

16 de marzo de 2012

Doctor

JUAN DAVID OLARTE TORRES

Jefe Oficina Coordinación Fondo de TIC

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Carrera 8ª entre calles 12 A y 13 Edificio Murillo Toro - Piso 5

Bogotá, D.C.

jolarte@mintic.gov.co

Asunto: Comentarios de UNE al proyecto de resolución que establece el procedimiento de asignación y control de los subsidios al acceso a Internet de banda ancha para usuarios de estratos 1 y 2.

UNE EPM Telecomunicaciones apoya la destinación de un monto relevante de recursos del Fondo de TIC -y de otras fuentes- al otorgamiento de los subsidios requeridos para fomentar la masificación de la banda ancha en los hogares pobres del país, por cuanto el adecuado diseño de un modelo de asignación de tales subsidios será factor crucial para alcanzar la meta de conectar a banda ancha a más del 50% de los hogares del país. Tal como lo demuestran varios estudios y las exitosas experiencias de algunos países, la alta penetración de la banda ancha en los hogares pobres -especialmente los de centros urbanos donde existen condiciones para masificar el uso productivo de las TIC- es el requisito indispensable para lograr que las TIC impulsen crecimiento económico, desarrollo social e innovación.

Dada la gran incidencia de los criterios de asignación de estos subsidios sobre los objetivos de política sectorial y la posición competitiva de los proveedores de internet, consideramos de la mayor importancia que el Ministerio de TIC -en su calidad de orientador de la política sectorial- y la CRC -en su rol de asesoría técnica de este proyecto- evalúen a fondo las observaciones y propuestas que se formulan en este escrito. Nos concentraremos en los criterios para definir el valor de subsidio por usuario porque este aspecto resulta crucial para lograr la maximización del crecimiento global de las conexiones residenciales de banda ancha en el agregado nacional, y por ende es determinante para conseguir la eficiencia de la inversión del Estado en este frente. Adicionalmente, los criterios con que se defina este valor de subsidio por hogar resultan fundamentales para propiciar el equilibrio competitivo entre los proveedores de servicios de telecomunicaciones, y este hecho tiene alto impacto sobre la inversión pública que algunas regiones han realizado en negocios soportados en redes fijas.

El establecimiento de un valor uniforme de subsidio para todos los hogares del país, además de cumplir totalmente lo dispuesto en normas superiores y en las leyes que sirven de marco a la resolución en comento, resulta un elemento vital para alcanzar los objetivos de política de fomento planteados por el Ministerio de TIC y los propósitos de propiciar leal competencia entre los proveedores de servicios.



Consideramos que cualquier criterio que se tome para definir un valor diferencial de subsidio sería susceptible de generar iniquidades entre los usuarios, propiciar ventajas competitivas a ciertos jugadores, e introducir problemas serios en el procedimiento de verificación de requisitos y control del desembolso de estos subsidios.

En particular, la segmentación de las regiones del país y la fórmula propuesta en el proyecto de resolución para definir un ponderador de valor del subsidio crearían una situación en la cual el Estado no configuraría el escenario más propicio para conseguir los fines básicos del otorgamiento de subsidios a los usuarios, pero si generaría desequilibrios injustificados entre usuarios, castigaría a las regiones que han alcanzado los mejores resultados en masificación del uso productivo de las TIC, y propiciaría una ventaja competitiva a favor de Telefónica y Telmex. Tal situación perjudicaría a la población pobre de Bogotá, Medellín, Antioquia, Risaralda y Quindío, al tiempo que causaría un injusto detrimento al ahorro público invertido en UNE y ETB. Plantearemos a continuación las principales razones que sustentan esta afirmación:

1. El ponderador por ubicación otorgaría mayores subsidios a algunas ciudades donde las condiciones de demanda no lo ameritan, en detrimento de otras ciudades con condiciones similares y de municipios con menor penetración.

