

Bogotá, D.C., 16 de noviembre del 2016

Doctor
GERMAN DARIO ARIAS
Director
COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES
Calle 59 A bis No. 5- 53 Edificio Link Siete Sesenta Piso 9
Bogotá D.C.

Asunto: Comentarios agenda regulatoria 2017-2018

Respetado Doctor Arias,

Presentamos a continuación nuestros comentarios al proyecto de agenda regulatoria 2017-2018, en el que vemos con mirada positiva la intención de la Comisión de repensar el modelo regulatorio para que el mismo atienda los nuevos retos que imponen las condiciones macroeconómicas y sectoriales.

Compartimos la visión de la Comisión, de que la Agenda debe contener políticas a mediano y largo plazo, que tengan en cuenta la situación y necesidades del sector en el que se armonice el bienestar del usuario, la sostenibilidad de la industria y se fomente la inversión.

Para TigoOne al igual que para la Comisión, es fundamental que el punto de partida de la actividad regulatoria, además, tome en consideración el contexto macroeconómico del país y la situación de la industria a nivel internacional y local. Así mismo, se asegure una industria sostenible que garantice la competitividad, se eliminen las barreras de entrada y de permanencia; y correlativamente se aseguren condiciones para la inversión por parte de los participantes de la industria. Estos elementos se complementan entre sí.

Por lo tanto consideramos que se requiere una agenda pública que contenga como mínimo los siguientes objetivos: 1. La adopción de políticas y regulación pro inversión, 2. Enfoque en reformas estructurales, y 3. Políticas que fomenten el bienestar de los usuarios

Adjuntamos en este sentido nuestros cometarios a la Agenda,

Atentamente



JAIME ANDRÉS PLAZA FERNÁNDEZ
Vicepresidente de Regulación

**LA CRC DEBE ENFOCAR SUS ESFUERZOS EN ASEGURAR UN ADECUADO ENTORNO
COMPETITIVO PARA LA INDUSTRIA TIC, EN LÍNEA CON LA PROTECCIÓN DE LOS USUARIOS**

Contenido

I.	IDEA EN SÍNTESIS	3
II.	CONTEXTO.....	5
1.	FACTORES QUE IMPACTAN A LA INDUSTRIA TIC EN EL PAÍS.....	5
1.1	Factores exógenos: un sector que decrece y sensible de las condiciones económicas del país	5
1.2	Factores endógenos: determinadores de las medidas que puede adoptar el regulador	9
	Un sector que siente los impactos de la dominancia en servicios móviles.....	9
	Una Regulación que no desestime la inversión	10
III.	OBJETIVOS DE LA AGENDA ESTRATÉGICA	13
1.	POLÍTICAS Y REGULACIÓN PRO-INVERSIÓN	13
2.	ENFOQUE EN REFORMAS ESTRUCTURALES	15
2.1	Concentración del mercado de voz e internet móvil	15
2.2	Reforma Audiovisual.....	16
2.3	Equilibrio de los Flujos Económicos entre los diferentes actores de la cadena de valor	16
3.	FOMENTO DEL BIENESTAR DEL USUARIO	18
3.1	Acceso a tecnología 4G: necesidad de la modulación de la cláusula de permanencia mínima	19
3.2	Establecer nuevos esquemas de focalización de subsidios de internet para llegar a la población que realmente los requiere.	21

I. IDEA EN SÍNTESIS

La Compañía encuentra muy positiva la intención de la Comisión de repensar el modelo regulatorio para que el mismo atienda a los nuevos retos que imponen las condiciones macroeconómicas y sectoriales.

Estamos de acuerdo con que la Agenda debe contener unos lineamientos a mediano y largo plazo, que contemplen las necesidades del sector en esta nueva realidad.

En este orden de ideas, resulta de gran importancia recalcar que la CRC tiene como objetivo fundamental proteger a los usuarios.

Ahora bien, la protección del usuario es un mandato de Ley¹, que resulta de la clasificación de los servicios de comunicaciones como servicio público;² con esta categorización se busca que éstos sean prestados de manera universal, a un precio asequible y con calidad suficiente. En este sentido, el bienestar del usuario se materializa en más servicios disponibles para los usuarios, mejor calidad y precios asequibles.

Así mismo, para alcanzar el bienestar del usuario en los términos descritos, se requiere una industria sostenible, en donde se garantice la competencia, se reduzcan al mínimo las barreras de entrada y de permanencia, resulte rentable para los competidores, entre otras.

En otras palabras, la sostenibilidad de largo plazo de la industria a nuestro juicio requiere de la concurrencia de participantes que compitan entre sí de manera constante cuyo objetivo propio sea conseguir la calidad requerida, con los precios justos. Por el contrario, un sector en donde no se garanticen estas posibilidades no será sostenible en sí mismo.

Para lograr una industria sostenible se requiere inversión. Nada de lo anteriormente dicho funciona si no hay condiciones favorables para que los actores del ecosistema TIC estén dispuestos a invertir más. Si hay condiciones se invertirá en los tres elementos esenciales ya señalados, situación que beneficia al usuario, y con lo cual el regulador habrá cumplido con su objetivo.

Todo lo anterior, se alimenta de manera cíclica, pues una cosa depende de la otra, así:

El bienestar del usuario materializado en más servicios, mejor calidad y precios asequibles, no puede obtenerse en una industria inestable; por lo tanto, se requiere inversión para que la industria TIC sea sostenible.

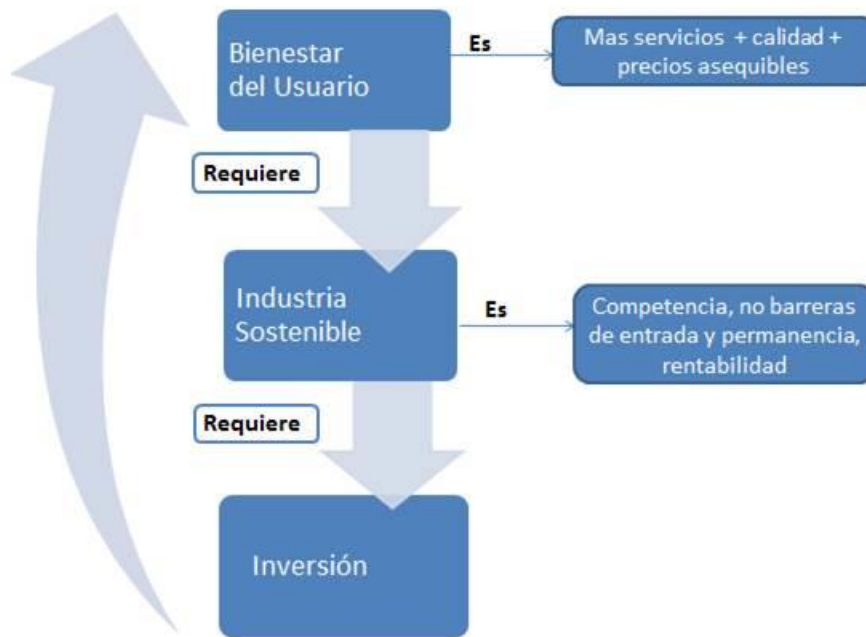
No obstante, esa inversión no será posible si quien pretende invertir no considera que la retribución sea razonable. Si uno de estos pilares se afecta, el ecosistema completo se resiente, y el objetivo de proteger al usuario no podría ser alcanzado.

