

Telecomunicaciones en Bolivia: ¿Qué nos dice el período de liberalización?

“Estas restricciones a la política comercial, sobre todo aquellas que obligan a mantener los precios por un año, atenúan la intensidad de la competencia en precios y no es sorprendente que sean apreciadas por los competidores.” Galetovic y Sanhueza (2008)

En los últimos años se ha vivido una revolución tecnológica. Dada esta dinámica, la innovación, especialmente en el sector de las telecomunicaciones, ha cambiado en poco tiempo la forma en que las personas se relacionan y hacen negocios alrededor del mundo.

Así, Bolivia también ha reaccionado ante este nuevo panorama implementando leyes que, de alguna forma, permitan captar los beneficios en este sector de la economía para que puedan ser aprovechados por todos los ciudadanos.

Una nueva medida de próxima implementación en el país hace referencia a la *Portabilidad Numérica (PN)* que, como se define en Enríquez y Corral (2009), es “*el derecho de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones de mantener sus números telefónicos cuando cambien de empresa prestadora del servicio de telefonía, de servicio o de ubicación geográfica sin deterioro de la calidad de servicio ofrecido por parte de los operadores.*”¹

Sin embargo, dada la dinámica del sector, interpretar una realidad cambiante se revela una tarea complicada y, por tanto, la legislación de la actividad no se realiza sino

con mucha dificultad, pudiendo generar costos y problemas como consecuencia no deseada.

Entonces, debido a la importancia del sector para el país, el Centro de Estudios POPULI, en su afán de contribuir al debate desde el punto de vista técnico, en este documento realizará un breve repaso del sector de las telecomunicaciones en Bolivia, haciendo énfasis en la realidad actual.

En el primer punto se realizará una descripción de los beneficios asociados al desarrollo de las telecomunicaciones. En el segundo, se elaborará una breve revisión histórica del caso de Bolivia. Por último, en el tercer punto, se abordará el nuevo rol del Estado en el sector de Telecomunicaciones.

1. Telecomunicaciones y Crecimiento Económico

De manera general, las telecomunicaciones han permitido un incremento en la eficiencia de las economías por la vía de reducir determinados costos que se incurren para llevar a cabo intercambios. Así, debido al abaratamiento relativo del acceso al servicio de las telecomunicaciones, se hace posible una intensificación en la actividad comercial reduciendo costos de envío, transacción y coordinación entre partes.

Así, como se distingue en Jiménez y Lira (2015), el sector de las telecomunicaciones juega un rol esencial en:

- Emprendimiento e innovación: Dado que el acceso al internet permite

¹Enríquez, K. y Corral, F., (2009), ‘Estudio de la Portabilidad Numérica en los Servicios de Telecomunicaciones Móviles y la factibilidad para la implementación de la Portabilidad Numérica en los Servicios de Telefonía Fija en el Ecuador’, pp. 1.

Políticas Públicas para la Libertad

ampliar las oportunidades del individuo y conectar con inversores de cualquier parte del mundo.

- Empleo: Deloitte (2014) estimó que si los países en desarrollo lograban incrementar sus niveles de acceso a Internet hasta los niveles de los países desarrollados, existiría un 9% de mayor cantidad de empleos en el mundo.²
- Pobreza: Existiría una reducción de la misma dados los incrementos en las oportunidades de emprendimiento, innovación y empleo.

Además de beneficios económicos, existirían beneficios sociales como consecuencia de la innovación:

- Mejora en sistemas de salud: Información *online* tendría efectos positivos sobre los niveles de prevención, la calidad de los diagnósticos y su posterior proceso de monitoreo.
- Educación: Incremento en las herramientas de enseñanza y formación que repercute en los resultados académicos.
- Capacitación laboral: Mejoras en la productividad debido a cursos de formación, actualización y acceso a material de apoyo que incide en la remuneración del trabajador.
- Inclusión social: Incentivando y facilitando la participación en procesos políticos, económicos y sociales.
- Modernización del Estado: En la medida que el gobierno adopte tecnologías que permitan una mayor eficiencia en la administración pública.

