Maestría en Gestión de Servicios Tecnológicos y Telecomunicaciones (UdeSa) Seminario de Investigación

Título:

Acceso Universal al Servicio de Telecomunicaciones en Argentina: Situación Actual y perspectivas a mediano plazo.

Autora: Danisa Di Paolo

Tutor de Tesis: Fernanda Viecens

Co-tutor: Enrique Hofman

Fecha: julio 2014

Indice

1 Abstract 3

2 Plan de Tesis 5

2.1 Título de Tesis 5

2.2 Objetivo 5

2.3 Motivación de Tesis 6

2.4 Hipótesis de Trabajo 7

2.5 Metodología de investigación utilizada. 7

3 Desarrollo. Marco Teórico. 8

3.1 CAPITULO I: Contexto del Servicio Universal. 8

3.1.1 Acceso Universal a las Telecomunicaciones: Desarrollo del tema. 8

3.1.2 Contexto del Servicio Universal en América Latina. 10

3.1.3 Doctrina referente a las políticas del Servicio Universal adoptadas por la Unión Europea: el caso de España. 20

3.1.4 Doctrina referente a las políticas del Servicio Universal adoptadas por Estados Unidos y Canadá. 23

3.1.5 Doctrina referente a las políticas del SU adoptadas en Japón y Australia. 28

3.1.6 ¿Reformulación del concepto de Servicio Universal? Políticas de Banda Ancha? ... 33

3.2 CAPITULO II: Marco Normativo vigente en Telecomunicaciones en Argentina. Regulación específica referida al Servicio Universal. 35

3.2.1 Marco Normativo vigente en Telecomunicaciones en Argentina. Regulación específica referida al Servicio Universal. Estructura de las Autoridades de Aplicación y Control. 36

3.2.2 Puntos importantes del Decreto 764/2000, Anexo III, sustituido por el Decreto 558/2008, Reglamento General de Servicio Universal. 36

3.2.3 Comentarios de la Resolución SC 50/2001 derogada por la Resolución SC 248/2002, formación del grupo de trabajo del SU. 40

3.2.4 Aspectos para destacar de la Resolución 80/2007, Condiciones para los prestadores de servicios de Telecomunicaciones en el marco del Servicio Universal. 41

3.2.5 Programas prestados en el marco del Servicio Universal. 43

3.2.6 Fondo Fiduciario del Servicio Universal..... 51

3.2.7 Comentarios destacados sobre la Resolución 9/2011, “Programa de Infraestructura y Equipamiento” en el contexto del Servicio Universal..... 53

3.2.8 Comentarios y Discusión de la Licitación pública N°1, Pliego de Bases y Condiciones para la Licitación de Proyectos en el Marco del Programa, y aspectos destacados de la fallida Licitación N°2 “Internet para Bibliotecas públicas”. 55

3.2.9 Comentarios y Discusión de la Licitación pública N°3, Pliego de Bases y Condiciones, “Programa de Telefonía e Internet para localidades sin Servicio Básico Telefónico” conforme Resolución 88/2009, en el marco del Servicio Universal. 57

3.2.10 Planes realizados en Argentina en el marco del Servicio Universal, pero financiados a través del presupuesto del Estado, y no por subsidio del Fondo Fiduciario del Servicio Universal. 60

CAPITULO III: Fondo de dinero acumulado por aportes de los operadores de telecomunicaciones. 63

3.2.11 Marco de Financiamiento del Servicio Universal. 63

3.2.12 Fondo Fiduciario del Servicio Universal en Argentina. 65

3.3 CAPITULO IV: Estudiar la participación de los Operadores de Telecomunicaciones (ventajas y desventajas) en la implementación del Servicio Universal. 68

3.3.1 Entrevista a especialistas del tema. 69

3.3.2 Comentarios de las Entrevistas realizadas y análisis del tema de tesis. 81

4 Discusión, recomendaciones y conclusiones..... 86

5 Referencias Bibliográficas 91

1 Abstract

En la actualidad, existe cierto consenso sobre la necesidad de asegurar a todos los habitantes de un país el acceso a los servicios de telecomunicaciones. En este sentido, la implementación del Acceso Universal surge como elemento fundamental para lograr dicho acceso. En el presente trabajo se analizan las distintas acciones realizadas en Argentina en pos de cumplir con el objetivo de Servicio Universal (SU) tratando de detectar las ventajas y desventajas que trae como consecuencia poner en marcha el mecanismo del SU en el país. Además, el trabajo ofrece una compilación de información de las normativas y acciones desarrolladas en relación al SU con foco en Argentina, y de manera comparativa con otros países dentro y fuera de América Latina para comprender el contexto actual y las perspectivas a mediano plazo. Argentina tiene una baja actividad en la utilización de los fondos de SU y es necesario que logre a mediano plazo un mayor dinamismo en su uso, para que más localidades tengan acceso a servicios de telecomunicaciones. El desafío mayor es conseguir articular las acciones conducentes del gobierno con las del sector privado a los fines de lograr dicho objetivo.

QUAERERE VERUM
Universidad de
SanAndrés

2 Plan de Tesis

2.1 Título de Tesis

Acceso Universal a las Telecomunicaciones en Argentina: Situación actual y perspectivas a mediano plazo.

2.2 Objetivo

El objetivo del presente trabajo consiste en establecer en qué medida los Programas de Servicio Universal (SU) en Argentina han resultado exitosos. Se busca además, anticipar potenciales escenarios sobre las perspectivas para el país a mediano plazo.

Para ello, se analizará la situación del Acceso Universal a las Telecomunicaciones en Argentina, y en el contexto de América Latina. De manera comparativa se estudiará el marco de desarrollo del Servicio Universal en Latinoamérica y en otros países fuera de la región tales como Estados Unidos, España, Japón, Australia.

Se pretende lograr además, una compilación de toda la información relevante en relación al Servicio Universal en Argentina.

Universidad de San Andrés

2.3 Motivación de Tesis

La razón de ser de la tesis tiene varios fundamentos, por un lado, es deseable que todo Estado debe garantizar que todos los habitantes de su país puedan comunicarse entre sí y con el resto del mundo, por medio de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC´s). En este sentido, nace el denominado "Servicio Universal" para que mediante la articulación de diferentes acciones de privados y del gobierno permita que la mayor cantidad de personas tenga acceso a las Comunicaciones.

Por otro, para poder lograr que todos tengan acceso a las Comunicaciones, las políticas de SU deben estar enfocadas en el tipo de prestación que debe realizar. En la mayoría de los países, el SU está dirigido principalmente, en Servicios de telefonía básicos, inicialmente fijos, pero actualmente, por los acelerados avances tecnológicos, se está comenzando a repensar el modelo de prestación necesaria a Servicios de Acceso a Internet o/y Servicios Móviles.

También, otro motivo de interés, tal vez el más crítico para llevar a cabo esta misión ambiciosa de que todos tengan acceso a las Telecomunicaciones, es la financiación de los distintos Proyectos del SU, por un lado, dada la ubicación y las características geográficas de determinadas localidades, y por otro, dada las condiciones socio económicas de los habitantes de estos lugares. Los Proyectos resultan costosos debido a economías de escala y la escasa densidad poblacional o porque deben cubrir sectores de la población cuyos ingresos no les permiten pagar los costos por el uso del servicio.

Los fondos de financiación están compuestos en la mayoría de los países analizados por recursos que provienen de aportes que realizan los mismos operadores de telecomunicaciones, pagos de licencias y también de multas cobradas por los entes reguladores.

En el caso de Argentina, el Fondo formado para SU, acumula dinero desde hace siete años estimándose en aproximadamente MM$2.000 (a junio 2014) y utilizado el mismo sólo parcialmente.

Por lo que, resulta importante a partir del conocimiento de dicha información analizar Proyectos de inversión estimados en localidades sin servicios de Telecomunicaciones.

2.4 Hipótesis de Trabajo

En este trabajo se busca contrastar las siguientes hipótesis:

1) Las distintas acciones realizadas en Argentina (Proyecto, Licitaciones, Programas), no han logrado solucionar los problemas para los cuales fueron creados.

2) El proceso para llevar a cabo el cumplimiento de los objetivos del SU, tiene ventajas y desventajas significativas para los distintos operadores de telecomunicaciones.

2.5 Metodología de investigación utilizada.

A los fines de este trabajo se realizó una revisión bibliográfica del tema (artículos académicos, normativa vigente, libros, noticias periodísticas). Además, se llevaron a cabo entrevistas a directivos de empresas privadas, especialistas en Servicio Universal y en telecomunicaciones.

Las conclusiones mostrarán una comparación entre las hipótesis presentadas y su afirmación o no de las mismas a través de fundamentos trabajados durante todo el documento.

QUAERERE VERUM
Universidad de SanAndres

3 Desarrollo. Marco Teórico.

3.1 CAPITULO I: Contexto del Servicio Universal.

3.1.1 Acceso Universal a las Telecomunicaciones: Desarrollo del tema.

En la actualidad nadie duda del potencial de las nuevas tecnologías para el desarrollo económico, político y social de un país. Por lo que, los gobiernos están invirtiendo fuertemente en proyectos de tecnología para acelerar el crecimiento económico y mejorar el bienestar de la población, ya que esto permite tener trabajadores más capacitados, impactando en el empleo y los salarios (Galperin y Viecens, 2014).

La penetración, cobertura y el acceso a los servicios de telecomunicaciones han aumentado en forma exponencial por varios factores, aunque en algunos países todavía existen porciones significativas de población rural sin cobertura de ningún tipo de servicio de Telecomunicaciones (Regulatel 2006).
La mayoría de los países entonces, concuerdan en que el Acceso Universal a las Telecomunicaciones, se logra cuando el 100% de un país tiene acceso a un teléfono público o telecentro comunitario.

Universidad de SanAndrés

En esta línea, se define al Servicio Universal (SU) como el conjunto de servicios cuya prestación se garantiza para todos los usuarios finales con independencia de su localización geográfica con una calidad determinada y a un precio asequible.

No obstante lo expresado, la mayoría de los países indican que además de ser independiente de la localización geográfica, debe ser también independiente de la situación socio-económica de la localidad o los habitantes de que se trate (AHCIET, 2013[1]).

[1]AHCIET: es la Asociación Iberoamericana de Centros de Investigación y Empresas de Telecomunicaciones, institución privada sin ánimo de lucro, creada en 1982 y conformada por más de 50 empresas operadoras de Telecomunicaciones en Latinoamérica, entre las que figuran empresas públicas, privadas, multinacionales y locales, diversidad que brinda una significativa representación de toda la industria.

La UIT[2] establece que debe proporcionarse Acceso Universal a los servicios de telecomunicaciones en las comunidades rurales y remotas, mediante la instalación de líneas a través de medios técnicos apropiados en un punto central conveniente, administradas y orientadas de manera comercial, facilitando a precios basados en el costo, líneas y conectividad a las instituciones, empresas y abonados privados. Adicionalmente, indica que esto puede lograrse únicamente a través de un fondo social que subsidie estos servicios, junto con un marco normativo que proteja estos derechos, acompañado de un apoyo político.