¹ Ley 1341 de 2009, Artículo 2. Principios orientadores.

² Ley 142 de 1994.

En esta medida, y de la mano con la intención del Proyecto de Agenda Estratégica en comento, consideramos al igual que la CRC, que se deben hacer políticas en donde “la Comisión no imponga cargas económicas innecesarias derivadas de la regulación a los operadores, de tal forma que puedan aprovechar dichos recursos para aumentar la inversión”³, en otras palabras se debe propender por que exista un equilibrio entre el bienestar del consumidor y la sostenibilidad de la industria.⁴

En el siguiente cuadro se ilustra el comportamiento ya descrito:



Construcción TigoUne, 2016

³ Proyecto de Agenda Estratégica, CRC 2016

⁴ Estudio Sobre el Impacto de la Resolución 4444 que Regula las Cláusulas de Permanencia, Telecom Advisory Services, LLC.

II. CONTEXTO

Para TigoOne es fundamental que el punto de partida de la actividad regulatoria tome en consideración el contexto macroeconómico del país y la situación de la industria a nivel internacional y local.

Expuesto lo anterior, a continuación se muestran los factores exógenos y endógenos que inciden en la industria de las telecomunicaciones en Colombia:

1. FACTORES QUE IMPACTAN A LA INDUSTRIA TIC EN EL PAÍS

Los siguientes factores, tienen una fuerte incidencia en la actualidad de la industria de las telecomunicaciones en Colombia y por tanto respetuosamente solicitamos que sean tenidos en cuenta a la hora de elaborar las políticas públicas.

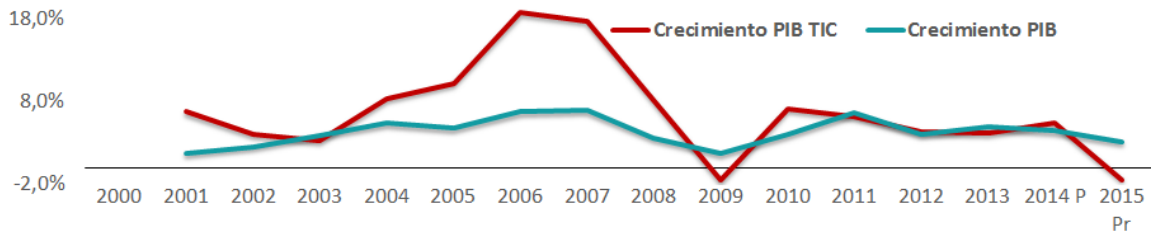


1.1 Factores exógenos: un sector que decrece y sensible de las condiciones económicas del país

Los factores macroeconómicos del país inciden en la forma en el que las empresas pueden competir.

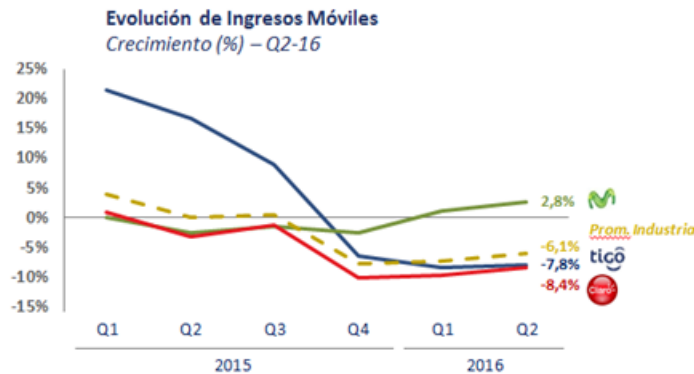
Este tipo de factores exógenos incide en la confianza de las empresas y de los consumidores a la hora de tomar sus decisiones, a partir de datos económicos como la tasa de cambio, el comportamiento de la inflación, y datos sobre la evolución de la industria y de los mercados en Colombia.

Conforme con los últimos datos del DANE el crecimiento de la industria TIC ha sido negativo, y en el último año se ha decrecido por debajo del PIB nacional. Esta situación para los años 2016 y 2017 aún no se ha despejado, y se esperan condiciones de comportamiento macroeconómico similares.



Fuente Asomóvil (Septiembre 2016) basado en datos del DANE

Por su parte, en cuanto a la evolución de los ingresos de negocios móviles y fijos, de acuerdo con los resultados de los Estados Financieros de las 2000 empresas más grandes publicados en el diario la República y de Reportes Trimestrales de América Móvil, Telefónica, ETB y TigoOne, muestra que en el negocio móvil la disminución de ingresos ha sido generalizado.

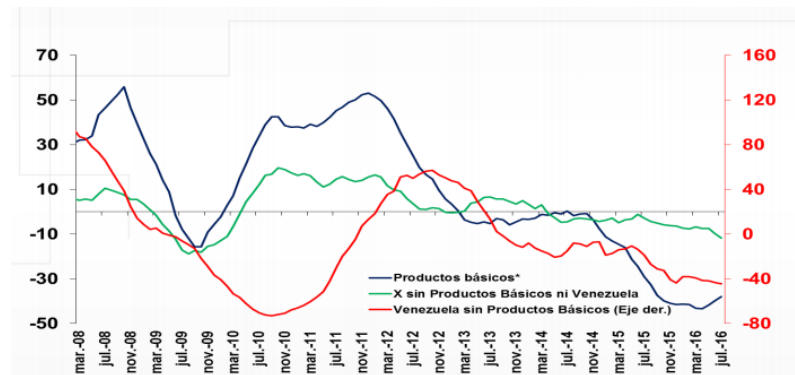


Evolución Ingresos Móviles (TigoOne, 2016)

Además, con base en información del Banco de la República, en su último informe sobre Política Monetaria en la Coyuntura Actual, y en informes públicos dispuestos en su página web, vemos que la situación económica actual del país pasa por una coyuntura crítica, de la que no es ajena al sector de telecomunicaciones.

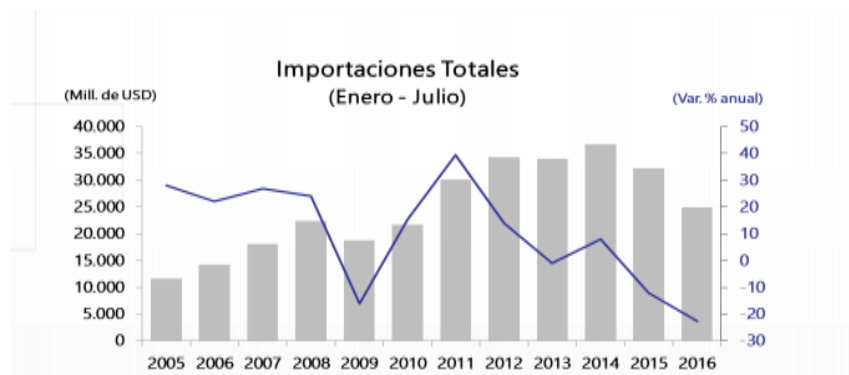
Las exportaciones cayeron en un 22% en el periodo de enero a agosto⁵, esto se evidencia en la siguiente gráfica:

⁵ Cano, Carlos Gustavo. Política Monetaria en la Coyuntura Actual. Seminario Macroeconómico ANIF – FEDESARROLLO, octubre de 2016.