De esta manera, se ve la importancia del sector de las telecomunicaciones para el desarrollo económico de los países.

2. El sector de las Telecomunicaciones en Bolivia

Siguiendo a Hevia (2008), hasta el año 2008 se pueden distinguir cuatro etapas en el desarrollo de las telecomunicaciones en el país: i) Periodo anterior a la capitalización de ENTEL, ii) Capitalización de ENTEL, iii) Apertura del mercado de Telecomunicaciones y, iv) Nuevo rol del Estado en el sector. Sin embargo, a la fecha, se puede añadir un nuevo período, caracterizado por la Ley N°164 de Telecomunicaciones, su Reglamento y, recientemente, el DS°2468 de Portabilidad Numérica.

La primera etapa culmina en 1994. Este periodo tiene como características la existencia de un monopolio estatal de telecomunicaciones de larga distancia y la inexistencia de Internet o Televisión por Cable. Además, en 1991 ingresó la empresa Telefónica Celular de Bolivia (TELECEL) introduciendo la tecnología celular, rompiendo con el monopolio de llamadas por telefonía fija.

La segunda etapa que comienza en 1995 con la capitalización de ENTEL se caracteriza por el incremento en la inversión extranjera y los procesos de innovación en el sector. Sin embargo, se concedió el monopolio de larga distancia nacional e internacional y servicio local a ENTEL y a 15 cooperativas locales sujeto a metas de inversión durante un lapso de 6 años. Se promulga la Ley 1600 de Telecomunicaciones.

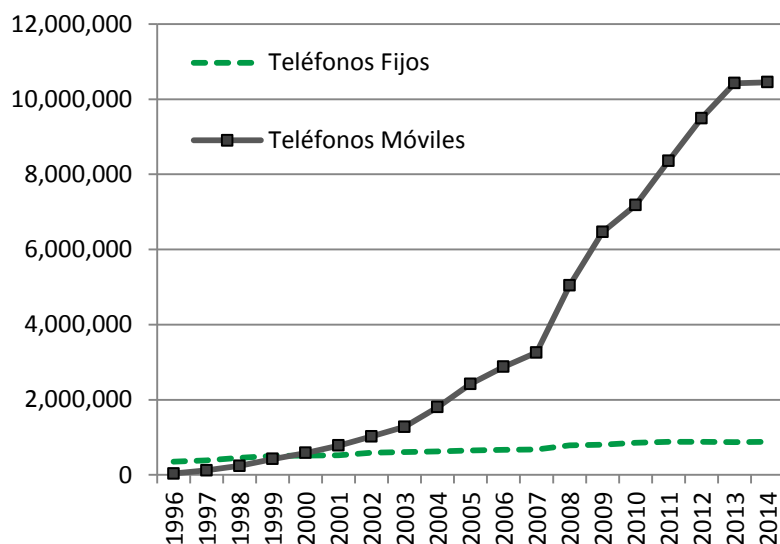
La etapa número tres, en el contexto de la liberalización, contó con un paquete de reformas legales con el objetivo de asegurar la competencia entre las nuevas empresas de telecomunicaciones. La nueva legislación permitió que los precios y tarifas de los servicios de telecomunicaciones sean establecidos libremente, excepto en el caso de los proveedores de servicios que tengan una posición dominante en el mercado, en cuyo caso los precios de estos servicios serán regulados por la Superintendencia de

²Citado de Jimenez y Lira (2015).

Políticas Públicas para la Libertad

Telecomunicaciones en base a una metodología de precios tope.³

Gráfico N°1: Evolución de la cantidad de líneas telefónicas en Bolivia



Fuente: The Telecommunication Development Sector (ITU-D) e INE.

De esta manera las empresas que ingresaron al país pudieron realizar inversiones en tecnología; lo que benefició, en última instancia, al usuario final.