Todo esto, debe tener un impulso e incentivo por parte del gobierno para lograr la inversión, facilitando la adopción y asimilación de TIC´s por medio del subsidio.

No se puede dejar de tener en cuenta, que si bien los gobiernos deben promover el desarrollo de estos Programas como se indicó anteriormente, se requiere del trabajo en conjunto con los sectores privados para lograr el cumplimiento del objetivo (Katz, 2009).

Sin embargo, el concepto de SU es dinámico y el mayor desafío que enfrentan las telecomunicaciones actualmente, es la masificación de los servicios y universalización de accesos para lograr la reducción de la Brecha Digital[3] consiguiendo llegar al conjunto de la población y que todos tengan acceso a la información. Sobre este punto resultan claves las políticas que se llevan a cabo en cada país para lograr el desarrollo del mismo.

Pero como se indico anteriormente, este concepto va evolucionando y constantemente se reevalúa el concepto de prestación, por la acelerada innovación tecnológica. Este avance y contexto cambiante demanda la prestación de nuevos servicios de telecomunicaciones y nuevos medios de financiamiento para ellos.

[2] Unión Internacional de Telecomunicaciones, Recomendación UIT, D-8-1, enero 2002 para la promoción de facilidades de Telecomunicaciones para el desarrollo de diversos sectores en zonas rurales y remotas.

[3] La Brecha Digital se define como la separación que existe entre las personas (comunidades, estados, países…) que utilizan las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) como una parte rutinaria de su vida diaria y aquellas que no tienen acceso a las mismas y que aunque las tengan no saben cómo utilizarlas.

¿Y de qué forma se mide la Brecha Digital? La UIT, explica que cada país tiene dos indicadores elementales, la cobertura y la penetración de los servicios. Por un lado, tenemos la cobertura geográfica en las localidades (oferta) y por otro lado, tenemos la penetración de los servicios en dichas localidades (demanda), dicha relación puede dar múltiples resultados.

La cobertura de la banda ancha en América Latina es relativamente extensa, la comparación entre la penetración de la banda ancha y la cobertura del servicio permite estimar la dimensión de la brecha de demanda (Jordán, Galperin y Peres, 2013).

3.1.2 Contexto del Servicio Universal en América Latina.

Para el análisis y desarrollo de los planes y programas referentes al Servicio Universal, en la región de Latinoamérica, se tuvo que tener en cuenta dos aspectos fundamentales: por un lado, la regulación de cada país y por el otro, el papel del Estado y de los prestadores de servicios de telecomunicaciones.

Entonces el tema en discusión se abordará a partir de una pregunta clave, ¿Cuál es el objeto de que exista el Servicio Universal? o dicho de otra manera, ¿Cuál es el sentido de exista una política de estado de “Servicio Universal”?
El motivo radica en la necesidad de garantizar a toda la población el Acceso a los Servicios de Telecomunicaciones y en esto concuerdan todos los países de Latinoamérica.

Para aquel que vive en una ciudad o en pueblos de tamaño mediano puede parecerle extraño hablar de esto ya que, las opciones de conexión que recibe llegan a ser variadas e incluyen todo tipo de servicio de telecomunicaciones (telefonía fija y móvil, datos de banda ancha fija y móvil). Sin embargo, para aquellos que residen, en zonas rurales aisladas o dispersas o alejadas de núcleos de población relativamente importantes, resulta ser un tema transcendental ya que no tienen conexión de ningún tipo dado que ninguna empresa de telecomunicaciones está interesada en desarrollar la red para abastecer a núcleos tan lejanos y apartados debido a que su desarrollo comercial no le resultará rentable.

Por lo que, el Servicio Universal pretende combatir esto, garantizando el desarrollo de toda la sociedad en un tema tan sensible como las telecomunicaciones y evitar el aislamiento y la incomunicación de cualquier persona en función del lugar donde resida o su situación socio-económica, o de cualquier otra consideración diferencial al resto de la población.
Los avances tecnológicos producidos en los últimos años, condujeron a realizar un cambio en el modelo de política gubernamental en América Latina en materia en telecomunicaciones (Barrantes, 2011).

Los distintos países de América Latina en los últimos años, han desarrollado Planes para masificar el uso de Internet (por ejemplo: Brasil, Colombia, México). El modelo de despliegue seleccionado es similar en la región, pero presentan diferencias en cuanto a los instrumentos de política elegidos por los gobiernos (Galperin, Mariscal y Viecens, 2012). Sin embargo, aún no se logro el objetivo principal de lograr la masificación del Acceso a las telecomunicaciones en la región.

QUAERERE VERUM
Universidad de
SanAndrés

3.1.2.1 Conclusiones del estado de las TICs en América Latina según un Informe de Isdefe[4] editado por Corporación Andina de Fomento (CAF)[5].

El informe realizado constata el crecimiento de la región en todas las Tecnologías de la Información y la Comunicaciones (TIC) y las grandes oportunidades de inversión que generan.

Como el título del informe indica "Hacia la transformación digital de América Latina", pronostica el estado de las TIC en la región, midiendo el crecimiento de la región en el tema estudiado en distintas dimensiones, recogiendo resultados de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

Resulta importante destacar entonces, que dicho documento explica que existe una conciencia política por reducir la Brecha Digital, tema clave para la región, que se caracteriza por una problemática a nivel geográfica (de ubicación de localidades alejadas o de difícil acceso) y otra, a nivel poblacional (formación de la población, sueldos, educación, dispersión de los habitantes).

Universidad de San Andrés

Por ello, casi todos los países analizados tienen establecidos fondos destinados para la implementación del Servicio Universal para lograr que todos los habitantes tengan Acceso a las telecomunicaciones.

Incluso la CAF advierte que los precios para acceder a las TIC´s siguen suponiendo un porcentaje importante de los ingresos de los ciudadanos, por lo que recomienda promover políticas para facilitar su acceso y asegurar una mayor inclusión digital.

El informe señala que, América Latina todavía cuenta con un grado de desarrollo TIC insuficiente para converger con las regiones más desarrolladas.

[4] Isdefe: empresa pública española de ingeniería

[5] CAF: Corporación Andina de Fomento: es una de las principales fuentes de financiación multilateral y un importante generador de conocimiento para la región de Latinoamérica.

Esto surge, de una evaluación cuantitativa que realiza, mediante la utilización de un Índice Integral de Desarrollo TIC[6] con el fin de analizar precisamente el grado de desarrollo del sector de las TIC de cada país, extrayendo algunas conclusiones aplicables a este trabajo desde distintas dimensiones.

Por un lado, analizando la dimensión de infraestructura de la región, se advierte un desarrollo deficitario de los servicios basados en accesos de telefonía fijos, al igual que los accesos de Banda Ancha fija que continúan siendo inferiores a la media mundial. Sin embargo, es dable saber que el desarrollo de los servicios móviles de voz ha sido continuo e intenso en los últimos años siendo insuficiente la evolución de la Banda Ancha móvil, en este último servicio es indispensable que los países trabajan en el uso eficiente del espectro y en la asignación y atribución de frecuencias.

La infraestructura constituye la base para la inclusión social y esto está directamente relacionado con la distribución poblacional.
Por otro lado y desde el punto de vista económico, los precios y la asequibilidad de los servicios de telecomunicaciones han tenido una mejora siendo que aún suponen un porcentaje importante de los ingresos medios de la población de cada país, si lo que se pretende es lograr la masificación de los servicios, las tarifas deben ser acordes y equitativas para la población.

Las inversiones de los operadores privados, se concentra en las zonas cuya densidad de población y nivel económico son mayores dando lugar a la Brecha Digital referida anteriormente.

En este sentido, cada país implementa Proyectos mediante políticas públicas que logren la inclusión social acortando las diferencias producidas por este efecto.

[6] IIDT: Índice Integral de Desarrollo TIC que considerando 4 dimensiones (institucional, económica, de infraestructuras y de capital humano) explica el grado de desarrollo de la Región.

El documento además, considera en su análisis la dimensión de capital humano indicando que, hay una relación directa entre la formación de los ciudadanos y su efecto en la economía, en la innovación, y finalmente en el desarrollo del sector de las TIC, la región tiene un desempeño pobre de matriculados y graduados en la industria, con un nivel de PC por hogar bajo en comparación a la media mundial.

Por último, respecto de la dimensión del marco institucional, los países analizados se caracterizan por cumplir con las prácticas internacionales referentes al marco normativo y la mayoría cuenta con un mercado de libre competencia, necesitando una mayor eficiencia en la calidad de los servicios. Las normas deben acompañar los avances tecnológicos para el desarrollo de las TIC ya que algunas leyes quedaron desactualizadas por dicha aceleración.

En la mayoría de los países de la región se han establecido bolsas de recursos de Fondos de Servicio Universal cuyo objetivo es extender los servicios TIC a aquellas regiones o aquellos segmentos poblaciones económicamente no viables para un inversor privado como se explico anteriormente. Dichos Fondos pueden configurarse mediante impuestos específicos en el sector TIC o bien mediante asignación presupuestaria directa.

Así, dependiendo del país y del momento, los Fondos de Acceso Universal han servido para desplegar redes de acceso de telefonía fija, redes de acceso de telefonía móvil, redes de acceso para internet de Banda Ancha fija, redes de transportes regionales, redes que conectan centros estratégicos como Escuelas o Centros sanitarios o Bibliotecas Populares, redes troncales de fibra, redes para la emisión y recepción de señales audiovisuales, etc.

También han sido usados para la adquisición de equipamiento TIC como computadoras, servidores, teléfonos, etc. e incluso para la formación de ciudadanos y profesionales en el uso de las TIC.

En la región, las empresas de Telecomunicaciones evolucionan hacia la convergencia de servicios, y proporcionan en su portfolio ofertas de servicios empaquetados.

No obstante, un porcentaje alto de operadores líderes en sus países (un 47%[7]) no ofrecen todavía servicios convergentes.

[7] Dato extraído de UIT 2012.