**Crecimiento exportaciones en USD (agregado de 12 meses)
Política Monetaria en la Coyuntura Actual (BANREP, 2016)**

Del mismo modo, las importaciones decrecieron en un 22.7% por ciento respecto del año 2015⁶:

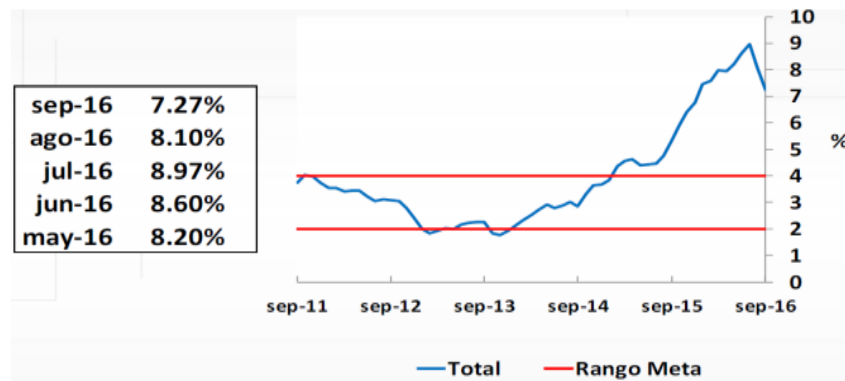


Crecimiento importaciones en USD (BANREP, 2016)

Por otro lado, con respecto a la inflación, se evidencia que ésta se encontraba a 7.3% para septiembre del presente año, y según análisis del Banco, se espera que baje alrededor del 6% para el 2017⁷.

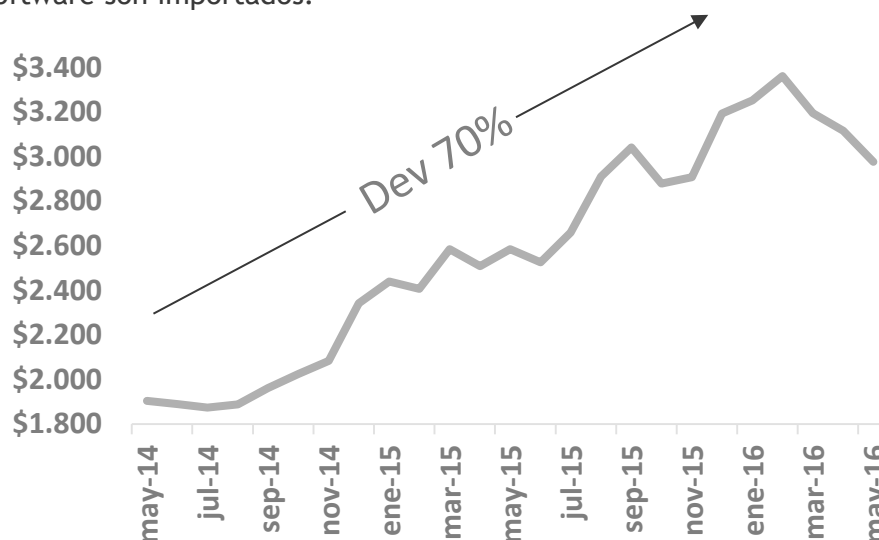
⁶ Ibidem

⁷ Ibidem



Inflación anual (IPC) a septiembre: 7.3%
Política Monetaria en la Coyuntura Actual (BANREP, 2016)

Por otro lado, en los últimos 18 meses la devaluación fue cercana al 70%, impactando el costo de las inversiones (CAPEX 90%) y una parte de los gastos operativos de la industria (OPEX 30%). Es de resaltar que los equipos de los servicios fijos y móviles, redes de infraestructura, hardware y software son importados.



Fuente: BANREP (Asomóvil, 2016)

Expuesto el panorama anterior, estamos de acuerdo con el enfoque contenido en la propuesta de Agenda Regulatoria 2017, reconoce que es “necesario que la Comisión no imponga cargas económicas innecesarias derivadas de la regulación a los operadores, de tal forma que puedan aprovechar dichos recursos para aumentar la inversión”; se espera por tanto, que en el desarrollo de la Agenda Regulatoria, la CRC aplique el principio de razonabilidad, de forma tal que se priorice la adopción de proyectos regulatorios que no sean obstáculo para desplegar las inversiones o desviar recursos a otros asuntos diferentes al despliegue de redes.

Bajo dicho orientación, TigoOne comparte la posición de la CRC, de que es necesario desarrollar políticas que promuevan la inversión en el sector TIC, lo cual sin lugar a duda,

desembocará en un beneficio directo a los usuarios, como beneficiarios de los servicios ofrecidos y desplegados a partir de la inversión en infraestructura.

Este tipo de medidas, como las que se proponen, se enmarcan en proposiciones contracíclicas, que particularmente se adoptan para el fomento económico en épocas difíciles, de manera que se regule preferencialmente en todo lo que se promueva inversión

1.2 Factores endógenos: determinadores de las medidas que puede adoptar el regulador

Entre los factores endógenos se identifican la dominancia en el sector y la incidencia de regulación que puede desestimular la inversión.

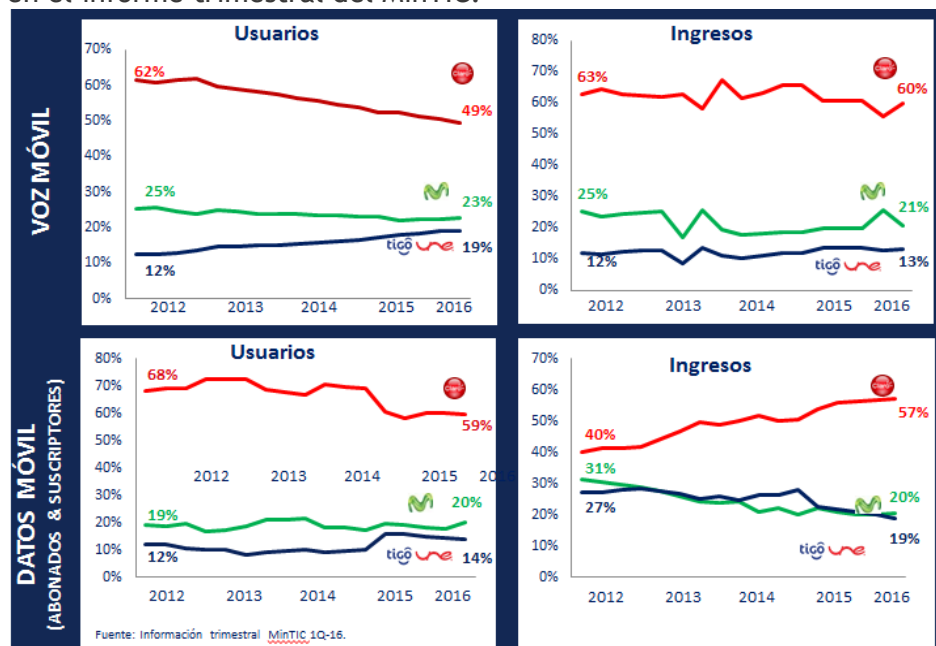
Estos aspectos se desarrollarán a continuación:

Impactos de la dominancia en servicios móviles

En el mercado de voz móvil, se puede observar que Claro es dominante ya no sólo en el mercado de voz sino también en el de datos móviles.