	Bogotá	Medellín	Cali	B/quilla	Antioquia	Santander	Risaralda
Operador con más suscriptores	ETB	UNE	Telefónica	Telefónica	EdateL	Telefónica	UNE
Tarifa promedio Banda Ancha estratos 1 y 2 a diciembre 2011	\$ 46.315	\$ 47.137	\$ 46.704	\$ 43.584	\$ 46.489	\$ 42.285	\$ 66.286
Disminución de la tarifa a dic. 2014 para lograr la totalidad del subsidio	\$ -17.600	\$ -17.912	\$ -17.748	\$ -16.562	\$ -17.666	\$ -16.068	\$ -25.189
Valor mensual del subsidio máximo por suscriptor	\$ 2.357	\$ 2.357	\$ 5.500	\$ 4.714	\$ 3.536	\$ 4.714	\$ 3.143
Disminución de la tarifa mensual que debe asumir el operador	\$ -15.243	\$ -15.555	\$ -12.248	\$ -11.848	\$ -14.130	\$ -11.354	\$ -22.046
Porcentaje de rebaja en tarifa que el operador debería asumir	32,9%	33,0%	26,2%	27,2%	30,4%	26,9%	33,3%

Fuente: cálculos basados en los datos del informe sectorial a trimestre 4 de 2011, publicado por el MINTIC.

El cuadro anterior muestra las diferencias en el valor de subsidio propuesto en el proyecto de resolución para Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla. Importa advertir que si bien Cali y Barranquilla tienen hoy índices de penetración más bajos, durante el año 2011 registraron índices de crecimiento superiores a los de Bogotá y Medellín, lo cual es indicio de que a mayor penetración más difícil incrementar la base de usuarios. Si a esto se suma el hecho de que estas cuatro ciudades tienen similitud en tarifas promedio a usuario y en características de demanda, no se ve una razón que justifique la asimetría en subsidios para dichas ciudades. Lo razonable sería que a ciudades similares en



términos de tarifas y características de demanda se les asignara un valor de subsidio directamente proporcional al índice de penetración -en lugar de asignarlo en proporción inversa-, puesto que a mayor penetración se requiere más esfuerzo para incrementar la base de usuarios.

	Bogotá	Medellín	Cali	B/quilla	Santa marta	Apartadó	Yarumal	Marinilla
Suscriptores Banda Ancha E 1 y 2	300.849	106.520	39.397	23.296	12.827	3.236	749	710
Población	7.467.804	2.368.282	2.269.653	1.193.667	454.860	158.059	44.620	50.161
Penetración	4,0%	4,5%	1,7%	2,0%	2,8%	2,0%	1,7%	1,4%
Operador con más suscriptores	ETB	UNE	Telefónica	Telefónica	Telefónica	EdateL	EdateL	EdateL
Valor mensual del subsidio por suscriptor propuesto por MINTIC	\$ 2.357	\$ 2.357	\$ 5.500	\$ 4.714	\$ 7.071	\$ 3.536	\$ 3.536	\$ 3.536
Valor del subsidio tomando en cuenta la penetración en la ciudad	\$ 2.357	\$ 2.357	\$ 5.500	\$ 4.714	\$ 3.536	\$ 4.714	\$ 5.500	\$ 6.679

Fuente: cálculos basados en los datos del informe sectorial a trimestre 4 de 2011, publicado por el MINTIC, y en los datos del proyecto de resolución.

El cuadro precedente evidencia las inconsistencias a las que conduciría la segmentación regional planteada en el proyecto de resolución. Sorprende que en virtud de esta segmentación el subsidio para un hogar pobre de Santa Marta resulte casi el doble del subsidio para un hogar igualmente pobre de cualquiera de los municipios de Antioquia. El cuadro también muestra que las iniquidades del ponderador por ubicación geográfica no se resolverían mediante alternativas como la de un indicador calculado en función de la penetración en cada municipio. Aún cuando se ponderase por municipio, persistiría la paradoja de que para los hogares de ciudades como Cali y Barranquilla se ofrecería un valor de subsidio similar al ofrecido para los hogares de un gran número de municipios del país, incluyendo a muchas poblaciones de menos de 50.000 habitantes. Esta afirmación puede verificarse comparando en el cuadro siguiente los valores de subsidio propuestos en el proyecto de resolución para los municipios medianos y pequeños de los diferentes departamentos del país con los propuestos para Cali, Barranquilla, Bucaramanga y Cartagena.