3.1.2.2 La Penetración de los servicios de telecomunicaciones en LATAM:

A continuación, se mostrará una comparativa de cobertura y penetración de banda ancha fija para entender el concepto de brecha digital de demanda en determinados países de la región:

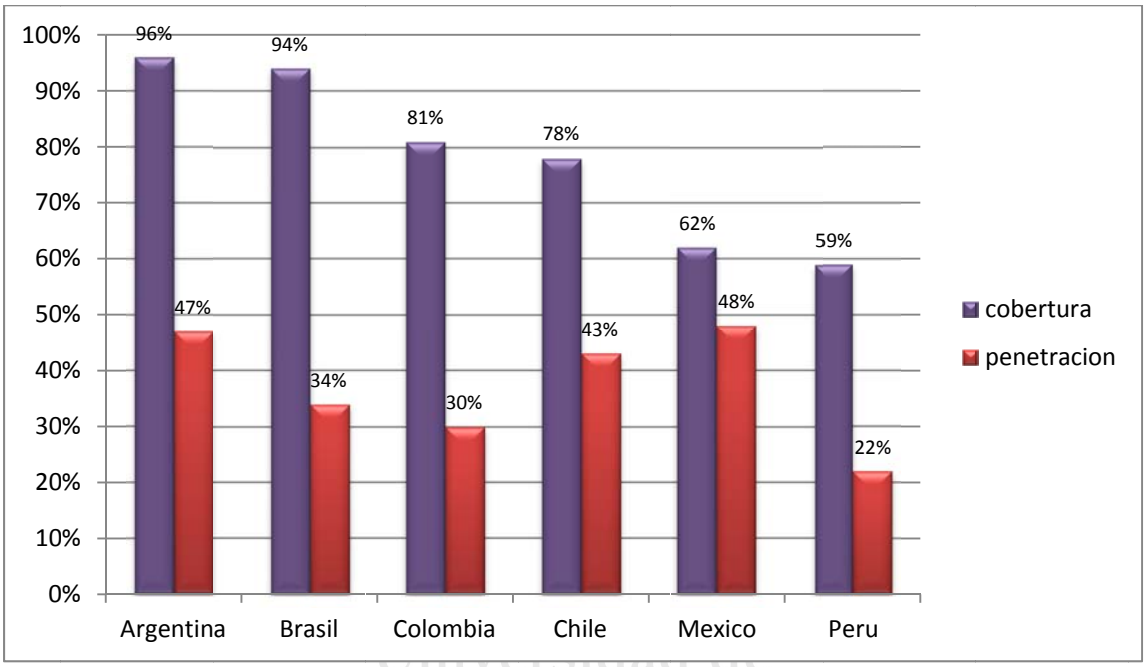

Gráfico 1: Cobertura y penetración de la banda ancha fija en países de Latino América

Fuente: Elaboración propia con datos de la UIT.

Universidad de San Andrés

Como se indicó anteriormente, la brecha digital se mide por dos indicadores, la brecha de oferta explicada en párrafos precedentes y la brecha digital de demanda que se define como el número o porcentaje de hogares o individuos que pudiendo acceder al servicio de banda ancha no lo contratan. Los estudios realizados por la UIT para fundamentar esta diferencia radica en múltiples factores explicativos, por un lado, motivos derivados a la asequibilidad del servicio (costos de conectividad, precios del servicio), es decir que habría una relación entre los niveles de ingresos de los habitantes y el acceso a las TIC. Por otro lado, cuestiones de índole educativa, como ser falta de interés o habilidades de uso de las TIC de los usuarios. Y por último, motivos generacionales como ser la dificultad de personas mayores de adoptar las nuevas tecnologías.

Adicionalmente, se mostrará la penetración de los servicios de telefonía fija y móvil y de banda ancha fija en algunos países de Latinoamérica:

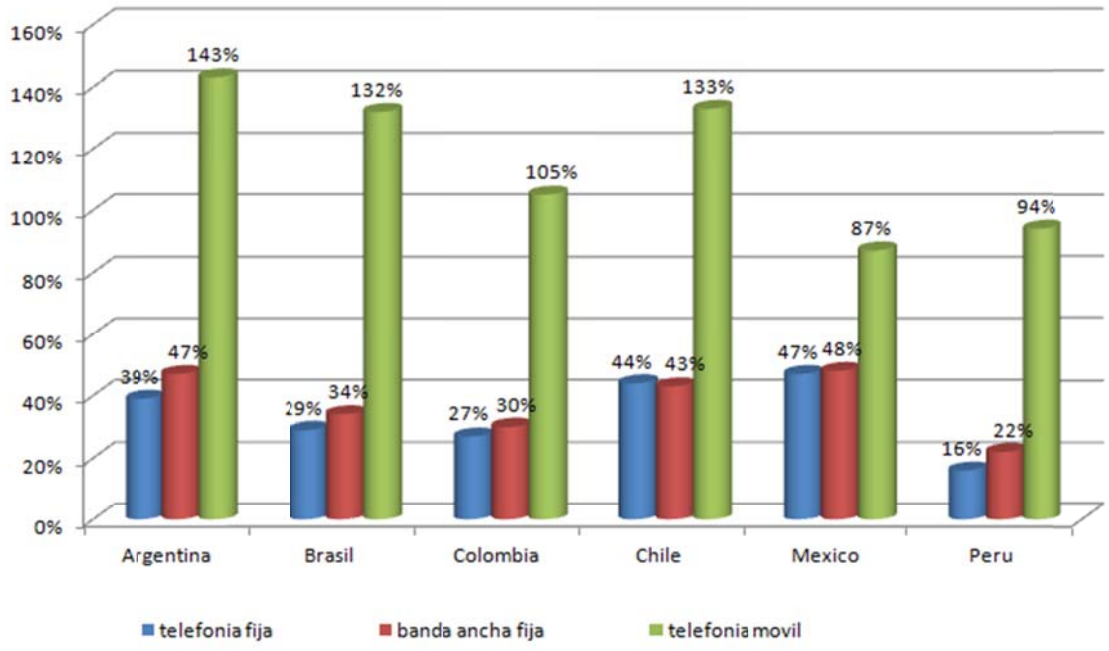

Gráfico 2: Comparativo Penetración de telefonía fija, banda ancha fija y telefonía móvil en países de Latino América
Fuente: Elaboración propia con datos de la UIT.

Universidad de San Andrés

Es importante resaltar, que la banda ancha en la región está determinada fundamentalmente por los costos de adopción de terminales y el precio del abono mensual. Esta baja penetración en internet se da por dos factores, la brecha de oferta, la cual responde a una insuficiencia de despliegue de redes y la brecha de demanda, por lo motivos expuestos recientemente. Para cerrar la brecha digital, se requiere de la articulación mixta de empresas privadas y públicas, para invertir en infraestructura de telecomunicaciones, por supuesto este camino debe ser acompañado de mayor espectro para tener mayor capacidad. Sin embargo, la penetración móvil significativa que muestra el cuadro es un indicador de que a mediano plazo es probable que de lugar a un crecimiento de banda ancha móvil que ayudará a cerrar la brecha digital.

3.1.2.3 La experiencia de Chile:

El Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones (FDT) se estableció por la Ley de Telecomunicaciones N° 18.168 en 1982 (modificada en 1987 y 1994). El FDT es administrado por un Consejo nombrado por el Presidente de la República y el órgano regulador es la Secretaría de telecomunicaciones.

El Consejo determina el programa anual, prioriza proyectos que podrían recibir subsidios, concede de los fondos mediante licitaciones competitivas y publica un informe anual. El gobierno ajusta parámetros del fondo para adaptarse a las nuevas tecnologías y prácticas necesarias, esto lo puede realizar, gracias a que existe flexibilidad en el marco regulatorio.

Los proyectos presentados, tienen subsidios del Fondo de Servicio Universal (FSU), que se pagan a plazos a medida que se van cumpliendo los objetivos intermedios o las fases del proyecto. Los subsidios abonados por el Fondo se pagan en dos veces, la primera cuando el proyecto está listo para entrar en servicio y la segunda un año más tarde. Entre tanto, los operadores deben financiar con sus propios recursos todo el costo de sus proyectos más las garantías respectivas (2% o 3% del valor global).

Universidad de San Andrés

Las subvenciones se asignan en el presupuesto nacional y deben gastarse en el año indicado; los fondos no utilizados durante el año fiscal deben devolverse al gobierno federal.

El objetivo original era ofrecer un servicio telefónico público a aproximadamente 6.000 localidades insuficientemente atendidas, objetivo que se alcanzó en 1999. Por lo que, luego los fondos se destinaron a apoyar proyectos de telecentros, redes troncales de banda ancha y la expansión de la red móvil.

También, se realizaron Programas para brindar servicios de telecomunicaciones en escuelas, bibliotecas y centros de salud (UIT Informe 2013).

El 13% de la población de Chile se encuentra en áreas rurales, cuenta con una penetración aproximada de 43% de hogares con telefonía fija y banda ancha, y un 130% de telefonía móvil, con un 82% de cobertura 3G. Por lo que aún le resta desarrollar acciones de SU para abarcar al 100% de la población (AHCIET 2013).

3.1.2.4 La experiencia colombiana:

La Ley de Telecomunicaciones Nº 72 de 1989 abrió el mercado en Colombia, la Ley Nº 142 estableció el Fondo de Comunicaciones (FCM) en 1994 con el objetivo específico de invertir en programas telefónicos sociales en zonas urbanas y rurales de bajos ingresos y la Ley Nº 1342 de 2009 amplió los objetivos y estableció la gobernanza del fondo.
El fondo es representado, gestionado y administrado por el Ministro de Comunicaciones, que es el Director del Fondo.

Cabe destacar, en primera instancia que este marco regulatorio descripto del país, se considera lo suficientemente general como para facilitar el acceso a todas las TIC y servicios correspondientes sin tener que introducir modificaciones jurídicas constantes por los cambios tecnológicos.

Todos los operadores fijos y móviles aportan una contribución del 5% de los ingresos brutos generados por los servicios de larga distancia y móviles nacionales e internacionales, y un porcentaje de los ingresos netos generados por la telefonía fija, internet y concentración de enlaces.
Actualmente, se está reduciendo el gravamen al 2,2% por medio de un programa de transición.

El Fondo del SU elabora un plan con objetivos, descripciones de proyectos y el costo previsto de cada uno. El FSU contiene una definición amplia que permite que la prestación pueda abarcar el acceso a todos los servicios TIC.

Las Licitaciones que se realizan entre los operadores, se focalizan principalmente a subsidiar al que presenta costos más bajos de inversión y prestación.

Los primeros objetivos estaban relacionados con el acceso a servicios de telefonía e internet en zonas rurales. Conforme a la Ley 1.341, los fondos deben servir para apoyar todos los programas y proyectos que permiten el acceso universal de todos los residentes del país a todas las tecnologías de la información y la comunicación.

Colombia tiene el 26% de población que se encuentra en áreas rurales, con una cobertura de redes telefónicas del 81%, pero sólo un 32% de penetración de hogares con banda ancha fija (AHCIET 2013), por lo que tiene un desafío importante para los próximos años.

Con la Ley 1341 aprobada en 2009 se creó la Unidad Administrativa Especial, una entidad jurídica que administra el FTIC bajo la dirección del Ministerio de Comunicaciones (UIT Informe 2013).

COMPARTEL[8] ha supervisado el desarrollo de proyectos de instalación de aprox. 12.800 líneas/puntos de acceso telefónicos comunitarios rurales, de prestación de servicios internet a través de 1.440 telecentros situados en distintas localidades y de un programa referente a internet que comprende un componente de capacitación que consiste en la introducción a utilizar dispositivos tecnológicos.

[8] Programa del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (www.compartel.gov.co)

3.1.3 Doctrina referente a las políticas del Servicio Universal adoptadas por la Unión Europea: el caso de España.

3.1.3.1 Aspectos destacados de la política de la Unión Europea referentes al Servicios Universal.

La Unión Europea, a través de la intervención de la Comisión Europea, cuenta con la Directiva 2002/22/CE del Parlamento Europeo[9] referente al Servicio Universal, la misma define el alcance mínimo de las obligaciones del SU, así como las normas para calcular sus costos y financiación. En particular, establece al SU como *"la obligación impuesta a uno o más Operadores de redes y/o de servicios de comunicaciones electrónicas de suministrar, a un precio razonable, un conjunto mínimo de servicios a todos los usuarios, independientemente de su situación geográfica en el territorio nacional"*.