En el mercado de voz se observa que el operador dominante aun cuenta con ingresos que superan 4.6 veces las de TigoUne y 2.8 veces las de Movistar, su competidor inmediato.

Con respecto al mercado de datos móviles, se evidencia que existe dominancia por parte de Claro en el mismo, con más del 50% de los ingresos y el 59% de usuarios. En este mercado, los ingresos de Claro, están 2.8 veces por encima que los de Movistar, y triplican los ingresos de TigoUne. Lo descrito arriba se evidencia en la siguiente tabla elaborada con los datos contenidos en el informe trimestral del MinTIC.



Construcción TigoUne

Adicional a lo anterior, no se puede desconocer que la CRC ha tomado medidas tendientes a disminuir la concentración del mercado de voz saliente móvil, por medio de la declaratoria de dominancia de Claro en 2009, las reducciones de cargos simétricos en 2010 y 2013, cargo de acceso diferencial al dominante, y la restricción tarifaria on net- off net en 2012 y finalmente la extensión por dos años más de la medida de cargos de acceso asimétricos en 2014.

Estas medidas, lograron la reducción del HHI desde el primer cuartil del 2013 de 4.500 puntos a 3.300 puntos en el primer cuartil de 2016. No obstante esta reducción no significa un aumento de competitividad, pues el mercado continúa altamente concentrado.

De lo anterior se puede concluir que se requieren medidas adicionales que sean efectivas y contundentes en el mercado de voz saliente móvil que contribuyan a la desconcentración existente, así como la toma de medidas urgentes en el mercado de internet móvil (por suscripción y demanda), para evitar el crecimiento de concentración también en este mercado.

En cuanto a los ingresos por los servicios prestados, Claro cuenta con el 43,51% del mercado, seguido por Movistar, su competidor más cercano, con solo el 17,48% del mercado. Nótese que entre Movistar, UNE y Tigo solo se reúne el 35% del mercado por ingresos, es decir que entre tres operadores se reúne menos que lo que el dominante percibe.

Participación (%) de los proveedores en los servicios TIC por ingresos 2015

Operador / Servicio	TV suscripción	Internet Fijo	Telefonía Fija	Internet Móvil-Demanda	Internet Móvil-Suscripción	Telefonía Móvil	Mensajería (SMS/MMS)	Portador	TOTAL
Claro	31,91%	26,22%	19,59%	54,87%	55,86%	60,62%	77,63%	27,16%	43,51%
Movistar	8,19%	13,15%	21,61%	17,57%	22,26%	21,07%	2,85%	15,19%	17,48%
UNE	18,54%	22,58%	22,61%	0,01%	3,26%	0,00%	0,00%	1,18%	9,45%
tigo	0,00%	0,00%	0,73%	23,44%	16,94%	13,12%	16,13%	0,00%	8,03%
etb	0,96%	10,71%	21,55%	0,14%	0,74%	0,32%	0,04%	2,57%	5,10%
DIRECTV	36,72%	0,64%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	4,58%
OTROS	3,68%	26,69%	13,91%	3,97%	0,94%	4,87%	3,35%	53,90%	11,86%

Fuente: Reporte de Industria del Sector TIC (MinTIC, 2015)

Una Regulación que no desestime la inversión

En los últimos 4 años la industria ha gastado más de 995 mil millones de pesos en obligaciones adicionales establecidas por regulación, que hubieran podido destinarse a inversión en el despliegue de red o la masificación de banda ancha.

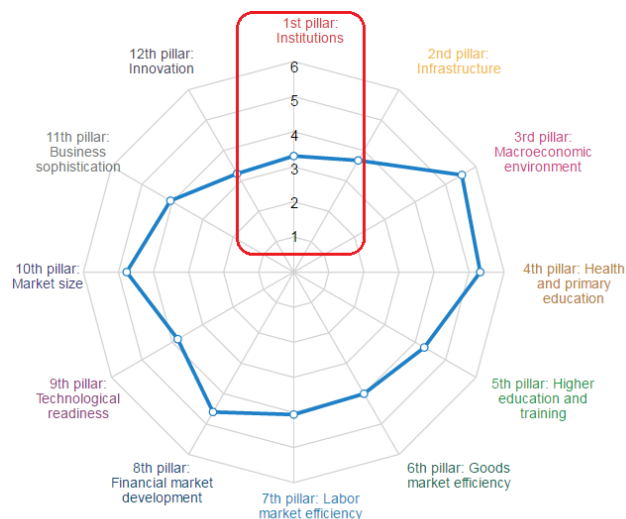
Además se estiman que las obligaciones futuras, de conformidad con los proyectos regulatorios publicados o expedidos pueden llegar a costar alrededor de 655 mil millones de pesos, estimando por tanto un impacto en costos con ocasión de la regulación por valor de 1.6 billones de pesos.

Costo obligaciones regulatorias Miles de Millones de COP			
	2013-2016	Gastos Futuros	TOTAL
Calidad	359	289	648
Régimen de usuario		119	119
Sanciones	54	55	110
Hurto	43	32	75
Mediciones Radiación + Geolocalización	27	64	90
Obligaciones de Hacer	512		512
Portabilidad Fija	0	96	96
Total	995	655	1.650*

Cifras en miles de millones
(Asomóvil, 2016)

Al respecto, cabe señalar que el Foro Económico Mundial en su Reporte sobre Competitividad 2016, muestra que uno de los pilares fundamentales en la competitividad de los países es el entorno de las instituciones y su regulación.

Colombia tiene una posición en el ranking en el puesto 61 a nivel general, no obstante al revisar el desempeño regulatorio y el marco institucional del país, se muestra un panorama más complejo en especial en aspectos como las instituciones públicas (puesto 114) y reformas estructurales para fomentar la competencia (puesto 127).



Competitividad de Colombia (WEF, 2016)

En cuanto al pilar de las instituciones, el ítem de “Burden of government regulation” verifica ¿cuánto le cuesta a las empresas cumplir con los requisitos de la administración pública (por ejemplo, permisos, reglamentos, informes)? Siendo 1 extremadamente oneroso y 7 no es gravoso en absoluto. En este aspecto sobre el costo regulatorio para las empresas, Colombia se ubica en el puesto 126 en el mundo, con una calificación global de 3.0, lo que muestra que el panorama regulatorio aún tiene un gran margen de oportunidades de mejora, que de hacerlas, generaría un beneficio directo a la competitividad del país.

1st pillar: Institutions 1-7 (best)		114	3.3			
A. Public institutions 1-7 (best)		125	3.0			
1. Property rights 1-7 (best)		80	3.9			
2. Ethics and corruption 1-7 (best)		126	2.5			
3. Undue influence 1-7 (best)		120	2.5			
4. Public-sector performance 1-7 (best)		110	3.0			
Wastefulness of government spending 1-7 (best)		100	2.6			
Burden of government regulation 1-7 (best)		126	2.6			
Efficiency of legal framework in settling disputes 1-7 (best)		106	3.1			
Efficiency of legal framework in challenging regulations 1-7 (best)		100	3.0			
Transparency of government policymaking 1-7 (best)		86	3.9			
5. Security 1-7 (best)		134	3.1			
B. Private institutions 1-7 (best)		62	4.2			

Foro Económico Mundial (2016)

Otro de los pilares evaluados por el Foro Económico Mundial, evalúa la presencia de dominancia en los mercados, evidenciando que Colombia cuenta con presencia de empresas dominantes, y se asigna el puesto 108 con una calificación de 3.3 (siendo 1 dominado por unos pocos grupos empresariales y 7 propagación entre muchas empresas).