DEPARTAMENTO / CIUDAD	Suscriptores Banda Ancha E 1 y 2 a dic-11	Ponderador de ubicación	Subsidio máximo por suscriptor	Subsidio máximo por territorio (\$MM)
BOGOTÁ	300.849	28,2%	0,60	\$ 90.000
MEDELLIN	106.520	10,0%	0,60	\$ 90.000
RISARALDA	29.032	2,7%	0,80	\$ 120.000
ANTIOQUIA	105.181	9,9%	0,90	\$ 135.000
QUINDIO	14.925	1,4%	0,90	\$ 135.000
CUNDINAMARCA	58.288	5,5%	1,00	\$ 150.000
HUILA	25.101	2,4%	1,00	\$ 150.000
TOLIMA	29.025	2,7%	1,10	\$ 165.000
NORTE SANTANDER	28.726	2,7%	1,10	\$ 165.000
ATLANTICO	25.636	2,4%	1,10	\$ 165.000
BUCARAMANGA	11.728	1,1%	1,10	\$ 165.000
BOLIVAR	40.335	3,8%	1,20	\$ 180.000
SANTANDER	30.155	2,8%	1,20	\$ 180.000
BARRANQUILLA	23.296	2,2%	1,20	\$ 180.000
VALLE DEL CAUCA	39.957	3,7%	1,30	\$ 195.000
CALDAS	17.678	1,7%	1,30	\$ 195.000
META	16.743	1,6%	1,30	\$ 195.000
AMAZONAS	1.324	0,1%	1,30	\$ 195.000
CALI	39.395	3,7%	1,40	\$ 210.000
CESAR	14.673	1,4%	1,60	\$ 240.000
MAGDALENA	16.395	1,5%	1,80	\$ 270.000
SUCRE	10.370	1,0%	1,90	\$ 285.000
RESTO DEL PAÍS	81.572	7,6%	2,26	\$ 339.096
TOTAL	1.066.904	100%	1,02	\$ 152.820

Fuente: cálculos basados en los datos del proyecto de resolución.

2. El ponderador por ubicación perjudicaría a la población pobre de los municipios donde los operadores se han esforzado más por incrementar la penetración, y los gobiernos regionales han venido desarrollando exitosos programas de promoción de la apropiación y el uso de las TIC.

No se conoce un estudio en el cual la CRC o el MINTIC hayan planteado argumentos económicos para sustentar la teoría de que el valor del subsidio debe fijarse en función de la penetración actual. Las evidencias que acabamos de presentar aquí muestran que tal teoría conduciría a paradojas e iniquidades con respecto a los usuarios. Pero el asunto no se reduce a un problema de equidad entre usuarios, sino que la fijación de subsidios en función de la penetración perjudicaría a los operadores que tienen una alta proporción de conexiones de banda ancha en Bogotá, Medellín, Antioquia, Risaralda y Quindío, al tiempo que favorecería claramente a quienes tienen alta participación en los mercados de Cali, Barranquilla y las demás ciudades con potencial para activar demanda con unos valores de subsidio del orden de los ofrecidos en este proyecto de resolución.

Por ello no cabe duda que el ponderador por ubicación propuesto por el MINTIC generaría ventajas para Telefónica y Telmex, perjudicaría la posición competitiva de ETB y las tres



empresas del Grupo EPM (UNE, Edatel y Telefónica de Pereira), y afectaría en menor grado a las demás empresas¹. El siguiente cuadro da una idea cuantitativa del desequilibrio competitivo que generaría el ponderador por ubicación propuesto por el MINTIC, evaluado en términos del valor mensual del subsidio que en promedio recibirían los suscriptores estrato 1 y 2 conectados a las redes de UNE, Telmex, Telefónica (COLTEL) y ETB.

CONCEPTO	UNE	TELMEX	COLTEL	ETB
Suscriptores Banda Ancha E 1 y 2	253.301	201.106	312.135	215.107
Tarifa promedio Banda Ancha estratos 1 y 2 a diciembre 2011	\$ 51.528	\$ 31.072	\$ 50.408	\$ 49.141
Disminución de la tarifa a dic. 2014 para lograr la totalidad del subsidio	\$ -19.581	\$ -11.807	\$ -19.155	\$ -18.674
Valor mensual del subsidio máximo por suscriptor	\$ 3.176	\$ 4.266	\$ 5.262	\$ 2.523
Disminución de la tarifa mensual que debe asumir el operador	\$ -16.404	\$ -7.542	\$ -13.893	\$ -16.150

Fuente: cálculos basados en los datos del informe sectorial a trimestre 4 de 2011, publicado por el MINTIC, y en los datos del proyecto de resolución.