Por ejemplo, en el Gráfico N°1 se observa la cantidad de teléfonos fijos y móviles en Bolivia desde 1996 al 2014. Para el año 2000 la cantidad de teléfonos móviles era ligeramente superior –por primera vez– que la cantidad de teléfonos fijos y, desde el 2001, el crecimiento de las líneas móviles es exponencial mientras que las líneas fijas han permanecido constantes. Este crecimiento coincide con el periodo de liberalización de la industria de telecomunicaciones.

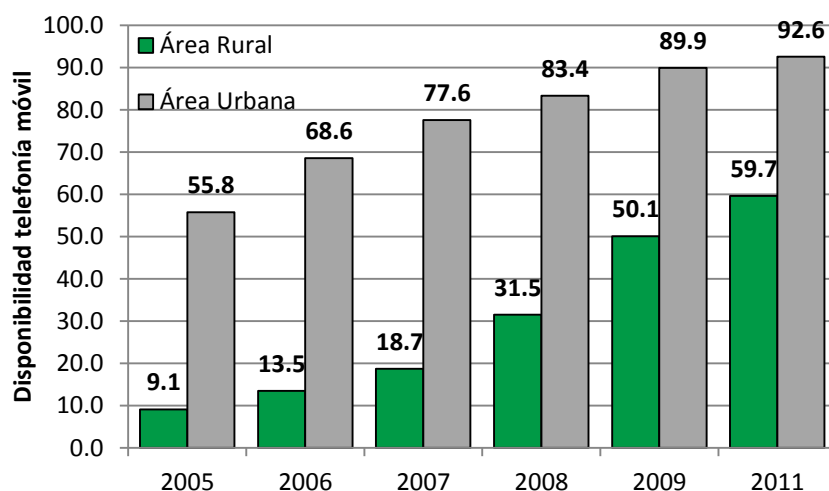
El impulso que se dio a partir de la liberalización del sector permitió, como se evidenció en Populi (2011), que

sean los hogares de menores recursos los que más se beneficien con las medidas implementadas. Por ejemplo, según las encuestas MECOVI 1998-1999, el 48% de las familias no pobres poseían alguna línea telefónica en su hogar, y solamente el 10.6% de las familias pobres poseía este servicio. Sin embargo, en el año 2005, según la Encuesta Hogares 2005, aproximadamente el 32% de las familias pobres ya contaban con algún servicio telefónico. Es decir, la tasa de crecimiento de acceso a algún servicio telefónico por parte de las familias pobres fue de 137%, en cambio, la tasa de crecimiento de las familias no pobres solamente fue del 37%⁴.

Una forma alternativa de ver el beneficio que la liberalización de las telecomunicaciones ha supuesto para la población se obtiene a partir del contraste entre área urbana y rural.

Por ejemplo, en el Gráfico N°2 y N°3, elaborados a partir de la Encuesta Hogares 2005-2011, se observa que ha habido un incremento del acceso al servicio telefónico móvil tanto en el área urbana como en el área

Gráfico N°2: Disponibilidad de telefonía móvil en el Área Urbana y Rural



Fuente: Elaboración propia en base al INE.

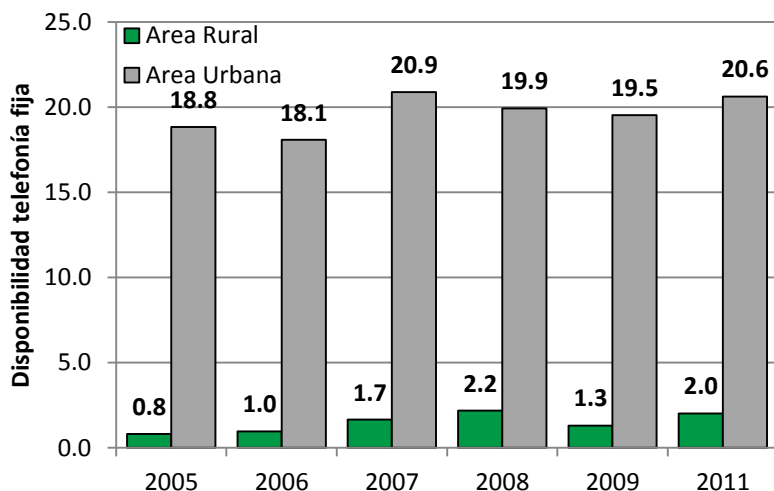
³Hevia, P. (2009), 'El Sector Telecomunicaciones', UDAPE, Tomo VI, pp. 4.