III. OBJETIVOS DE LA AGENDA ESTRATÉGICA

Como ya se expuso en líneas anteriores, la CRC tiene el cometido de velar por el bienestar del consumidor, entendido este como, más servicios, precios asequibles y mejor calidad.

Para el logro de dichos fines, se debe contar con una industria sostenible que garantice la competitividad, se elimine las barreras de entrada y permanencia; y correlativamente se aseguren condiciones para la inversión por parte de los participantes de la industria. Estos elementos se complementan entre sí y por lo tanto si hay afectación en alguno, el ecosistema en general se ve perjudicado.

Por lo tanto, y de acuerdo con la visión de la CRC para esta Agenda Estratégica, es necesario hacer unas políticas que concurren con este esquema, para que se alcance el objetivo del beneficio del consumidor. Bajo esta línea de argumentación, a nuestro juicio se requiere una agenda pública que contenga como mínimo los siguientes objetivos: 1. La adopción de políticas y regulación pro inversión, 2. Enfoque en reformas estructurales, y 3. Políticas que fomenten el bienestar de los usuarios. Estos elementos serán explicados a continuación:

1. POLÍTICAS Y REGULACIÓN PRO-INVERSIÓN

Como se evidenció con la calificación de país dada por el Foro Económico Mundial - World Economic Forum -WEF- en su reporte sobre competitividad global, se muestra que las calificaciones más deficientes son las relacionadas con el impacto regulatorio en las empresas, lo que muestra la necesidad que las políticas públicas deberían estar encaminadas a lograr la competitividad del país, esto incluye, la regulación de telecomunicaciones que debe promover este logro sin perder de vista los objetivos de calidad y protección a los usuarios.

Lo anterior, aunado a que en momentos en que la situación económica del país y de la industria tiene tendencia decreciente, se requiere de políticas públicas regulación contracíclicas de manera que la regulación no genere impactos negativos o desestime la inversión y se reorienten la intervención regulatoria para la adopción de medidas que fomenten adecuadas condiciones para la recuperación de la industria.

Para lograrlo se propone se adopte el siguiente enfoque:

1.1. Medidas que no desvíen los presupuestos de inversión

Es importante que en toda decisión regulatoria, se analicen cuáles son los costos y beneficios de la medida que se prevé adoptar. Para ello, es necesaria la realización de un análisis de impacto regulatorio previo para cada proyecto regulatorio, conforme con las orientaciones de la OCDE⁸. El análisis de impacto regulatorio, y aún más, el análisis costo-beneficio, permiten

⁸ OECD. Regulatory Impact Analysis. <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ria.htm>

decisiones equilibradas y ajustadas al objetivo regulatorio que se quiere obtener, versus el impacto y costo de adopción.

Esto genera como efecto, que la regulación busque no solo objetivos dirigidos al bienestar de los usuarios y la calidad del servicio, sino también el fomento por una industria sana, en el que las reglas claras y previas, son el elemento esencial para el sostenimiento de las condiciones competitivas y de inversión.

1.2. Racionalidad de las cargas

La función intervencionista del Estado también está sometida a principios de racionalidad y de función en el fomento de condiciones competitivas para la generación de un ambiente económico sano.

En dicho aspecto, la Constitución Política establece mandatos que enmarcan la intervención de las agencias y autoridades estatales en cuanto sus funciones de regulación, vigilancia y control, en coherencia con los fines constitucionales de “promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de principios, deberes y derechos” para todos los actores. Los principios constitucionales⁹, establecen en deberes que se deben observar en la actividad regulatoria, como llamado para asegurar el equilibrio de las cargas en pro de una intervención sometida al principio de razonabilidad:

- Racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y beneficios del desarrollo.
- Promover la productividad y competitividad y estimular el desarrollo empresarial
- Asegurar la libre competencia económica

1.3. Políticas pro inversión

Las medidas regulatorias que pretendan abordar en el marco de la agenda regulatoria, deben brindar un adecuado bienestar al usuario, y para esto, se hace necesaria la adopción de medidas que fomenten una industria sostenible, en un entorno que posibilite el retorno de las inversiones.

⁹ Constitución Política, artículos 333 y 334.

2. ENFOQUE EN REFORMAS ESTRUCTURALES

Actualmente, el sector de telecomunicaciones sufre una crisis de carácter estructural que impide el cumplimiento total del objetivo principal de las autoridades regulatorias. Esa crisis estructural, está dada principalmente por fallas de mercado y que por tanto, el regulador está llamado a corregir de acuerdo con sus facultades y deberes otorgados por la Ley 1341 de 2009.

Las fallas principales que deben desembocar en una reforma estructural son las siguientes:

1. La concentración de los mercados de voz e internet móvil, 2. La necesidad de reforma en el sector audiovisual y 3. El desequilibrio de los flujos económicos.

2.1 Concentración del mercado de voz e internet móvil¹⁰

Como ya se señaló al inicio, el mercado de las telecomunicaciones móviles tanto de voz como de datos en Colombia presenta problemas de competencia por la existencia de un operador con posición de dominio en el mercado que concentra la mayoría de los usuarios, el tráfico y los ingresos.

Si bien la CRC ha tomado en los últimos años algunas medidas para contrarrestar el la situación del dominio en la telefonía móvil, aún se mantiene el desequilibrio competitivo entre los diferentes operadores y esto hace que aumente el riesgo de que las fallas de mercado se propaguen a los demás servicios. Así mismo, se requiere actualmente que se tomen medidas sobre el mercado de datos, en donde la dominancia ya es evidente y aun no se han tomado acciones correctivas.

Esta concentración del mercado pone a Claro en una posición de supremacía frente a sus competidores, quienes no pueden contestar a sus ofertas comerciales, lo que trae como consecuencia una disminución de tarifas a un ritmo menor que a la tasa esperada para un país de condiciones similares donde sí hubiera competencia efectiva.

Por esta razón, se requieren acciones inmediatas, contundentes y efectivas en contra de esta situación, que minimicen los efectos ya generados por la concentración y que frenen el crecimiento de esta falla del mercado. El aumento de la concentración amenaza la existencia de las demás empresas en el mercado, y limita la entrada de nuevos competidores.

Al final, quien se ve más afectado por esta situación es el usuario, quien está a la merced de un solo agente que dictamina qué servicios se prestan, la calidad de estos y los precios.

¹⁰ Documento de Política Pública. TigoOne, 2016

2.2 Reforma Audiovisual¹¹

El sector audiovisual afronta enormes retos que merecen atención por parte del Gobierno Nacional. El primer reto es la obsolescencia normativa del sector, el cual se rige por normas que fueron expedidas en un momento anterior a la convergencia tecnológica y comercial.

Las normas que rigen el sector de la televisión en Colombia ya no responden a la realidad tecnológica que vive el país, lo que necesariamente exige replantear y ampliar el modelo del sector, incluyendo nuevos agentes que ahora intervienen en éste y tomando acciones concretas contra problemas de vieja data.