La política de la Unión Europea en términos de Servicio Universal pretende garantizar y hacer extensivo el Servicio de Telefonía Básica e introducir mejoras en la calidad y el precio de los servicios de Telecomunicaciones. Todo eso debe ser compatible con el desarrollo de una competencia neutral y efectiva. Es decir, que lo que pretende la UE, es garantizar la disponibilidad de un conjunto mínimo de servicios de buena calidad accesibles a todos los usuarios, independientemente de su localización geográfica, a un precio asequible y sin distorsión de la competencia.

Con el fin de compensar los costos que puede causar la prestación del Servicio Universal, la UE prevé mecanismos de compensación en favor de los Operadores sujetos a las obligaciones de SU. Puede tratarse de la instauración de un mecanismo de compensación con cargo a los fondos públicos y/o de un mecanismo de distribución de los costos entre los suministradores de redes y servicios de comunicaciones.

Por último, resulta de interés comentar que la Comisión Europea, realiza cada 3 años consultas a los Estados miembros analizando mejores prácticas respecto de la prestación de los Servicios de Telecomunicaciones.

[9] Directiva 2002/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo: contempla las políticas de Servicio Universal de la Unión Europea.

En este caso, y remitiéndonos a la última consulta realizada en 2011 acerca de la revisión del alcance del Servicio Universal para determinar la idoneidad de las prestaciones en un futuro próximo, se analizó si era necesario incorporar al concepto de Servicio Universal las prestaciones de Servicios móviles y Banda Ancha fija.

Si bien las opiniones expresadas en el documento de consulta fueron diversas, finalmente la consulta concluyó con los siguientes resultados:

- ✓ En referencia al Servicio de Banda Ancha, por un lado, no incluir dicho servicio como prestación europea del Servicio Universal en el sector de las comunicaciones electrónicas; y, por el otro, mantener las características fundamentales de la obligación de Servicio Universal. Si bien, muchos países de Europa tienen una elevada penetración del Servicio, aún resultan de altos costos determinadas zonas rurales o de países con población dispersa.

- ✓ En referencia a los Servicios móviles, se analiza que dados los buenos resultados de la libre competencia, los consumidores tienen un acceso generalizado y asequible de precios por lo que no, ello no cumple con los criterios para incorporar la telefonía móvil dentro del alcance del SU.

Esta revisión constante del alcance del Servicio Universal que realiza la Comisión Europea acerca de cuáles servicios deben ser prestados en forma universal, está relacionada íntimamente con los avances tecnológicos acelerados.

3.1.3.2 El caso de España:

Resulta interesante destacar el caso particular de España, que si bien forma parte de la Unión Europea tiene avances en el tema de discusión que merece describir.
España, define al Servicio Universal (modificada en los últimos años), como un conjunto de Servicios Básicos de Comunicaciones electrónicas cuya prestación se garantiza a todos los usuarios que lo soliciten, independientemente de su localización geográfica, con una

calidad especificada y a un precio asequible. Y lo peculiar de este concepto es que describe cuáles son los servicios alcanzados por el denominado Servicio Universal, incorporando en la descripción taxativa a la Prestación del servicio telefónico disponible al público desde una ubicación fija y la Prestación del servicio de telefonía de pago con monedas o tarjetas a través de los terminales (cabinas telefónicas) ubicados en la vía pública, (al igual que el resto de las legislaciones), pero incorporando además, el Suministro de la conexión a la red pública de comunicaciones electrónicas desde una ubicación fija con capacidad de banda ancha a 1 Mbps.

Y en particular, otros tres servicios que también están incorporados en muchos países como obligatorios de prestar para los Operadores telefónicos, a saber:

- Elaboración y entrega de la guía de números de abonado.
- Servicio de consulta telefónica sobre de números de abonado.
- Medidas específicas para usuarios con discapacidad.

Este es un ejemplo de una regulación clara y específica acerca del tipo de servicio a prestar con los Fondos del Servicio Universal, y de qué manera se prestará, ya que se realizó un concurso entre los operadores de telecomunicaciones para resolver quien prestaría dicho servicio (2011). Finalmente, el operador designado para garantizar la prestación de los servicios expuestos anteriormente hasta el 31 de diciembre de 2016 es Telefónica (que opera con el nombre comercial de Movistar, teniendo en cuenta que en el mercado hay otros Operadores de Telecomunicaciones como Vodafone, Orange, Yoigo).
La única excepción fue la prestación del servicio de consulta telefónica sobre de números de abonado, cuya beneficio se garantiza con la pluralidad de ofertas disponibles en el mercado.

El control y seguimiento de las obligaciones de servicio universal corresponde al Ministerio de Industria Turismo y Comercio de España.
Adicionalmente, es importante destacar que la normativa de España es tan avanzada que además de cumplir con la prestación de los servicios descriptos, se establece que dicha prestación se debe realizar con un nivel mínimo de calidad especificado a través de valores

asociados a un conjunto de parámetros. Dichos parámetros son de dos tipos: individuales (por ejemplo: plazo de conexión, velocidad mínima, tiempo de interrupción máximo) medidos en relación con cada abonado y globales (por ejemplo: tiempo de conexión máximo, tiempo de reparación máximo, tiempos de llamadas al Call Center de atención, Porcentaje de llamadas fallidas, tasa de reclamos), relativos a la prestación del servicio al conjunto de los abonados. En general, el incumplimiento de los primeros conlleva la aplicación de indemnizaciones o compensaciones del operador a los abonados afectados, mientras que el incumplimiento de los segundos conlleva la aplicación del régimen sancionador[10].

3.1.4 Doctrina referente a las políticas del Servicio Universal adoptadas por Estados Unidos y Canadá.

3.1.4.1 Estados Unidos, un modelo a seguir:

En 1996, el Congreso de EE.UU. adoptó la Ley de Telecomunicaciones en la que se contempla la creación de un Fondo de Servicio Universal. En 1997 la Comisión Federal de Comunicaciones (FCC organismo regulador) de Estados Unidos creó el Fondo de Servicio universal (FSU).

En Estados Unidos, se realizaron varias propuestas de reforma referentes al tema para lograr compatibilizarlo con el nuevo entorno competitivo de las telecomunicaciones dado el avance tecnológico que se viene mencionando reiteradamente.

Por ello, se presentaron Proyectos de Red de telefónica fija, Redes móviles, Internet, y redes de cable, garantizando la neutralidad tecnológica y dirigiéndose hacia la convergencia de dichos servicios.

Estados Unidos tiene una Corporación Administrativa de Servicio Universal (USAC) independiente del gobierno, encargada de la gerencia de la financiación de los servicios de

[10] La medición de todos estos parámetros se realiza de acuerdo con lo establecido en la Orden de Calidad y la norma del Instituto Europeo de Normalización de Telecomunicaciones ETSI EG 202 057.

altos costos y de bajos ingresos, de administrar los Programas de SU y de verificar la facturación de los servicios.
Aquellos operadores que brinden servicios a las áreas rurales y de altos costos reciben subvención por los gastos operativos de dicha prestación.

USAC cuenta con un Consejo de Administración de 19 miembros que representan a los diversos grupos de interés afectados y que se interesan por el servicio universal (por ejemplo, sectores de la reglamentación y el comercio). Los miembros son nombrados por sus respectivos grupos de interés y aprobados por el Presidente de la FCC.

Tiene también un equipo ejecutivo que gestiona las operaciones cotidianas, integrado por profesionales experimentados en comercio, administración, contabilidad y asuntos jurídicos. Las funciones y responsabilidades de la USAC son la administración de los programas; la facturación de las contribuciones, recaudación y desembolso de apoyo al Servicio Universal; la presentación a la FCC de informes trimestrales sobre los desembolsos.

Conforme a la Ley de Telecomunicaciones el objetivo es la accesibilidad de los servicios para todos, incluido en zonas de bajos ingresos, rurales, insulares y de alto costo de vida, a precios asequibles y similares a los facturados en zonas urbanas. Adicionalmente, brindan mediante el subsidio del Servicio Universal servicio a escuelas, bibliotecas, profesionales de la salud y personas con discapacidad.
Un Programa importante de destacar que desarrollo Estados Unidos es el denominado “Rural Health Care Pilot Programme”, que financia hasta el 85% de los costos asociados con 1) la construcción de una red de banda ancha estatal o regional y los servicios de telecomunicaciones y de información avanzados proporcionados por esa red, 2) la conexión a Internet y 3) la conexión a la Internet pública.
En este país, todas las empresas que prestan servicios de telecomunicaciones están obligadas a participar del Fondo de SU, a través del aporte de un porcentaje (%) de sus ganancias que varía por trimestre.

Resulta interesante saber que, a diferencia de muchos países, los consumidores de los Servicios de telecomunicaciones, también contribuyen al Fondo. El Regulador de EEUU (FCC[11]) no exige que este cargo se cobre a los consumidores directamente, sino que lo deja a criterio de cada operador la forma de hacerlo.

Es decir, que todas las empresas que proporcionan servicios de telefonía, acceso a internet y VoIP[12] nacional e internacional deben contribuir al FSU. Las contribuciones referidas se basan en las ganancias trimestrales previstas comunicadas a la USAC, revisadas justamente cada 3 meses.

Este fondo existe desde 1996, con el fin de asegurar el acceso a una línea telefónica básica a todos los ciudadanos (Informe de la CNMC: Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia).

Esta industria necesita un marco regulatorio específico, con una intervención de políticas públicas y privadas orientada exclusivamente a los consumidores del Acceso Universal de los servicios de Telecomunicaciones.

La competencia en los servicios de telecomunicaciones está aumentando constantemente por los avances tecnológicos continuos. Desde una perspectiva política, el reto clave es contrarrestar esta competencia que conlleva a objetivos contradictorios para los Operadores de Telecomunicaciones, y hacer que el SU tenga una ventaja competitiva como Proyecto de inversión desde el punto de vista costo-beneficio (Jaag, 2013).

La entrada de nuevas tecnologías está provocando un proceso de destrucción tal que, los precios experimentan una disminución significativa, los servicios ofrecidos resultan más sofisticados, y todo esto, otorga al usuario el control por las múltiples posibilidades.

Por lo expuesto, se debate en Estados Unidos acerca de la amenaza competitiva que producen las nuevas tecnologías frente a las tradicionales, como es el caso del Servicio de VoIP mencionado precedentemente, y adicionalmente, se discute sobre el impacto que esta

[11] Federal Communications Commission, http://www.fcc.gov/.

[12] Voz sobre Protocolo de Internet, también llamado Voz sobre IP, Voz IP, VozIP, (VoIP por sus siglas en inglés, *Voice over IP*).

prueba puede tener pensando en la posibilidad de incluirlo dentro del denominado Servicio Universal.