⁴ Populi (2011), 'Telecomunicaciones: Un camino empedrado de buenas intenciones.', N° 120, pp. 2.

Políticas Públicas para la Libertad

rural del país sin embargo, parece que es en el área rural donde el impacto ha sido mayor. Por otro lado, el servicio de telefonía fija ha permanecido relativamente constante en ambas áreas.

Gráfico N°3: Disponibilidad de telefonía fija en el Área Urbana y Rural



Fuente: Elaboración propia en base al INE.

Por último, un análisis esencial es cuánto cuesta utilizar el servicio de telefonía móvil en Bolivia.

Se debe tomar en cuenta que el precio de un bien revela en parte la estructura de costos del oferente del servicio y la valoración que el demandante tiene del bien en cuestión. De esta manera se espera que en países donde existe un menor precio para el servicio el beneficio para el consumidor sea mayor y los proveedores serían más eficientes en la provisión del bien.

Así la Unión Internacional de Telecomunicaciones (ITU, por sus siglas en inglés) elaboró una cesta básica de consumo de servicios telefónicos fijos y móviles para comparar los precios entre países. Ambas canastas están compuestas por 30 minutos de llamadas más un paquete de 30 mensajes de texto en el caso de telefonía móvil.

De esta manera el 2009, primer año de publicación del estudio, se reveló que Bolivia tenía la tarifa más cara de Latinoamérica en

telefonía fija (dólares PPP de 65) mientras que, por ejemplo, los países con cestas menos costosas de la región y no fijadas por el gobierno fueron Surinam (dólares PPP de 4,6) y Guyana (dólares PPP de 5,4).

Sin embargo, en relación a la telefonía móvil nos encontramos en mejor situación que en la fija debido a que las tarifas más altas se encuentran Brasil, Cuba y Venezuela cuyo costo asciende a USD 37, USD 25 y USD 23 por cesta respectivamente; todas están 5 o seis veces más caras que el costo de la cesta en nuestro país.⁵

Por otra parte, el 2013 la misma canasta de telefonía fija no varió significativamente su precio (dólares PPP de 53,6). En Surinam también se mantuvieron los precios. (dólares PPP de 4,9).

Sin embargo, la canasta de telefonía móvil promedió USD 11,4 en Bolivia, USD 48 en Brasil y USD 11 en Venezuela.

Lo que se quiere mostrar con esta argumentación es que el impulso que dio el proceso de liberalización de las telecomunicaciones -con la inversión privada tanto nacional como extranjera y la competencia- produjo un abaratamiento de los precios, mayor eficiencia y un mayor bienestar para el consumidor final. Este fenómeno solamente se dio en el mercado de la telefonía móvil y no en la fija ya que en esta última se limitó la competencia, en primer lugar debido a la estructura del mercado (monopolio natural) pero luego, cuando el estado de la tecnología permitió sustituir fijo por móvil, mediante legislación se mantuvieron congelados los precios de la telefonía fija evitando así el desarrollo del mercado.

⁵ Ídem.

Políticas Públicas para la Libertad

Para finalizar esta sección, se debe mencionar el último estadio histórico del sector el cual será desarrollado en el siguiente punto: Nuevo rol del Estado en el sector.

3. Nuevo Rol del Estado: Ley General de Telecomunicaciones

Con la Nacionalización de ENTEL S.A. el 1° de Mayo del 2008 inicia el período en el que el Estado toma un rol de mayor incidencia en el sector debido a que se lo considera transversal en orden al cambio de la matriz productiva del país.

Posteriormente, el 8 de Agosto del 2011 se decreta la Ley General de Telecomunicaciones, Tecnologías de Información y Comunicación la cual se explicará a continuación.