Es necesario pues actualizar el marco normativo reconociendo este fenómeno, y dejando en el pasado la regulación por servicios.

El segundo reto fundamental es construir un escenario común para todos los jugadores independientemente de las plataformas que utilicen. En este sentido, es imperioso que se eliminen las asimetrías regulatorias existentes que distorsionan profundamente el mercado.

El tercer reto es la formalización de la industria, pues si bien según datos oficiales, Colombia cuenta con más de nueve millones de hogares con servicio de televisión cerrada, solo están registrados en el ecosistema algo más de cinco millones.

Se propone, además, la apertura del mercado audiovisual a la competencia mediante la eliminación de las barreras legales de entrada, como sucedió en el sector de telecomunicaciones con la expedición de la ley 1341 de 2009, lo cual ayudaría a minimizar la ilegalidad en la prestación del servicio, la piratería y el subreporte.

2.3 Equilibrio de los Flujos Económicos entre los diferentes actores de la cadena de valor

La entrada de las OTT (over the top), o servicios sobre la red, ha significado grandes cambios en la estructura del mercado, pues prestan servicios de todo tipo mediante las redes de los operadores tradicionales, en algunos casos sustituyendo de manera perfecta o imperfecta, servicios que estos mismos prestan sin ningún tipo de carga económica como la tributación, la protección al usuario, la remuneración por el uso de la infraestructura de telecomunicaciones a los proveedores tradicionales de red o la exigencia de niveles de calidad, entre otros.

Esta realidad exige un profundo análisis, cuyo impulso debe provenir del sector público, para identificar las medidas que se deben adoptar para beneficiar, en términos de equidad y desarrollo económico a todos quienes intervienen en el sector.

Se hace necesaria la formulación de una política pública en estas materias que se enfoque en nivelar la cancha de juego entre los operadores tradicionales y los nuevos jugadores que se sustentan en la red de los primeros.

¹¹ Ibídem.

Para ello se requieren dos reformas estructurales principales: 1. La remuneración de la red por parte de las OTT a los operadores de red, 2. La simetría de cargas regulatorias entre los proveedores de red y las OTT.

Para la primera, vale decir que, no es económicamente viable para ningún proveedor de red que las OTT utilicen sus redes sin ningún tipo de remuneración, pues los esfuerzos económicos que implica el despliegue y actualización de la red son muy altos, y ninguna empresa estaría dispuesta a invertir esa cantidad de dinero para que no exista retribución, máxime cuando las OTT prestan servicios que son sustitutos de los que prestan los mismos operadores tradicionales.

En cuanto al segundo punto, sobre asimetría de las cargas entre unos y otros, es evidente que no es posible que exista una competencia efectiva cuando existen desventajas regulatorias que generan un mayor esfuerzo económico para los proveedores de red, y ninguno para las OTT.

Del mismo modo, y frente a los Productores de Contenido y Aplicaciones en donde los precios sí están regulados, vale decir que el valor que pagan por el servicio en algunos casos es irrisorio, y que no termina retribuyendo el esfuerzo económico que realiza el operador.

En un sector marcado por estas diferencias sustanciales, no es posible que subsistan proveedores de red rentables y con capacidad competitiva frente a los nuevos participantes, lo que amenaza con la desaparición de los primeros.

Es por esto que se requiere una intervención inmediata que aliviane las cargas de los operadores tradicionales, y establezca también reglas mínimas las OTT.

3. FOMENTO DEL BIENESTAR DEL USUARIO

Uno de los principios orientadores establecidos en la Ley 1341 del 2009 es el de **Protección de los derechos de los usuarios**, bajo el cual, se conmina al Estado a velar “por la adecuada protección de los derechos de los usuarios de las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones, así como por el cumplimiento de los derechos y deberes derivados del Hábeas Data, asociados a la prestación del servicio [...]”.

Así las cosas, la adopción de políticas y de la regulación, están circunscrita a generar un marco de protección de los derechos de los usuarios, asegurando no solo la disponibilidad de un servicio de calidad, sino también de un adecuado acceso y apropiación de las tecnologías de la información y las comunicación, como medida para el disfrute de un estilo de vida digital.

Para el cumplimiento de los anteriores principios, se debe establecer medidas de fomenten el bienestar del usuario, para que, con el acceso y el uso de las tecnologías, se facilite la conectividad y el uso de las TIC garantizando el ejercicio de los derechos de la libre expresión y libertad de comunicación e información.

Partiendo de lo anterior, se hace necesario promover medidas para facilitar el uso de las TIC en especial a la base de la pirámide, para lo cual es indispensable la eliminación de barreras para la masificación de la banda ancha, a través de la adopción de medidas que conlleven a facilitar las condiciones de acceso, de manera que se asegure que cada vez más los colombianos, siguiendo la tendencia mundial, puedan acceder a Internet desde terminales móviles, especialmente desde teléfonos celulares, lo que implica unir esfuerzos para permitir el acceso a la mayor parte de la población a terminales 4G con capacidad para navegar en Internet.

Lo anterior, tiene impedimentos para su logro debido a la existencia de factores externos como la devaluación del peso frente al dólar, y factores internos como la eliminación de las cláusulas de permanencia. Estos dos factores han elevado considerablemente el precio de las terminales para el usuario final, lo que atenta directamente contra las metas de masificación del acceso a internet del Gobierno Nacional.

Otra barrera significativa que ha alejado a la población más necesitada de las TIC es la eliminación de los subsidios al acceso a Internet, programa exitoso que, con el apoyo de los proveedores, permitió llevar el servicio a muchos hogares.

Se proponen entonces diversas medidas para seguir trabajando, en pro del acceso a Internet de banda ancha de la población de menores ingresos, como por ejemplo, (i) el otorgamiento de subsidios por parte del Gobierno para el acceso a Internet de los estratos 1 y 2, y (ii) la posibilidad de que los usuarios puedan tener subsidios a los terminales a través de la suscripción de cláusulas de permanencia para la adquisición de equipos 4G con acceso a Internet.

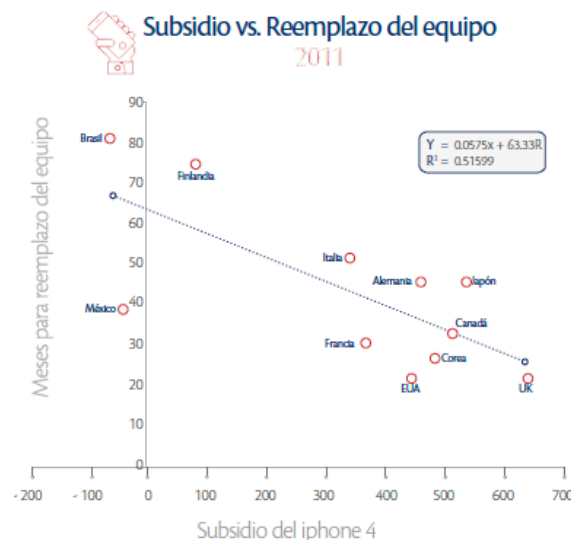
3.1 Acceso a tecnología 4G: necesidad de la modulación de la cláusula de permanencia mínima

Con el fin de promover la masificación del acceso a Internet y la adopción de nuevas tecnologías, consideramos esencial que la CRC permita a los operadores pactar contratos con cláusula de permanencia mínima.