En este escenario, se replantea si los fondos del Servicio Universal podrán financiar la prestación de este tipo de servicios, o bien si es mejor continuar con la prestación del servicio tradicional (Mcknight y Murillo, 2005).

Nuevamente el inconveniente está centrado en la regulación de ésta nueva tecnología y en el análisis financiero de la introducción de este servicio.

Los operadores de Telecomunicaciones están reticentes a desplegar la tecnología por cuestiones económicas, dado que esto produciría canibalizar sus propios productos, ofreciendo alternativas de bajo costo que ofrecen un mayor valor al consumidor. Mientras que muchas compañías están empezando a ofrecer servicios de telefonía por Internet, la rápida disminución de los precios, incluso en este nuevo segmento de mercado pone en duda la sostenibilidad de los modelos de negocio (McKnight y Leida 2001, Young, 2005).

La eficiencia y la efectividad de los Programas correspondientes al Servicio Universal son de interés primordial para las autoridades que integran el Regulador de Estados Unidos (FCC), para economistas, para proveedores de Servicios de Telecomunicaciones y finalmente para los usuarios finales. La FCC constantemente controla el desarrollo y perfeccionamiento de políticas para ampliar el Acceso a las Telecomunicaciones analizando las distintas tecnologías, promoviendo incentivos de inversión tecnológicos y de despliegue, que no siempre son de menor costo (Holt y Galligan, 2013).

La FCC aprobó en 2011, un programa de seis años en el que se transferirían fondos del Universal Service Fund High-Cost Programme a un nuevo Fondo Conectar América (Connect America Fund) de 4.500 millones USD anuales para la expansión de redes fijas y móviles capaces de cursar banda ancha.

3.1.4.2 El caso de Canadá:

En junio de 1992, la Canadian Radio and Telecommunications Commission (CRTC), Organismo regulador supervisor, adoptó la Decisión 92-12 sobre Telecomunicaciones que suprimió el monopolio de las empresas telefónicas reglamentado a escala federal, conforme a los objetivos de la Ley de Telecomunicaciones adoptada anteriormente ese mismo año por el Gobierno. En octubre de 1999 la CRTC adoptó la Decisión 99-16 sobre la prestación de servicios telefónicos en zonas de servicio de costo elevado. En enero de 2001 se creó el National Contribution Fund (NCF).

El Canadian Portable Contribution Consortium Inc. (CPCC) es responsable de la administración de los fondos creados a efectos de establecer y supervisar los mecanismos de implementación del régimen de SU. El CPCC ha designado Welch Fund Administration Services Inc. administrador del NCF hasta enero de 2015.

Conforme a la Decisión 99-16, los proveedores de servicios de larga distancia eran los únicos que contribuían al fondo de subsidio. En noviembre de 2000, la CRTC adoptó la Decisión 2000-745 en la que se cambia la prestación del subsidio. El nuevo gravamen, fijado inicialmente en un aporte de 4,5% de los ingresos netos del año anterior en 2001, se redujo al 1,4% provisionalmente en 2002, y desde entonces se ajusta anualmente. Actualmente las empresas telefónicas pagan el 0,84% de sus ingresos al Fondo de Contribución Nacional.

En la Decisión 99-16 se fijan tres objetivos a alcanzar: extensión del servicio a zonas no atendidas, mejora de los niveles de servicio en zonas insuficientemente atendidas, y garantía de que los niveles existentes de servicio no se erosionan con la competencia.
La CRTC identificó un nivel de servicio básico al que deberían poder acceder todos los canadienses y tomó disposiciones para velar por que, con el tiempo, este servicio esté disponible para todos.
Los servicios clásicos son, entre otros, acceso de línea única por teclas de tonalidad, capacidad de acceso a Internet de baja velocidad sin pagar tasas de larga distancia, llamadas

a la policía, servicios de retransmisión de voz para las personas con deficiencias auditivas, servicios de asistencia del directorio, servicios de larga distancia y copia del directorio telefónico local.

A pesar de la geografía tan particular del país, Canadá tiene una penetración del 95% de los hogares de acceso a Internet en velocidades de por lo menos 1,5 Mbps por el de redes telefónicas, de cable o inalámbricas fijas. Más del 80% de los hogares ya tienen acceso a velocidades de de 5 Mbps o superiores.

Canadá, cuenta, con un Comité de supervisión del fondo en el que los operadores están representados, por lo que pueden dar su opinión acerca de los servicios que el fondo debería contemplar (UIT 2013).

3.1.5 Doctrina referente a las políticas del SU adoptadas en Japón y Australia.

Con el fin de explicar los debates importantes que se destacan en determinados países del mundo avanzados respecto del tema de análisis, se consideran en particular los casos de Japón y Australia, destacados como lugares desarrollados y dónde el Servicio Universal funciona como ejemplo para el resto de los países del mundo.

3.1.5.1 La situación en Japón:

En Japón, el Servicio Universal responde a tres premisas básicas: a) carácter indispensable: el servicio es esencial para la vida de cada persona; b) accesibilidad: la prestación de servicios a un precio que todo el mundo puede permitirse, y c) disponibilidad: de la prestación del servicio por todas partes sin variaciones regionales.
Los operadores de telecomunicaciones deben cumplir con criterios específicos y son responsables de la prestación justa y estable de los servicios de telefonía en todo el país.

La regulación acerca del Servicio Universal fue modificada en 2001, la misma creó el Fondo de Servicio Universal (USF) para cubrir déficit en la prestación de dichos servicios.

Las compensaciones para las compañías de Servicio Universal se calculan sobre la base de sus ganancias y la pérdida del año fiscal anterior.
La USF es financiada a través de contribuciones de todas las compañías fijas, móviles y de VoIP.

Japón es un líder mundial en infraestructura de Banda Ancha (2010, el 99,1% de los hogares tenían acceso a la Banda Ancha (FTTH, ADSL o CATV) y el 91,6% de los accesos tenían velocidades de descarga de 30 Mbps o más a través de FTTH o cable).
Y las tendencias son tener líneas de cobre tradicionales a través de "Teléfonos IP ópticos con los niveles de precios equivalentes a las líneas de abonado tradicionales"(OCDE 2012[13]).

Adicionalmente, Japón tiene un marco regulatorio sólido que fue modificando con los avances tecnológicos, pero aún debate si la migración a prestar servicio por VoIP deberá contener un nuevo marco regulatorio que lo reglamente. Japón para analizar este nuevo escenario involucra a los consumidores evaluando sus preferencias a través de diferentes encuestas que realiza (Hitoshi y Nobuyuki Tajiri, 2010).

Universidad de San Andrés

El Fondo de Obligación de Servicio Universal (USOF), creado 2006, es un fondo de compensación para auxiliar el déficit por la prestación del servicio universal. Tienen derecho a recurrir a este fondo los operadores de telecomunicaciones designados.

Están obligados a contribuir al USOF todos los proveedores de servicios de telecomunicaciones interconectados con los operadores designados y cuyos beneficios superan determinado monto estipulado en la normativa.

El Fondo financia líneas de abonado fijas, llamadas de emergencia y cabinas telefónicas. A partir de 2010, el gobierno adoptó una nueva perspectiva agregando la prestación de acceso

[13] La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) es una organización de cooperación internacional, compuesta por estados, cuyo objetivo es coordinar sus políticas económicas y sociales.

a internet. A pesar de ser un objetivo ambicioso, el gobierno japonés llevó a cabo un estudio para detectar la forma más idónea de lograr dichas metas, y examinó las modificaciones que se habrían de introducir en la reglamentación y la política que se podría llevar a cabo para estimular el despliegue de redes para acceso a internet.

Basándose en dicho estudio, el gobierno determinó que era necesario integrar la banda ancha de alta velocidad en el servicio universal y que, por ende, el ámbito de aplicación del USOF debería ampliarse en consecuencia.

También llegó a la conclusión de que, si bien la construcción de la infraestructura necesaria para la banda ancha de alta velocidad debería ser una iniciativa principalmente del sector privado, el gobierno local podría ofrecer ayuda financiera en zonas sin infraestructura, del modo siguiente: el gobierno nacional ofrece ayuda financiera a los gobiernos que construyan redes de banda ancha, el programa subvenciona un tercio del costo total de construcción y los gobiernos locales ponen estas redes de banda ancha a disposición del sector privado mediante un plan, y el sector privado ofrece acceso y servicios de banda ancha a los usuarios.

Universidad de San Andrés

Gracias a esta forma innovadora, en marzo de 2012 el 97,3% de los hogares de Japón ya disponía de acceso a internet a velocidades considerables y el 100% acceso a internet (UIT 2013). Esto quiere decir, que Japón en el año 2012 ya contaba con el 100% de penetración y cobertura de acceso a internet.

3.1.5.2 El caso australiano:

En Australia, los operadores de telecomunicaciones garantizan que todos los habitantes disfruten de acceso a los servicios telefónicos fijos y a los servicios de teléfono públicos o prepago independientemente de donde residan o efectúen sus actividades comerciales.

En Australia el USO se introdujo como medida vinculada con la competencia del mercado, cuenta con un fondo para financiar la USO (Universal Service Obligation) al que aportan todos los Operadores; el que ha prestado el servicio debe presentar su evaluación de los costos evitables en que incurrió para dicha prestación durante el ejercicio, y recuperarlos del fondo mencionado.

El Regulador de Australia en Telecomunicaciones verifica previamente los valores presentados por los operadores para autorizar el recupero de las inversiones realizadas o los servicios prestados.
En este contexto, el Regulador considera dos aspectos fundamentales para el funcionamiento del Servicio Universal: el bienestar económico general y las consideraciones políticas sobre el tema de análisis (Madden, Gary, 2010).

Australia ha reformado sus regímenes de tarifas por déficit de acceso, reservando determinadas subvenciones para financiar exclusivamente el déficit de acceso generado por la prestación de servicios a zonas de costo elevado o abonados de bajo ingreso.

La diferencia radica en que en un régimen de tarifas por déficit de acceso, todos los proveedores de los servicios que generan subvenciones (por ejemplo, los servicios de larga distancia) deben contribuir a subvencionar los servicios de acceso.

En otras palabras, el impuesto de subvención no se restringe al operador establecido, sino que se distribuye entre todos los competidores que operan en el mercado (Intven, Oliver & Sepúlveda, 2000).

La obligación de servicio universal (USO) se contempla en la Ley de Telecomunicaciones de 1999 para garantizar que todas las personas de Australia, con independencia de su lugar de residencia, dispongan de acceso a servicios de telefonía, cabinas públicas y los servicios de datos.

El Ministro de Comunicaciones, Tecnología de la Información y Arte determinó que Telstra es el principal proveedor de servicio universal del país en lo que respecta a las obligaciones de servicio. El Organismo Regulador es la Autoridad de Comunicaciones y Medios de Comunicación de Australia (ACMA).

Las cotizaciones de los operadores con licencia se calculan en función de la cuota de mercado de los ingresos seleccionados. ACMA se basa en los ingresos seleccionados para determinar la contribución de cada operador al USO, y el mecanismo va variando. En particular provienen de tasas de licencias y de tasa de numeración.