- **Ley N°164 de Telecomunicaciones**

Siguiendo el estudio elaborado en Populi (2011), se pueden esquematizar el contenido de la Ley en 3 áreas i) Principios, ii) Diferenciación fijo y móvil y iii) Larga distancia nacional.

En cuanto a los principios de la ley, si bien es importante que se tengan en cuenta los criterios sociales de equidad, los cuales pueden ser compartidos por gran parte de la población, no debe olvidarse el concepto económico de la eficiencia ya que los servicios de telecomunicaciones son escasos y, por tanto, tienen un costo.

Así, al momento de definir “Asequibilidad” en función a los “Precios Asequibles”, - en la mencionada Ley - se deja en manos de una autoridad la definición de cuánto representa un “Precio Asequible”, fomentando la discrecionalidad de la norma que podría ser influida por “criterios personales”, “criterios políticos” hasta “intereses económicos” al momento de su reglamentación.⁶

⁶ Ídem, pp. 3.

Por otro lado, la Ley todavía sigue diferenciando entre telefonía fija y telefonía móvil. La justificación de esta normativa estaba en que la telefonía fija, dado el estado de la tecnología, era un monopolio natural, es decir, ninguna otra empresa podía ofrecer el servicio una vez que existiese alguna otra en el mercado, por tanto, no existiría competencia. Regulando, entonces, en base a alguna regla de fijación de precios, el Estado protege a los consumidores de la empresa monopólica.

Pero, dada la aparición en el mercado de la telefonía móvil, es decir, telefonía ‘celular’, el monopolio natural deja de existir por cuanto nuevas empresas pueden ofrecer un servicio que satisface la misma necesidad y, por tanto, estimular la competencia en precios.

Sin embargo, para los que dudan todavía que la tecnología celular sea un bien sustituto de la telefonía fija, Galetovic (2008) plantea el ‘test cándido’⁷ para demostrar que el celular es un buen sustituto de la telefonía fija.

El ‘test cándido’ es simplemente ver qué debería haber pasado con la demanda por teléfonos fijos dados algunos cambios en los determinantes de dicha demanda.

Así, La evolución del tráfico fijo-fijo desde 2000 es inconsistente con la tesis de que la telefonía fija no tiene sustitutos. En efecto, entre 2000 y 2008 el PIB real aumentó 35%. Al mismo tiempo, las tarifas de telefonía fija cayeron a lo menos 10%. Sin embargo, entre 2000 y 2008, el número de líneas fijas aumentó apenas 25% y el tráfico fijo-fijo se mantuvo constante (minutos) con una clara tendencia a la baja. A menos que se crea que las llamadas fijo-fijas son un bien inferior, la caída del tráfico es inexplicable si no existieran sustitutos.⁸

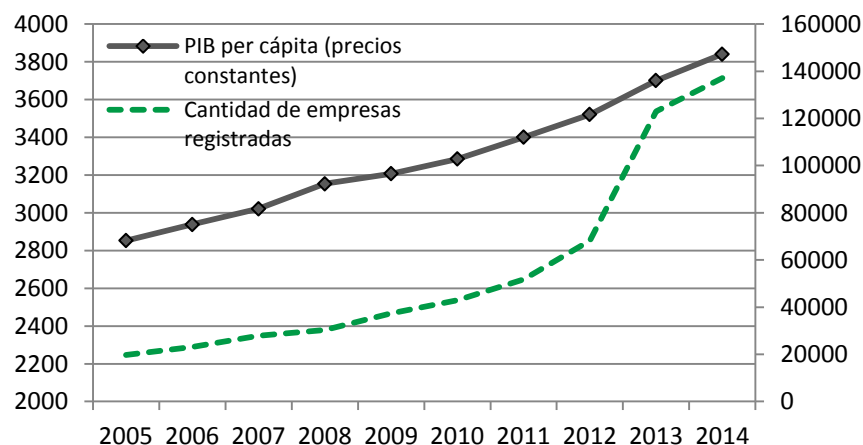
⁷Galetovic, A. (2008), ‘Por qué hay que liberalizar las tarifas de telefonía fija’, CEP, N° 298 pp. 4-6.

