estancuen, en el futuro próximo tiene oportunidades de expansión y desarrollo. Considerando la dinámica y penetración de los servicios de comunicaciones móviles, el MinTIC, la Agencia

Cómo se subastarán las bandas

Actualmente el gobierno está en proceso de licitar 225 Mhz del espectro en distintas bandas, una cantidad igual a la actualmente asignada. El proceso puede conducir a fortalecer el monopolio o a contribuir a quebrarlo. Las subastas serán así: 90 Mhz en la banda de 1.710 a 2.175 Mhz (AWS) pareada con la banda 2.110 Mhz a 2.155 Mhz. Y en la banda 2.5 Ghz, caracterizada por mayor capacidad en transmisión de datos, asignará 130 Mhz (banda de 2.500 a 2.690 Mhz). Esta configuración de bandas, sumado a que

entre 2013 y 2014 quedará libre parte de la banda baja de 700 Mhz, conocida como diviendo digital, definirá a futuro la oferta de servicios de comunicaciones del país en materia de servicio móvil. Dicha sumatoria de licencias de uso del espectro radioeléctrico permitirá la masificación de la tecnología 4G o Internet de alta velocidad, servicio hoy ofrecido sólo por uno de los operadores, quien tiene menos del 1% de los usuarios. Entre los impactos de la tecnología 4G está que el costo de la voz tendería a cero.

Nacional del Espectro (ANE) y la CRC señalan que “al considerar los mercados de acceso a Internet móvil por demanda y por suscripción, se observa una dinámica parecida a la observada en el mercado de voz móvil.” Y concluyen: “Con el advenimiento de 4G, la CRC ha advertido sobre un eventual riesgo de ‘contagio’ de las condiciones de competencia del mercado de voz hacia el servicio de acceso a Internet prestado a través de las redes móviles en la modalidad por demanda.”

¿Cobertura o promoción de la competencia?

La discusión sobre las licitaciones de espacio radioeléctrico en curso se centra en si se empleará para promover la competencia o para evitarla. Las diferencias en participación de mercado se reflejan también en el músculo financiero. **Mientras que Claro logra utilidades netas de \$2,8 billones, las de sus competidores sumadas apenas son el 25% de las totales del sector.** Diferencias tan grandes hacen que la pugna por el espectro sea totalmente desigual y le crean al Estado la obligación de nivelar la cancha. Si el gobierno decide que los operadores, establecidos e interesados en ingresar al mercado, tienen las mismas condiciones para pujar y que sus criterios para seleccionar “objetivamente” al ganador de las distintas bandas de espectro será quien más ofrezca en dinero y aumento de cobertura, quien ganará será Claro. La consolidación del monopolio se dará sobre la concentración de un bien público. Y si, al contrario, se decide que porciones del espectro quedarán reservadas para quienes no tengan concesión en esa franja o se resuelve que el operador dominante no podrá participar, se favorecerá la competencia.

Contra las reservas de espectro de operadores entrantes y la exclusión de Claro se puede argumentar la existencia de topes de espectro y que quien más usuarios tiene, más espectro necesita. Como ya se mencionó, los operadores necesitan una combinación de espectro en bandas altas y bajas. La empresa dominante buscará quedarse con aquellas bandas que necesitan sus competidores y excluirlos sobre la base de imponerles

El monopolio público, es y ha sido determinante y positivo para el progreso de muchas naciones.

costos incrementales y muy por encima de los propios. En este debate los topes de espectro no son determinantes, porque todos los operadores tienen aún espacio para llegar al tope, el cual después de las subastas volverá a ser aumentado. Para garantizar la competencia en el mercado de las telecomunicaciones, lo que debe

hacer el gobierno es excluir a quienes más ventajas acumulan.

El gobierno debería además presionar a Claro para que aumente sus niveles de inversión y mejore su eficiencia en el uso del espectro asignado. En Estados Unidos, Verizon, con 46 Mhz de espectro y 94 millones de usuarios, y AT&T con 60 Mhz y 103 millones de usuarios, tienen 274 y 215% más usuarios por Mhz de espectro asignado. Las dos primeras tienen 2 y 1,7 millones de usuarios por Mhz de espectro, mientras que Claro tiene 545 mil.

Según el Plan Vive Digital, el gobierno busca que todos los colombianos cuenten con algún tipo de conectividad a Internet. Entre los objetivos estratégicos está lograr que el 100% de las cabeceras municipales tengan cobertura de Internet inalámbrico 3G, al menos el 50% con servicios 4G y aumentar la infraestructura de fibra óptica. Esta sumatoria de inversiones hará crecer las velocidades de subida y bajada de información en la red. Sin embargo, el gobierno no plantea mejorar la velocidad del Internet sobre la base de emplear en forma más eficiente la red de cobre, sobre la cual los costos de la inversión están totalmente hundidos. En los países de la OCDE (Francia, Alemania, Japón, Estados Unidos, etc.), por ejemplo, el 86% de las conexiones fijas a Internet emplean cobre (DSL o cable modem).