El objetivo de esta medida es dar mayores opciones a los usuarios y proteger sus derechos, para su logro, la CRC debe permitir la contratación bajo la modalidad de permanencia mínima, condicionándola exclusivamente al subsidio de terminales móviles para acceso a Internet 4G, y limitando el tiempo de duración de los contratos. Esto asegura la proporcionalidad de los cobros por terminación anticipada con la búsqueda de apropiación de la tecnología 4G mediante la facilitación del acceso a equipos terminales móviles (eliminación de barreras de acceso) y se garantizando transparencia en la información.

La medida regulatoria debería habilitar a los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones para celebrar contratos con cláusulas de permanencia mínima cuando éstos incluyan dentro de su oferta comercial el subsidio de teléfonos inteligentes para acceso a Internet 4G.

Según el análisis de Recon Analytics, el subsidio o descuento sobre equipos terminales tiene un efecto en la frecuencia de remplazo de los dispositivos móviles, indispensable para que pueda generarse una adecuada apropiación tecnológica¹²



Gráfica Subsidios vs velocidad de remplazo del equipo.

Fuente Recon Analytics.

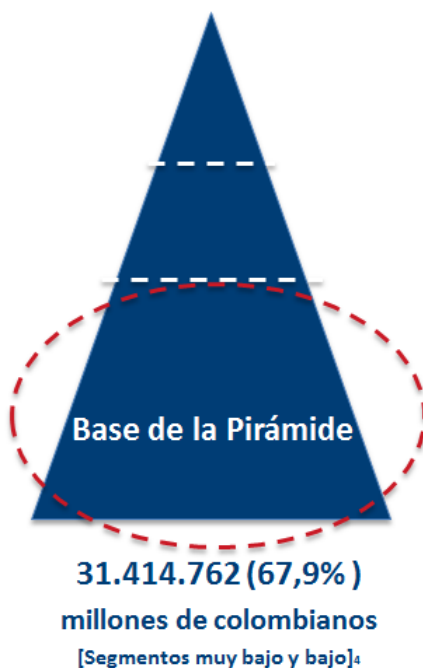
¹² Estudio Sobre el Impacto de la Resolución 4444 que Regula las Cláusulas de Permanencia. Telecom Advisory Services. 2015; p. 20.

La instauración de las cláusulas de permanencia permite que sea el proveedor, y no el usuario, quien asuma en mayor medida el alto impacto que tiene la devaluación de la moneda nacional frente al dólar, proceso que se presenta en nuestro país desde hace varios meses.

De hecho, si durante estos meses hubiera estado disponible la suscripción de contratos con cláusulas de permanencia los proveedores hubieran absorbido alrededor de la mitad del aumento de precios en el último año¹³.

Un informe muestra como al cierre del 2015 se ha generado un crecimiento del 43.2% en teléfonos inteligentes activos en México como producto de una disminución generalizada de los precios de los equipos terminales, pues *“...al momento los fabricantes no han trasladado la apreciación del dólar al consumidor final...”*¹⁴.

Por el contrario, en Colombia la prohibición de las cláusulas ha evitado que el consumidor perciba beneficios de los subsidios que ofrecían los proveedores, disminuyendo así su bienestar al generarse barreras económicas para el acceso a equipos terminales móviles, e incrementándose la desigualdad en el acceso, en especial con la base la pirámide:



- Según el Banco Mundial³, alrededor del 67,9% de los habitantes del país son personas de ingresos bajos, y el 24% de la población en Colombia es rural
- Colombia, comparativamente con el resto de Latinoamérica tiene la brecha más alta en demanda de banda ancha móvil: 80,39% [GSMA Intelligence, citado en Katz]
- Un hogar en la base de la pirámide tendría que destinar el ingreso en productos y servicios TIC [servicios móviles] un 16.73% de su presupuesto mensual (Katz)
- La prohibición de cláusula de permanencia en servicios móviles incrementó los costos de adquisición: el usuario destina más recursos en costos financieros [Retail venden más ETM (GFK)]
- Según el estudio de Katz⁴, elaborado para MinTIC, “un programa basado en el reembolso del 50% del costo de adquisición de terminales (teléfonos inteligentes) generaría un aumento sustancial de la asequibilidad de las canastas TIC en la base de la pirámide. En particular, para América Latina, la asequibilidad pasaría de 12,42% del ingreso mensual del primer decil a 10,65%”

¹³ El riesgo cambiario incide en un incremento de alrededor del 70% en el valor del equipo. El resto es producto de la eliminación de las cláusulas de permanencia mínima para servicios móviles.

¹⁴ Evolución del Mercado de Smartphones en México en 2015. The Competitive Intelligence Unit. 2015. Disponible en: http://www.the-ciu.net/nwsltr/479_2Distro.html

3.2 Establecer nuevos esquemas de focalización de subsidios de internet para llegar a la población que realmente los requiere.

El subsidio, como estímulo al consumo de los servicios de banda ancha, telefonía o cualquier otro servicio tiene su origen en la intención del Gobierno de alcanzar sus metas sociales, que generalmente se enfocan en los usuarios de los estratos socioeconómicos más bajos (1 y 2) por un tiempo determinado. Por este motivo, el Plan Vive Digital 2010-2014 incluyó dentro de sus iniciativas un esquema de subsidios para Internet en estratos 1 y 2, además de prolongar los subsidios a la telefonía fija.

El objetivo principal de esta iniciativa establecía lo siguiente: *“...la masificación de Internet banda ancha, con el fin de propender por la reducción de la brecha digital, hecho que se logra con la adopción de mecanismos orientados, entre otros, a la masificación de los planes de Internet social dirigidos a los usuarios de los estratos socioeconómicos 1 y 2, en atención a lo previsto sobre el particular en el párrafo 1 del artículo 58 de la Ley 1450 de 2011. Adicionalmente, la iniciativa se ha complementado con la inclusión de usuarios beneficiarios de proyectos de vivienda de interés social (VIS) y con los beneficiarios de las 100.000 Viviendas de Interés de Social y Prioritario (VISP), que adelanta el Gobierno Nacional”¹⁵.*

Una meta de las metas del Gobierno, en pro del desarrollo social y económico, es que cada día más usuarios ingresen al mundo digital, especialmente aquellos de bajos ingresos, motivo por el cual una de sus metas principales es la masificación de Internet banda ancha para reducir la brecha digital, lo cual depende, en gran medida, de la continuación de la aplicación de subsidios.

Entre los logros del Plan Vive Digital 2010 - 2014 está el de haber alcanzado los 8,88 millones de conexiones a Internet de banda ancha, superando la meta inicialmente establecida de 8,2 millones, sin embargo, la meta propuesta para el Plan Vive Digital 2014 - 2018 es mucho mayor, se pretende alcanzar los 27 millones de conexiones para 2018.

Es preocupante que, a pesar de que algunos de los retos del Plan Vive Digital 2014 - 2018 son la reducción del costo de los computadores y el otorgamiento de subsidios para la compra de equipos y la suscripción a Internet banda ancha de más de dos millones de familias de los estratos 1 y 2, actualmente no se tienen subsidios para Internet ni para telefonía fija, pues los últimos subsidios otorgados finalizaron con el cierre del esquema a 31 de diciembre de 2014.