⁸ Populi (2011), ‘Telecomunicaciones: Un camino empedrado de buenas intenciones.’, N° 120, pp. 3-4.

Políticas Públicas para la Libertad

A esto se debe añadir que el PIB per cápita en términos de capacidad de compra ha seguido su tendencia ascendente, además de que el número de empresas registradas ha aumentado en los últimos años. Sin embargo, ninguno de estos cambios ha incrementado significativamente la cantidad demanda de teléfonos fijos. Esto se observa en el Gráfico N°4. Se puede, por tanto, concluir que la telefonía celular sí opera en el mismo mercado de la telefonía fija y serían bienes sustitutos por lo cual, la diferenciación que hace la ley entre ambas, para regular la telefonía fija, sólo reduce la competencia entre estas empresas no dejando que compitan en igualdad de condiciones con sus pares de telefonía móvil.

Gráfico N°4: PIB per cápita a precios constantes e cantidad de empresas registradas 2005-2014



Fuente: Banco Mundial y Fundempresa.

* En el eje vertical izquierdo se expresa el PIB per cápita mientras que en el derecho la cantidad de empresas registradas en Bolivia.

Por último la ley todavía sigue diferenciando en entre llamadas nacionales y de Larga Distancia Nacional (LDN). Dado que ya se eliminó esta diferenciación en lo referido a telefonía móvil (entre celulares), ¿no sería igual de beneficioso quitar esta regulación para teléfonos fijos? Se debe notar que, ya que celulares y fijos operan en el mismo mercado, esto favorecería directamente a las empresas de telefonía móvil, en desmedro de las que ofrecen fijos.

Este argumento, además, podría verse reforzado (o tal vez es contrario) por el Art. 61, 1 en el que se prohíbe las prácticas anticompetitivas como "... el establecimiento de limitaciones, control o repartición de mercado..."⁹

• Monopolio y Portabilidad Numérica

La PN consiste en la capacidad que tiene el usuario de servicios de telecomunicaciones de conservar su número telefónico en caso de decidir cambiar de operador, servicio o área geográfica.¹⁰

Así, asociados a la PN existen distintos tipos de beneficios para el usuario final. Los dos más importantes son, la reducción en el precio de los servicios de telefonía, por la vía de aumentos en el grado de competencia en el mercado y, el segundo, -un corolario del anterior- es que empresas que antes no podían ingresar al mercado debido a la imposibilidad de competir con las ya establecidas, con la PN pueden atraer clientes de otras telefonías incrementando aún más la competencia en el sector.

Enríquez y Corral (2009) lo expresan de la siguiente manera: "La implementación de Portabilidad Numérica busca la promoción de la competencia en el mercado de las telecomunicaciones facilitando al *usuario final* la libre elección del proveedor de servicio; contribuir al desarrollo de la competencia de los servicios; y, ofrecer un mecanismo idóneo para que empresas operadoras ingresantes puedan ganar mercado de abonados. En tal sentido se produce una utilización eficiente de la numeración y se genera nuevos servicios,

⁹ Ídem.

¹⁰ Arnaudín, S. (2010), 'Portabilidad Numérica, situación y perspectivas en América Latina', Proceedings of the 4th ACORN-REDECOM Conference Brasilia, D.F., pp.1.

Políticas Públicas para la Libertad

con mejores niveles de calidad y a menor precio.”¹¹

En Populi (2011) se había propuesto la implementación de esta funcionalidad en la telefonía haciendo notar que la Ley abría la posibilidad de ejecutarla, no sin ambigüedades.

El 26 de Agosto del 2015 el gobierno promulgó el DS N° 2498 el cual manda la ejecución de la PN en un plazo de un año a partir de la promulgación del Reglamento Técnico de Portabilidad Numérica (que se promulgaría tres meses después del mencionado DS). Se espera que la norma beneficie al país en su conjunto.

4. Conclusiones

En el presente documento se ha abordado una revisión del proceso de desarrollo del sector de las telecomunicaciones en Bolivia, no sin antes ver que el crecimiento de las telecomunicaciones tiene una incidencia positiva en el crecimiento económico.