De conformidad con la Ley de Telecomunicaciones, Telstra[14] tiene los siguientes objetivos: prestar servicios de telefonía convencional accesible por todos; y instalar cabinas telefónicas razonablemente accesibles para todas las personas en igualdad de condiciones.

Basándose en las consultas regionales y otras consideraciones, el Gobierno de Australia inició una serie de cambios en el USO y en otros aspectos del marco reglamentario existente.

Uno de los elementos fundamentales del marco revisado fue el anuncio de la creación de la Red nacional de banda ancha (NBN), una nueva red de banda ancha de alta velocidad integrada por fibra óptica, conexión inalámbrica fija y satélites de nueva generación con el fin de proporcionar acceso en banda ancha más rápido y fiable a todas las Instituciones australianas.

La NBN será la primera red nacional de banda ancha de alta velocidad y de acceso abierto del país. El Gobierno creó la empresa NBN Co Limited que se encargará de diseñar, construir y explotar la NBN (se estima que el proyecto durará aproximadamente diez años en total).

[14] Telstra: empresa de telecomunicaciones privada, http://www.telstra.com.au/.

La construcción de la red la financia principalmente el gobierno con cierta participación del sector privado. La incidencia en el FSU actual aún no se ha definido.

El Gobierno determina la subvención que otorga a cada proveedor financiándolo con el USO. En la actualidad, la subvención se establece mediante un porcentaje que se establece, pero este mecanismo se encuentra en discusión ya que los operadores de alguna manera subsidian al incumbente dominante en la industria (UIT 2013).

The Australian Communication and Media Authority (ACMA) es el encargado de facturar a las empresas de telecomunicaciones la contribución al OSU en función a la participación de los ingresos globales de las empresas.

QUAERERE VERUM
Universidad de
SanAndrés

3.1.6 ¿Reformulación del concepto de Servicio Universal? Políticas de Banda Ancha?

La política de Banda Ancha se vincula con el Servicio Universal por medio de la atribución de los actores de la industria en promocionar el acceso como parte de la masificación de los

servicios (la dinámica de las Telecomunicaciones tiene tal magnitud que en principio se hablaba solamente de la masificación de telefonía fija y actualmente y dados los avances tecnológicos, ya debemos discutir acerca de la necesidad de masificar además del Acceso a la telefonía fija, el Acceso a Internet y a los Servicios Móviles).

El desarrollo de la Banda Ancha se encuentra en diversos planes, agendas, normativas y proyectos de los respectivos fondos del Servicio Universal ya que las redes de Banda Ancha son el soporte de servicios avanzados para los distintos mercados.
Realizar el potencial de la Banda Ancha requiere diseñar e implementar un conjunto de políticas que fomenten y faciliten su despliegue, tomando en consideración todos los aspectos que integran el denominado "ecosistema de la Banda Ancha". Estos planes surgen normalmente como una iniciativa por parte de los gobiernos, ya sea por presupuesto nacional o por fondos exclusivos para que puedan llevarse a cabo.

Los gobiernos de los países de la región de Latinoamérica son conscientes de la importancia del sector TIC y la sociedad de la información para el desarrollo económico y social de las naciones. Por ello, se han elaborado multitud de agendas digitales que buscan el fomento del sector TIC. En la mayoría de las ocasiones, las estrategias digitales de los países se han plasmado en agendas continuadas en el tiempo.

Cada país tiene organismos públicos responsables del desarrollo del sector TIC. Por lo general, todos los países disponen de un Ministerio responsable de las Telecomunicaciones y la sociedad de la información que fija el marco general de desarrollo de las TIC. Además, con la liberalización del sector TIC, también se han creado los organismos reguladores sectoriales que velan por la buena marcha del sector tras la liberalización.
Por último, los organismos de competencia horizontales realizan una labor complementaria a la de los reguladores sectoriales.
En este contexto, se discute si el uso de correo electrónico es valioso para los individuos, para la práctica, para la difusión y para el desarrollo general de una infraestructura nacional de información viable. Y en consecuencia, si el país debe apoyar el Acceso Universal al e-mail a través de políticas públicas y privadas adecuadas (Anderson Robert H., et al., 1995).

Un informe realizado en 2013 en la Región de Latinoamérica referente a las TIC[15], indica que la Banda Ancha se ha convertido en un componente estratégico que soporta el crecimiento económico y social de los países, teniendo un efecto directo en el PBI[16].

Específicamente el documento revela que en referencia a las infraestructuras, desde 2010 se ha producido un incremento de más del 30% de acuerdo con el índice desarrollado, aunque, aún los accesos de Banda Ancha son bastante inferiores a la media mundial por su insuficiente desarrollo. Si bien los datos estadísticos, muestran que el 45% de los ciudadanos de la Región de Latinoamérica son usuarios de internet, la Banda Ancha fija y móvil alcanza el 21,4%, dado que hay una brecha entre los usuarios de internet y los accesos físicos desde los cuales conectarse a internet (cibercafé, puestos de trabajo, bibliotecas, escuelas, etc.). La Banda Ancha móvil está creciendo más rápidamente que la fija y esto no sólo está ocurriendo en la Región sino a nivel mundial.

Por otro lado, no se puede explicar la importancia de brindar telefonía móvil y Banda Ancha móvil, desprovista de la necesidad de asignar el espectro radioeléctrico como recurso necesario y esencial para la prestación del servicio, ya que Argentina es un país que viene demorado en la reasignación de dicho recurso indispensable y de atribución del Estado. En este contexto, el Estado debe atribuir y asignar las frecuencias que actualmente no se están utilizando, de manera de lograr un uso eficiente del espectro y una mejora en la prestación de los servicios inalámbricos.

3.2 CAPITULO II: Marco Normativo vigente en Telecomunicaciones en Argentina. Regulación específica referida al Servicio Universal.

[15] Banco de Desarrollo de América Latina (2013), Isdefe "Hacia la Transformación digital de América Latina: las infraestructuras y los servicios TIC en la región".

[16] PBI: Producto Bruto Interno: es el valor monetario de los bienes y servicios finales producidos por una economía en un período determinado. EL PIB es un indicador representativo que ayuda a medir el crecimiento o decrecimiento de la producción de bienes y servicios de las empresas de cada país, únicamente dentro de su territorio. Este indicador es un reflejo de la competitividad de las empresas.

3.2.1 Marco Normativo vigente en Telecomunicaciones en Argentina. Regulación específica referida al Servicio Universal. Estructura de las Autoridades de Aplicación y Control.

En este capítulo se identificará la normativa vigente referente al Servicio Universal, en Argentina a partir de un análisis cronológico de la evolución del tema, desde su creación hasta el presente, de manera tal, que permita conocer el marco actual regulatorio en el que se encuentra enmarcado el mismo.

En la actualidad, en Argentina, nos encontramos con un sector de las Telecomunicaciones liberalizado y en competencia, sin perjuicio de que aún se conocen conflictos entre compañías pequeñas acusando sobre prácticas monopolísticas o contrarias a la libre competencia. Cabe destacar, que la libre competencia a la que se hace referencia convive con la obligación normativa de prestar el Servicio Universal de Telecomunicaciones a toda la población[17].

3.2.2 Puntos importantes del Decreto 764/2000, Anexo III, sustituido por el Decreto 558/2008, Reglamento General de Servicio Universal.

El concepto de Servicio Universal (en adelante SU) nace en Argentina en el año 2000 con la publicación del Decreto 764/00.

Cabe destacar, que en el año 2000 mediante el Decreto 465/00 se dispuso la plena desregulación del mercado de Telecomunicaciones cambiando las reglas de juego de la industria.

Para poder llevar a cabo los principios que esta normativa comprende, fue necesario establecer determinadas reglas específicas de distintos temas referentes al mundo de las comunicaciones, las mismas fueron dictadas en el citado Decreto 764/00.

[17] Weblegal: http://www.laweblegal.com/

El Decreto 764/2000, entonces viene a regular el régimen para las Telecomunicaciones mediante una estructurada regulación, dividida en IV Anexos. Los Anexos mencionados, son referentes a diversos temas regulatorios necesarios de reglamentar en materia de Telecomunicaciones en el año del dictado del Decreto (2000). De esta manera, se realiza un cambio fundamental en el mercado de las empresas de telefonía, comenzando por la desregulación de los servicios de llamadas de larga distancia nacional e internacional.

Al respecto, contiene un primer Anexo relativo a regular las Licencias para brindar Servicios de Telecomunicaciones (Anexo I), recordando que el mercado de Telecomunicaciones hasta el año 1990 se encontraba a cargo de Entel (empresa pública Argentina), continuando con el monopolio del período de exclusividad de Telefónica Argentina (zona sur) y Telecom Argentina (zona norte); y a partir de ese momento se abre el mercado habilitando a través del otorgamiento de Licencias a los Operadores para la prestación al público de servicios fijos o móviles, alámbricos o inalámbricos, nacionales o internacionales con o sin estructura propia, con la característica de ser ilimitadas en el tiempo (sin vencimiento).

Un segundo Anexo referente al Reglamento de Interconexión (Anexo II) para mejorar las comunicaciones de los usuarios y establecer un mecanismo claro de interconexión de redes entre los prestadores.

Un tercer Anexo vinculado al Reglamento de Administración, Gestión y Control del Espectro Radioeléctrico (Anexo IV), fundamental insumo para brindar Servicios móviles (de pleno auge de crecimiento en ese momento), es un recurso natural, de carácter limitado, de dominio público administrado por un organismo del Estado.

Finalmente la normativa contiene un último, (Anexo III), que se encarga de regular al Servicio Universal, tema que se desarrollará durante el Capítulo.

Este Decreto derogó una gran cantidad de normas jurídicas que regulaban hasta ese momento la actividad de Telecomunicaciones, dándole un respaldo normativo a los Servicios vigentes y preparando al mercado para el comienzo de un cambio exponencial en materia de Telecomunicaciones.

La salida de este Decreto fue fundamental dada la insuficiencia legal de pautas para la regulación de los Servicios de Telecomunicaciones que había hasta ese momento, y además, dado el contexto cambiante que sufrían los Servicios de Telecomunicaciones en el año 2000 con el comienzo del crecimiento significativo de la Telefonía móvil y del acceso a Internet que empezaba a transformar el entorno económico y social de las personas.

En consonancia con el art. 42 de la Constitución Nacional[18], el Decreto se dicto para crear las condiciones para la conformación de los mercados en los Servicios de Telecomunicaciones, entendiendo que era el mejor medio para beneficiar a los usuarios y para brindarle un marco regulatorio que respalde la prestación de tales Servicios de Telecomunicaciones.
Este nuevo marco normativo, puso énfasis en la eliminación de barreras de entrada a los actores, sin imponer obligaciones de inversión o de cobertura.

El Anexo relacionado con Servicio Universal, perseguía como finalidad el acceso de la población al Servicio telefónico fijo, como también subsidiar aquellos servicios no rentables cuyo déficit tiene su origen en costos derivados de: las características regionales específicas del área de prestación de servicios (zonas de altos costos), o las condiciones de promoción tarifaria o las condiciones onerosas de la prestación de servicios debido a las limitaciones físicas de los clientes.