El dilema, entonces, radica en aumentar la cobertura o promover la competencia. Dependiendo de lo que decida el gobierno, se abrirá o no el camino para que el operador dominante se quede con porciones estratégicas del espectro. Al respecto se ha dicho que no es posible, porque existe tope en su tenencia, 85 Mhz, aunque una vez finalizadas las subastas, el tope aumentará. Para la banda de 700 Mhz será de 30 Mhz y para las altas, de 85 Mhz. Los topes, como están las cosas, re-

sultan irrelevantes. La exclusión y las reservas de espectro son el centro del debate. Aún más cuando se sabe que el segmento de banda AWS tiene mayor desarrollo tecnológico, despliegue de redes y equipos relativamente menos costosos que los necesarios en la banda de 2,5 Mhz.



www.dicasemgeral.xpg.com.br

Surge una pregunta: ¿las reservas y las exclusiones son suficientes? No. En el tránsito de los servicios de telecomunicaciones prestados directamente por monopolios estatales a empresas privadas, las autoridades de muchos países se cuidan de no trasladar el poder del monopolio estatal al privado. Emplean varias medidas como las cuotas de mercado y las normas antimonopolio, entre otras. En el caso de las telecomunicaciones, por ser el espectro electromagnético el principal insumo del sector, se hacen estudios previos para medir el impacto de su asignación. En Chile (2009), la Comisión Europea y Estados Unidos (2008), las autoridades han recomendado o dispuesto medidas, basados en análisis de competencia, que ponen topes o excluyen operadores de las subastas.

Paralelamente a los estudios de impacto de asignación de espectro en la competencia, se impone que los operadores deben cobrar por las llamadas iniciadas en la red de otro operador y terminadas en la propia (ej., llamar de Movistar a Claro) con base en costos razonables que no discriminen contra el operador donde se inicia la llamada. Pero también deben cobrarles a sus

usuarios costos razonables. Y en caso de operadores dominantes, se impone que los cargos de acceso a su red sean menores que los cargos de acceso a la red de otros. La medida no atenta contra las ganancias del dominante porque se basa en los costos y economías de escala alcanzados por la empresa más grande, los cuales en

un mercado donde existen rasgos del monopolio, la curva de costos hace más eficiente al dominante. También se establece que la tarifa de terminación de llamadas fijo-móvil refleje los costos eficientes de prestación del servicio y la portabilidad numérica. Y en las subastas de espectro, como una de las obligaciones a los operadores dominantes, se impone compartir la infraestructura móvil (antenas) y el *roaming*ⁱⁱ nacional.

La evidencia sobre el impacto de estas medidas indica que ellas son positivas, pero insuficientes. Usadas por separado o en conjunto, reducen los niveles de concentración del mercado. En un análisis al respecto se incluyeron 35 experiencias internacionales en 24 países y se midió su impacto sobre la competencia en materia de espectro y en mercados mayoristas y minoristas, calculando el cambio en el índice HHI cinco años después de asignar nuevo espectro. Las medidas en promedio redujeron el índice HHI en 228 puntos, -11%. La experiencia del ingreso de Tigo al mercado colombiano muestra que durante un tiempo se reduce el HHI, pero puede volver a incrementarse.

Conclusión

El capitalismo es un sistema que tiende al monopolio. La intervención o administración del mercado buscando la competencia, resulta insuficiente si se quiere evitar o quebrar el monopolio o la competencia oligopólica. El gobierno debería establecer las cuotas de mercado. ¿Cuál es el nivel óptimo de participación en el mercado? Eso

ⁱⁱ El Roaming es un servicio a través del cual el usuario, al cambiar de país, puede continuar con su servicio celular. La medida también es nacionalista y significa que las empresas establecidas deben permitir, por un periodo de tiempo determinado, que las empresas entrantes pueden usar su infraestructura temporalmente, pagando costos razonables, para poder prestar servicios antes de desplegar las redes propias.

depende de variables geográficas, del tamaño de la población, de la extensión del territorio, de la búsqueda de niveles de inversión que eviten, hasta donde sea posible, duplicar la infraestructura y de la tenencia de una cantidad de operadores, en un negocio de economías de escala, que mantenga viable el negocio y con rentabilidades que no sean las del monopolio.

Colombia debe hacer todo lo posible para evitar que se consolide el monopolio privado. Los costos son muy altos y el principal, la contención del progre-

so técnico. Está demostrado, por ejemplo, cómo las multinacionales farmacéuticas buscan crear regulaciones que perpetúen su poder al infinito, sin mirar los costos sociales y económicos. Y si esto es realidad con las medicinas, en el caso de las telecomunicaciones ni se diga. Al final no

se debe olvidar lo que escribió Milton Friedman: “Hay una, y sólo una, responsabilidad social de las empresas, cual es la de utilizar sus recursos y comprometerse en actividades diseñadas para incrementar sus utilidades.” **DESLINDE**

Según la Corte Constitucional es necesario, establecer acciones que eviten “la concentración de recursos en la utilización del espectro electromagnético por parte de uno o algunos particulares o las prácticas monopolísticas.”



NOTAS

1. SIC, Grupo de Estudios Económicos. Análisis de riesgos potenciales en el proceso de adjudicación del espectro radioeléctrico para la operación y prestación del servicio móvil terrestre. Agosto de 2012.
2. Presentación Juan Mario Laserna, debate Comisión Tercera del Senado, 4 de septiembre de 2012.
3. El Tiempo, abril 17, 2011, “Comcel, la que más gana; Éxito, la que más vende”.
4. Fedesarrollo, agosto de 2012. Promoción de la competencia en telefonía móvil en Colombia. Resultados preliminares.
5. OCDE, 2012. Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en México.
6. http://sabanet.unisabana.edu.co/derecho/semestre2/telematica/telecomunicaciones/espectro_electromagnetico.htm
7. Mintic, ANE y CRC, agosto de 2012. Análisis de alternativas de diseño para la subasta de espectro radioeléctrico para servicios de 4G y posibles escenarios competitivos. www.ane.gov.co.
8. <http://www.oecd.org/internet/broadbandandtelecom/oecdbroadbandportal.htm>
9. UNE, marzo de 2012. Multijugadores: transformando Colombia con las TIC. Gerencia de Regulación y Relaciones Institucionales.
10. Ibíd.