En relación con los gobiernos de Bogotá, Medellín y Antioquia, es preciso señalar que el ponderador por ubicación no sólo los afectaría en su calidad de accionistas de ETB, UNE y Edatel -es decir en su condición de inversionistas del ahorro público en empresas del sector-, sino que también castigaría el éxito que estos entes regionales han tenido en los resultados de los programas de promoción de la apropiación y el uso de las TIC que han venido desarrollando desde hace varios años mediante inversiones considerables que en su mayoría han provenido de dichos gobiernos regionales. El perjuicio en este aspecto consiste en que un trato desfavorable en los subsidios ofrecidos a las empresas que han desplegado las redes para conectar a la mayoría de los usuarios de estas regiones, restaría potencia al objetivo de masificar el uso de las TIC para incrementar la rentabilidad social, que es el propósito fundamental de la inversión social en los programas de promoción de la apropiación y el uso de las TIC (los cuales también son el objetivo central de la política sectorial planteada por el MINTIC).

¹ Importa advertir que según el informe de MINTIC, a diciembre de 2011 el 92,1% del mercado nacional de banda ancha en estratos 1 y 2 estaba concentrado en Telefónica, UNE, ETB y Telmex. Entre Metrotel, Telebucaramanga y Edatel (filiales de las anteriores) sumaban el 7,4%. El 0,5% restante se distribuía entre las demás empresas independientes (incluyendo a EMCALI cuya participación no alcanza el 0,1%).



3. El ponderador por ubicación generaría una injusta discriminación en contra de los hogares pobres de Bogotá, Medellín, Antioquia y Risaralda.

No se conoce un estudio en el cual la CRC o el MINTIC hayan mostrado argumentos económicos para sustentar el propósito de otorgar a los hogares pobres de los municipios pequeños un subsidio mayor al que se debería otorgar a los hogares pobres de las grandes ciudades. A pesar de algunas declaraciones de funcionarios en las cuales pareciera sugerirse esta tesis, UNE reconoce que en el proceso que condujo a la publicación del proyecto de resolución en comento no se han planteado argumentos ni a favor de ella ni a favor de la no discriminación entre los hogares pobres del país. De todas maneras, conviene advertir que en este escrito se han mostrado argumentos y datos para concluir que el ponderador por ubicación propuesto por el MINTIC no tendría como efecto el otorgamiento generalizado de mayores subsidios a los hogares pobres de los municipios medianos o pequeños; en realidad su efecto sería el otorgamiento de mayores subsidios a los hogares de las ciudades grandes, medianas y pequeñas de ciertos departamentos y ciudades, justo aquellos donde Telefónica y Telmex tienen mayor proporción de suscriptores banda ancha.

UNE apoya la tesis de que, no obstante que la necesidad del subsidio para disponer de una conexión de banda ancha residencial es más o menos igual en todos los hogares pobres del país, la masificación de estas conexiones genera una mayor rentabilidad social en las ciudades (en especial aquellas donde se han desarrollado exitosamente los programas de apropiación y promoción del uso de las TIC para fines productivos). En ese orden de ideas, encontramos acertada la tesis de que las TIC tienen mayor capacidad de inducir progreso social en las ciudades, tal como lo muestran las experiencias de países como China y la India². También es preciso señalar que una significativa proporción de los hogares pobres de las grandes ciudades colombianas está constituida por personas que recientemente se han desplazado de municipios pequeños y áreas rurales, y cuya condición de pobreza y necesidad de que el Estado les ofrezca oportunidades de progreso es mayor o igual que la de los pobres de cualquier otra zona del territorio nacional.

² A este tema se refirió con gran acierto el Doctor Alejandro Gaviria en su columna titulada "CIUDADES", publicada en el Espectador del pasado 11 de marzo.



Tomando en cuenta lo aquí expuesto, consideramos de gran importancia que el MINTIC y la CRC revisen el efecto del ponderador por ubicación y evalúen si esta medida justificaría el notorio perjuicio que se causaría a los habitantes, al patrimonio público y a los operadores de Bogotá, Medellín, Antioquia y Risaralda, habida cuenta de que dicho ponderador fundamentalmente beneficiaría a los hogares de las ciudades que tengan una demanda potencial interesante y estén ubicadas en departamentos distintos de Antioquia, Risaralda y Quindío -y por supuesto fuera de Bogotá y Medellín-.

Cordialmente,



JAIME ANDRÉS PLAZA
Gerente de Regulación y Relaciones Institucionales

Copia: Doctor CARLOS REBELLÓN VILLÁN
Director Ejecutivo CRC