La reglamentación del Decreto mencionado anteriormente, demoró años en su salida, hasta que finalmente en el año 2008 se crea el Reglamento General del Servicio Universal (RGSU) con el Decreto 558, el mismo sustituye el Anexo III del Decreto 764/00, reglamentando el mismo, estableciendo los principios y normas que regirán al SU desde el 2008 en adelante.

[18] Artículo 42 CN.- "Los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección y a condiciones de trato equitativo y digno.
Las autoridades proveerán a la protección de esos derechos, a la educación para el consumo, a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, al control de los monopolios naturales y legales, al de la calidad y eficiencia de los servicios públicos, y a la constitución de asociaciones de consumidores y de usuarios..."

Asimismo regula también los servicios, los sectores beneficiados, los sujetos obligados a su prestación, la metodología de los Programas y el mecanismo de financiamiento en el marco del Servicio Universal.

Para comprender la importancia del RGSU resulta necesario resaltar algunos artículos comprendidos en él, para poder entender específicamente el concepto de Servicio Universal, y sobre todo, y el objetivo principal que tiene, para luego poder desarrollar el mecanismo de funcionamiento, las acciones realizadas en función a él, la finalidad que persigue, las obligaciones que acarrea, y finalmente concluir el sentido que el Servicio Universal tiene.

Atento a lo expresado en el párrafo anterior, podemos comprender al Servicio Universal a través de su definición pura y expresa, contenida en el art. 6 del mencionado RGSU, el mismo define al Servicio Universal como:

"*…un conjunto de servicios de Telecomunicaciones que habrán de prestarse con una calidad determinada y precios accesibles, con independencia de su localización geográfica. Se promueve que la población tenga acceso a los servicios esenciales de Telecomunicaciones, pese a las desigualdades regionales, sociales, económicas y las referidas a impedimentos físicos.*
El Servicio Universal es un concepto dinámico, por lo que se debe revisar periódicamente su contenido, analizando los servicios que engloba y las condiciones de prestación, en virtud de la demanda de los servicios, la evolución tecnológica y las necesidades insatisfechas. Inicialmente se satisfarán las carencias de telefonía básica y, en segunda instancia, de acceso a Internet."

La definición es clara, y tiene como fin lograr que todos tengan acceso a los Servicios de Telecomunicaciones, independientemente de las condiciones geográficas, económicas o sociales y fundamentalmente entendiendo el contexto dinámico y cambiante de las Telecomunicaciones pudiendo repensar el modelo de prestación en base a los avances tecnológicos.

Adicionalmente, y con relación a este fin que se intenta deducir, en su art. 5 del Reglamento mencionado, establece el objetivo principal del SU, estableciendo:

"a) Que los habitantes de la República Argentina, en todo el territorio nacional, tengan posibilidades de acceder a los servicios de Telecomunicaciones, especialmente aquéllos que viven en zonas de difícil acceso, o que tengan limitaciones físicas o necesidades sociales especiales.

b) Promover la integración de la Nación.

c) Favorecer la cultura, educación y salud pública, el acceso a la información, las comunicaciones entre instituciones educativas, bibliotecas, centros de salud, etc."

Cabe destacar, que el artículo persigue como meta que toda la población tenga acceso a los Servicios de Telecomunicaciones, pero además intenta entender que dicho beneficio, implica un progreso en la integración de la sociedad y fundamentalmente, que la expansión de la tecnología son medios que facilitan que las personas adquieran conocimientos favoreciendo algo tan elemental como la educación.

3.2.3 Comentarios de la Resolución SC 50/2001 derogada por la Resolución SC 248/2002, formación del grupo de trabajo del SU.

Esta Resolución, crea el grupo de trabajo dispuesto por el RGSU, a efectos del análisis de los parámetros de entrada para el modelo de cálculo denominado Modelo Híbrido de Costos (Hybrid Cost Proxy Model, HCPM), con el objetivo de determinar el costo evitable de largo plazo de prestación del SU, los beneficios no monetarios de la prestación de sus obligaciones y el déficit de acceso o costo neto de la prestación del mismo.

Adicionalmente, invita a los representantes de los prestadores de servicios de telecomunicaciones y cámaras empresariales, a inscribirse en el Registro habilitado para ello con el objetivo de integrar una Comisión Consultiva de dicho grupo.

3.2.4 Aspectos para destacar de la Resolución 80/2007, Condiciones para los prestadores de servicios de Telecomunicaciones en el marco del Servicio Universal.

Continuando con la cronología de la normativa referente al Servicio Universal y en razón de lo expuesto precedentemente, unos meses antes de la salida del RGSU enunciado anteriormente, se dicta la Resolución SC[19] 80/07.

Esta Resolución regula el comienzo de la acumulación de fondos correspondientes al SU, ya que marca el período en el que comienzan a depositarse los montos correspondientes a la obligación de aporte derivada del Decreto 558/08 por parte de todos los Operadores de Telecomunicaciones.

Dicha Resolución junto con el RGSU establecen la modalidad denominada "pay or play" (aporte o prestación), que permite a los prestadores de Servicios de Telecomunicaciones poder:

1) compensar o deducir de la obligación de aporte de inversión al Fondo Fiduciario del Servicio Universal (FFSU) las prestaciones en curso, conforme las categorías y Programas definidos por la Secretaría;
   El RGSU establece determinadas categorías correspondientes específicamente al SU, incluyendo áreas no cubiertas o con necesidades insatisfechas y a los Grupos de clientes con necesidades insatisfechas.

2) o bien realizar directamente el aporte obligatorio correspondiente.

De lo expuesto anteriormente, surge entonces, que todos los prestadores de Telecomunicaciones tienen una obligación de aportar (por cualquiera de las 2 formas "pay or play") a un Fondo especial creado para el Servicio Universal.

[19] SC: Documento dictado por Secretaría de Comunicaciones.

Esta obligación surge del nombrado RGSU (en su art. 7), que establece que todos los prestadores de Telecomunicaciones del país deben aportar el 1% de la totalidad de los ingresos devengados por la prestación de tales servicios, netos de impuestos y tasas que lo graben.

Cabe destacar, que desde el nacimiento del Decreto 764/00 hasta la salida en el año 2007 de la Resolución 80 dictada por la Secretaría de Comunicaciones, los Operadores de Telecomunicaciones no habían realizado los aportes correspondientes ya que la salida de su Reglamentación demoro 8 años, como se indico en párrafos anteriores.

A partir del dictado de esta normativa los Operadores de Telecomunicaciones comienzan a realizar sus presentaciones mediante determinados documentos denominadas: Declaraciones Juradas (en cumplimiento de la Resolución CNC[20] 2713/2007 que contiene los modelos de Declaraciones Juradas que los Operadores están obligados a presentar) en donde se vuelcan mensualmente, o trimestralmente, información referente al cumplimiento de la obligación.

Al respecto las Declaraciones Juradas, contienen las ventas netas de impuestos y tasas del mes declarado (o de los meses en el caso de que sea trimestral), las deducciones que se descuentan por tasas, impuestos y finalmente los Programas prestados por cada compañía de Telecomunicaciones comprendidos en este sistema de "play", donde los Operadores fijos prestan una gran cantidad de Programas con beneficios.

La normativa permite adicionalmente, la exención de aportes en el caso de Servicios locales en áreas de teledensidad[21] inferior al 15%.
Por lo que los operadores, en sus respectivas Declaraciones Juradas deducen un monto correspondiente a aquellas áreas de baja teledensidad donde prestan servicios de Telecomunicaciones.

[20] CNC: Comisión de Comunicaciones
[21] La teledensidad se calcula como el cociente entre la cantidad de líneas de telefonía básica y la cantidad de habitantes del área local. La población comprendida en el área local no siempre es extraíble directamente del censo poblacional, dado que las áreas locales no coinciden exactamente con las áreas censales aplicadas por el INDEC.

Es por ello, que en cumplimiento de la normativa, a partir de septiembre 2007, los prestadores de Telecomunicaciones comienzan a presentar su primera Declaración Jurada, correspondiente al mes de julio 2007, con la información respectiva y adicionalmente, un documento adjunto descriptivo donde explican los Programas prestados por ellas, los beneficios que otorga cada uno, el Parque alcanzado por dichos Programas y la metodología de cálculo utilizada en cada caso para revisión de la Secretaría de Comunicaciones, dicha Autoridad de Aplicación es la competente para determinar los Programas y establecer el mecanismo de prestación de los mismos.
Cabe destacar, que la Secretaría de Comunicaciones (SC) al momento no ha instrumentado cuáles son los Programas habilitados y la metodología para dicha prestación.

3.2.5 Programas prestados en el marco del Servicio Universal.

Atento a la omisión de la Secretaría de Comunicaciones, durante muchos años, permitió la deducción de aporte por medio del reconocimiento de la prestación de determinados Programas, sin dictar acto alguno contra dichas presentaciones.
Sin embargo, finalmente en el año 2012, dicha SC dicta una serie de Resoluciones rechazando la prestación de determinados Programas presentados por casi 5 años por las operadoras de Telecomunicaciones en el marco de SU.

La Secretaría de Comunicaciones emitió dicha serie de Resoluciones rechazando los siguientes Programas correspondientes al Servicio Universal, a saber: Programa de Telefonía Pública Social y Telefonía Pública Deficitaria, de Servicios y Bonificaciones asociados al PSI (“Programa de Sociedad de la Información”), de Servicios para Hipoacúsicos, del Programa Acceso gratuito a Servicios Especiales de Emergencia y a la Comunidad, SSPLD: Servicios Semipúblicos de Larga Distancia y Programas de acceso a internet (dial up) para zonas alejadas de las áreas centrales.
El argumento del rechazo es que todas fueron obligaciones originadas en regulación del pasado (Período de Exclusividad) que se encuentran vigentes, por lo cual no las pueden aprobar como prestaciones a ser subsidiadas por el SU, haciendo caso omiso a la significación e implicancias de la apertura del mercado a la competencia y correspondiente modificación de la fuente de financiamiento, entre otras argumentaciones.

Ante el dictado de estos actos, las operadoras han presentado recursos administrativos, expresando la disconformidad con dichas Resoluciones, fundamentando su idea bajo fuertes argumentos.

Por un lado, los argumentos se basaron en la significativa demora que la Autoridad tuvo y aún tiene, en determinar los Programas habilitados y la metodología de prestación, y por otro lado, las prestadoras se apoyan en el reconocimiento por parte de dicha Autoridad de Control, de permitir la ejecución de dichos Programas a través de la normativa establecida y vigente.

Lo antedicho se funda en primera instancia en el propio RGSU, que establece en su art. 6: *"La Autoridad de Aplicación redefinirá los Programas iniciales previstos en el Anexo III del Decreto Nº 764 de fecha 3 de setiembre de 2000, en orden a garantizar, según el caso,* ***la continuidad de aquellos que se encuentran en ejecución …****"*.