La evidencia presentada indica que el período de liberalización del sector fue el que más benefició al país, ya sea con nuevos servicios, mayor calidad o un menor precio para el usuario final. Se debe destacar que los habitantes del área rural del país y las personas de menores recursos económicos fueron las que más se beneficiaron con la reducción de las tarifas.

La vuelta del Estado al sector desde el año 2008 puede constituir una oportunidad para seguir fomentando su desarrollo, sin embargo, dado el dinamismo y la innovación en las telecomunicaciones, la tarea de legislar puede ocasionar problemas no deseados inicialmente al legislar una realidad que ya ha dejado de

existir debido, por ejemplo, a las nuevas tecnologías. Esto, sin duda, tendría costos para el país.

Por último, en documentos anteriores ya se había recomendado la funcionalidad de la *Portabilidad Numérica* como medio para incentivar la competencia y reducir los precios de los servicios de telecomunicación, sin embargo, se debe mencionar que, para que esta se traduzca verdaderamente en beneficio para el usuario debe darse en todas sus formas, es decir, PN móvil, fija y geográfica. De esta manera ya no habría necesidad de diferenciar entre empresas de telefonía fija y móvil ya que todas competirían en el mismo mercado, diferenciándose únicamente por el servicio en que logren especializarse en orden a incrementar la calidad de su producto. Esto además ayudaría a eliminar la vigente diferenciación entre tarifas de telefonía fija de 'larga distancia nacional' y 'local', diferenciación que ya no existe en llamadas móviles.

BIBLIOGRAFÍA

- Arnaudin, S. (2010), 'Portabilidad Numérica, situación y perspectivas en América Latina', Proceedings of the 4th ACORN-REDECOM Conference Brasilia, D.F.
- Enríquez, K. y Corral, F., (2009), 'Estudio de la Portabilidad Numérica en los Servicios de Telecomunicaciones Móviles y la factibilidad para la implementación de la Portabilidad Numérica en los Servicios de Telefonía Fija en el Ecuador'.
- Galetovic, A. y R. Sanhueza, (2006) 'La economía básica de las redes fijas de telecomunicaciones', Documento de Trabajo N° 12, Santiago: Centro de Economía de la Empresa.
- Galetovic, A. y R. Sanhueza, (2008) 'Sustitución móvil-fijo y la

¹¹Enriquez, K. y Corral, F., (2009), 'Estudio de la Portabilidad Numérica en los Servicios de Telecomunicaciones Móviles y la factibilidad para la implementación de la Portabilidad Numérica en los Servicios de Telefonía Fija en el Ecuador', pp. 1.

Políticas Públicas para la Libertad

liberalización de las telecomunicaciones en Chile', Documento de Trabajo N° 20, Santiago: Centro de Economía de la Empresa.

- Galetovic, A. y R. Sanhueza, (2008), 'Por qué hay que liberalizar las tarifas de telefonía fija', CEP, N° 298 pp. 4-6.
- Hevia, P. (2009), 'El Sector Telecomunicaciones', UDAPE, Tomo VI.
- Jimenez, S. y Lira, J. (2015), 'Desarrollo de las Telecomunicaciones: Una fuente para el progreso', Libertad y Desarrollo, Serie Informe Económico, N° 247.
- Populi (2011), 'Telecomunicaciones: Un camino empedrado de buenas intenciones.', N° 120.
- Populi (2007), 'Mercado de Telecomunicaciones: ¿Mejorar la Regulación o Volver al Estatismo?', N° 35.
- Unión Internacional de Telecomunicaciones (2009), 'Perfiles Estadísticos de la Sociedad de la Información'.
- Bolivia, Decreto Supremo N° 2498, 26 de Agosto de 2015.
- Bolivia, Ley N° 164 de Telecomunicaciones, Tecnologías de Información y Comunicación, 8 de Agosto de 2011.
- Bolivia, Reglamento General Ley N° 164 de Telecomunicaciones, Tecnologías de Información y Comunicación, 24 de Octubre de 2012.