Sin los subsidios de Internet social resultaría difícil alcanzar la meta de 27 millones de suscriptores en el 2018 prevista en el Plan Vive Digital II, y por ende, se afectaría el objetivo de disminuir la brecha digital entre los estratos altos y bajos, así como entre las zonas urbanas y rurales.

Otro aspecto que merece ser analizado es la falta de continuidad en el programa, pues a la fecha los programas de subsidios de Internet ya finalizaron y perder el apoyo del Gobierno a los planes de Internet social pone en riesgo la adopción de banda ancha que ya se había

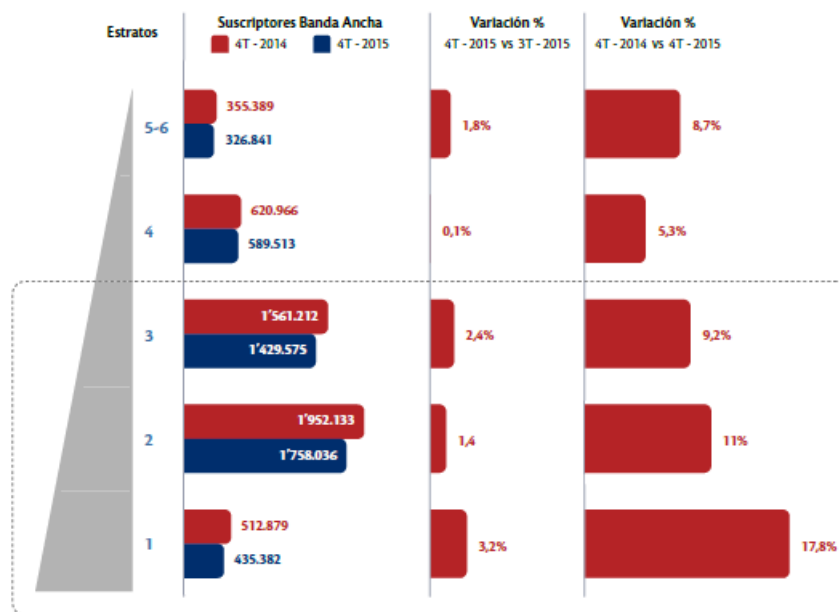
¹⁵ Tomado de: <http://www.mintic.gov.co/portal/vivedigital/612/w3-propertyvalue-654.html>

logrado por parte de las comunidades de menores ingresos, de hecho, a la terminación de los subsidios se detectó una reducción del 20% en la cantidad de suscriptores de Internet en los estratos 1 y 2.

De otra parte, para que los subsidios tengan éxito, se deben tener en cuenta los requisitos que se imponen a los proveedores para su otorgamiento y reporte, pues son estos, quienes en última instancia obran como vehículo para hacer entregar el beneficio a los usuarios.

El ejercicio para verificar que el subsidio fue otorgado correctamente en algunos casos representa pérdidas económicas y una carga operativa excesiva para los operadores. Muchas veces la imposibilidad de entregar pruebas, debido a diferentes circunstancias de logística o a la simple carga que implica el manejo de miles de usuarios, obliga al operador a perder el dinero que se les retribuye por la aplicación de los subsidios. Esto crea un desestimulo entre los operadores para acceder a este tipo de programas.

De acuerdo con la información publicada por el Ministerio TIC, el número de suscriptores de Internet fijo para el estrato 1 registró un incremento del 250% en el periodo 2011 - 2014, pasando de 109,189 suscriptores a 382,136 al primer trimestre de 2014. En el estrato 2, para el mismo periodo de tiempo, el crecimiento fue del 156,1%, lo que permitió crecer la base de suscriptores de 623.216 a 1.596.130. Para finales de 2015 (4T) la cifra de usuarios de banda ancha de estrato 1 se acerca al medio millón y en estrato 2 a casi dos millones, como se muestra en la siguiente gráfica¹⁶



Gráfica Conexiones fijas a Internet de Banda Ancha por estratos socioeconómicos

¹⁶ Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Boletín Trimestral de las TIC, cifras al cuarto trimestre de 2015. Disponible en: <http://colombiatic.mintic.gov.co/602/w3-article-15179.html>.

Al observar las cifras globales, la cantidad de conexiones a Internet de banda ancha en la actualidad suman alrededor de 12,5 millones, siendo claro que es necesario seguir creciendo para llegar a la meta establecida.

Estos datos determinan la urgencia de implementar rápidamente un plan de subsidios que permita continuar con los índices de crecimiento que se impusieron como meta en el anterior Plan Vive Digital y de esta forma poder contribuir al cumplimiento de la meta establecida en el Plan Vive Digital 2014 - 2018. Esto se evidencia en la evolución del acceso a Internet de banda ancha fija en dichos estratos. Continuar con los subsidios para el acceso a Internet hasta el año 2019 mejoraría la calidad de vida de alrededor 600.000 hogares de estratos 1 y 2.

Se propone que el plan de subsidios sea aplicable también al Internet móvil, con lo que se lograría aún mejores resultados, teniendo en cuenta que la penetración de la telefonía móvil supera el 100%.

En la estructura tarifaria y como una reducción al precio del servicio, los subsidios pueden aplicarse como un descuento porcentual aplicado a las facturas de los consumidores y descontable de la obligación de pago de contraprestaciones al Ministerio por parte de los proveedores.

Entregar un subsidio promedio de \$6.500 pesos al mes a un hogar perteneciente a los estratos 1 y 2 no superará la suma global de \$192.821 millones de pesos¹⁷.

Además de la propuesta general del otorgamiento de subsidios para el acceso a Internet, se plantean las siguientes propuestas concretas frente al tema:

A. Comprobación previa de medios de vida con los datos existentes en el Sistema de identificación y clasificación de potenciales beneficiarios para programas sociales - SISBEN

Esta propuesta consiste en sujetar la adjudicación de subsidios a la comprobación de los medios de vida de los posibles beneficiarios a través de la calificación del SISBEN, es decir, otorgando subsidios a las personas y no a los predios.

La asignación de subsidios dependiente del estrato no consulta necesariamente las condiciones de pobreza o riqueza de los destinatarios, pues las características de las viviendas no necesariamente están correlacionadas con las condiciones socioeconómicas de quienes las habitan. En cada uno de los diferentes estratos existen hogares con toda clase de ingresos, es por ello que lo recomendable es la continuación del programa de subsidios para Internet móvil y fijo, mediante el mecanismo del SISBEN.

Este mecanismo requiere la recolección directa de información acerca de las condiciones de vida de los hogares y su procesamiento, de modo que a cada hogar pueda asignársele

¹⁷ Cálculos con base en la información reportada al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

un puntaje que luego se utiliza para determinar si el hogar es o no elegible para recibir el subsidio al acceso de Internet.

B. Subsidios diferenciales por lugar geográfico.

Si la anterior propuesta no se adopta y se decide continuar con el esquema basado en la estratificación se propone la adjudicación de subsidios de acuerdo al lugar geográfico donde se encuentre el hogar, considerando la distancia del hogar a la población cercana más grande, teniendo como criterio que, entre más lejos, mayor sea el valor a subsidiar, priorizando además municipios con despliegue de fibra óptica.