Adicionalmente, nótese que también la propia Resolución SC N°80/2007, en sus consideraciones previas, expresa: *"que a los fines del depósito de los aportes de inversión deberá contemplarse la compensación por la prestación del Servicio Universal en los* ***Programas específicos <u>que se están cumpliendo</u>*** *…"*. A su vez, el art. 10 de dicha Resolución establece que la Comisión allí creada, tiene por finalidad, el análisis de los ***Programas existentes*** y la evaluación de su incidencia…".

En segunda instancia, es dable destacar que atento a la fecha de rechazo de los Programas, no considera en sus fundamentos las presentaciones realizadas por las operadoras telefónicas en relación a los Programas por ella prestados.

Las Resoluciones dictadas por la Secretaría, concluyen que ninguno de los Programas analizados califica para ser susceptibles de ser subsidiados por el Fondo, intentando desvirtuar el derecho de las prestadoras, a compensar por medio de Programas de carácter netamente social, que además vienen brindando las operadoras hace más de 10 años.

Adicionalmente, la Secretaría indica en su rechazo, que los Programas no fueron autorizados por ella, sin advertir que dicha omisión es notable y que la propia Secretaría es la que debe autorizar o rechazar Programas pero en tiempo y forma oportuno y no, 10 años después del nacimiento del SU.

Los Programas que los prestadores de Telecomunicaciones se deducen son beneficios que se les otorgan a distintas personas o a la Sociedad en general, por diferentes condiciones o fundamentos, en base a la normativa vigente.

Como se indico anteriormente, actualmente, se siguen prestando los mismos, y se encuentra en una instancia recursiva que aún no está resuelta.

Atento a lo antedicho, algunos Operadores depositan los montos correspondientes a los montos derivados de la prestación de los Programas bajo protesto aguardo la resolución del tema. Sin embargo, otros Operadores optan por no depositar los montos correspondientes derivados de los Programas, continuando su prestación y beneficios y deduciéndolos en sus Declaraciones Juradas respectivas hasta tanto se defina el tema en cuestión.

Es dable destacar, que el papel del Estado en las cuestiones descriptas es de sumo peso, y las decisiones tienen una gran carga política, la cual es dinámica y varía en función a los cambios de Autoridades y grupos políticos involucrados.

A continuación se describen algunos de los Programas presentados por las operadoras de Telecomunicaciones junto con la primer Declaración Jurada presentada en julio 2007.
La misma contenía los siguientes Programas:

- ✓ **Programa para la Sociedad de la información**: concebido como un conjunto de Programas de la más diversa índole, el mismo contiene beneficios para: Bibliotecas Populares y los Centros Tecnológicos Comunitarios (CTC), Escuelas y Centros de Jubilados.

  Para las **Bibliotecas Populares y Centros Tecnológicos Comunitarios (CTC)** ubicados en las áreas de tarifas básicas, comprende Bonificaciones especiales del 100% de los cargos de conexión de una línea del Servicio Básico Telefónico, asimismo la bonificación mensual hasta 2.180 PTFO equivalentes a $100 (pesos cien) de la respectiva factura telefónica.

Para los **Centros Tecnológicos Comunitarios (CTCs)**: consiste en un programa que se basó en la instalación de computadoras en red con conexión a Internet y el restante equipamiento informático, alojados en una institución huésped y destinados al uso comunitario, en localidades o parajes que, debido a condiciones de desventaja socio-económica o geográfica, no cuentan con tecnología informática ni el consiguiente acceso a la comunicación y el conocimiento en gran escala.

Entre los objetivos del programa, se prioriza brindar las tecnologías de la información y la comunicación a disposición de la población en condiciones de desventaja socio-económica o geográfica, así como la universalización del acceso a las tecnologías de información y comunicación, la implementación de Proyectos surgidos de las necesidades y demandas locales, otorgando prioridad a las áreas de la producción, el trabajo, la salud y la educación.
Asimismo, en cuanto a la integración laboral y social de personas con necesidades especiales, las iniciativas surgieron por parte de los centros y del Proyecto del programa que brinda apoyo tecnológico a la discapacidad.

Universidad de San Andrés

Para las **Escuelas primarias y secundarias** otorga un descuento en el abono mensual del Servicio Básico Telefónico de las subsidiadas por el Estado Nacional, el que se estableció en el monto equivalente al abono "Categoría Casa de Familia", bonificándoles mensualmente hasta 2.180 PTFO equivalentes a cien pesos de la factura de una línea telefónica de las Asociaciones de Bomberos Voluntarios.

Para los **Jubilados, Pensionados y clientes Deficitarios:** este Programa surge de lo especificado en el cuarto acápite del artículo 26 del Anexo III del Decreto 764/00, el cual indica que consiste en *"un descuento sobre el servicio de telefonía local para jubilados, pensionados determinados y otras categorías de clientes que, por sus características de consumo, son deficitarios a los efectos de la prestación del servicio telefónico fijo, independientemente de su localización geográfica"* y particularmente

detalla los siguientes tres subProgramas: *"a) Jubilados; b) Pensionados y c) Clientes de bajos ingresos"*.

De la lectura de la normativa que diera origen a este beneficio (Bonificación por Bajo Consumo), se desprende que su objetivo fue el de atender *"….la situación particular de los consumidores de menores recursos…."*, mediante la implementación de *"…una tarifa de carácter social….que canalice el subsidio…"*, argumentos que luego son reproducidos por el propio Dto. 764/2000.

- ✓ **Programa "Telefonía Pública de Larga distancia en áreas sin servicio telefónico local" (SSPLD):** Este Programa corresponde a uno de los denominados Programas Iniciales indicados en el artículo 26 del RGSU del Decreto 764/00 en el que se especifica que tiene por objetivo "*Promover la instalación y mantener la operación del primer teléfono público o semipúblico para poblaciones carentes de servicio telefónico, en áreas definidas por la Autoridad de Aplicación.*" , especificando que "*dentro de este Programa se incluye el siguiente subprograma:*

  a) Áreas sin servicio local atendida sólo con una cabina pública de LD: un subsidio mensual para un único teléfono por localidad".

- ✓ **Programa "Telefonía Pública Social":** Este Programa, también corresponde a los enumerados como Programas Iniciales Sociales, correspondiente al segundo acápite del artículo 26 del Anexo III del Decreto 764/00 el que especifica que tiene por objetivo "*Promover la instalación de teléfonos públicos a precios subsidiados en zonas de bajos recursos, en áreas definidas por la Autoridad de Aplicación"*.
  Este Programa se divide en dos:

  - Teléfonos Semipúblicos Sociales: corresponde a lo especificado como subprograma: "*a) Telefonía pública social: un subsidio mensual para teléfonos con tarifas preestablecidas*".

- Teléfonos Públicos deficitarios: este Programa corresponde a lo especificado en el Art. 9.5 Inc. v) del RGSU aprobado por el Dto. 764/00, en el que se indica que para la determinación de los subsidios para los distintos Programas de SU, "*la Autoridad de Aplicación, deberá tomar en consideración con carácter prioritario los siguientes criterios:"*… la "*v) Atención a Prestadores que explotan teléfonos públicos instalados en zonas que, por el bajo nivel de recaudación, torne deficitaria su prestación*".

En este sentido, actualmente las prestadoras cuentan con teléfonos públicos instalados en zonas que, por el bajo nivel de recaudación son deficitarios y continúan instalados por la función social que cumplen.

- ✓ **Programa "Atención a usuarios con Limitaciones Físicas": Hipoacúsicos:** Este Programa, es otro de los denominamos Programas Iniciales, y el mismo se encuentra especificado en el cuarto acápite del artículo 26 del Anexo III del Decreto 764/00.
  El mismo establece que el Programa consiste en "*la provisión de estaciones terminales especiales y otros mecanismos que se requieran para la atención de clientes con limitaciones físicas determinados por la Autoridad de Aplicación*". En este sentido, se brinda el servicio de telefonía pública para hipoacúsicos, utilizable mediante dispositivos especialmente adaptados con visor y teclado, así como el Centro Nacional de Intermediación donde, con la asistencia de distintos sistemas, las operadoras realizan la intermediación entre una comunicación originada por un usuario hipoacúsico y la persona del destino al cual se quiere comunicar.

- ✓ **Programa "Educación, Cultura, Salud y Servicios de Emergencias":** las prestadoras de Telecomunicaciones brindan dos subProgramas de esta categoría, contemplados en el quinto acápite del artículo 26 del Anexo III del Decreto 764/00 referenciado como "Educación, Cultura, Salud y Servicios de Emergencias".
  El artículo indicado especifica que este Programa consiste "*en descuentos para el acceso a servicios de Telecomunicaciones a los establecimientos públicos tales como escuelas, bibliotecas y centros de salud públicos, para lo cual la Autoridad de*

Aplicación determinará cuales serán los establecimientos destinatarios de los descuentos".

Los subProgramas brindados, que no cuentan con otra fuente de financiación, consisten en:

Programa **Accesos a Servicios de Emergencia** y otros servicios de numeración reducida mediante los cuales se brindan distinto tipo de asistencia a la comunidad. Este Programa incluye servicios de emergencia tales como el 100, 101, 106, 107, 911.

Asimismo, incluye el déficit originado por la prestación gratuita del Servicio 110 de Información de Guías, servicio que cuenta con una significativa cantidad de recursos humanos y una importante infraestructura técnico-informática desplegada en tres puntos distintos del país, recursos con los que se garantiza la accesibilidad de los usuarios al mismo y la permanente actualización de la información que se les brinda.

No obstante el derecho contractual de la Licenciataria a percibir ingresos por su prestación, superada las inhibiciones legales temporales a la que fuera sometido, incluso hoy es brindado en forma gratuita.

- ✓ **Programa "Áreas Locales de Altos Costos De Operación y Mantenimiento":** Corresponde al Programa del mismo nombre indicado en el último acápite del artículo 26 del Anexo III del Decreto 764/00, que tal como indica dicho artículo es *"… un subsidio que recibirán los clientes activos de los Prestadores locales en áreas de altos costos. El objeto de este Programa es mantener el precio mensual (incluyendo abono y consumo) de los servicios de Telecomunicaciones en zonas de alto costo, a niveles similares a los de las grandes urbes, estimulando la integración cultural e impulsando el federalismo*."

  Adicionalmente, este Programa de transcendental importancia es detallado en el Artículo 8º donde se especifican las Categorías del SU y es identificado como ***"i)** zonas de altos costos" correspondiente a* la primera de las tres Categorías de SU consideradas. Se indica que, junto con los servicios específicos (iii) "*son aquellas que, teniendo en cuenta los costos de provisión del servicio, los ingresos generados y las limitaciones tarifarias, sólo pueden ser servidas bajo condiciones de costos fuera de los estándares comerciales, esto es, son aquellas Áreas Locales del Servicio Básico*

Telefónico ..... que un Prestador podría no atender si no tuviese obligaciones del S.U. que le requirieran proveer el servicio a precios accesibles".

- ✓ **Acceso a Internet en localidades distantes, mediante servicios 0611 Y 0612:** Este Programa se enmarca en la categoría del SU consignada en el Art. 8 del RGSU " ***iii)*** *Servicios específicos*", que indica que *"en esta categoría se encuentran todos los servicios que la Autoridad de Aplicación resuelva promover, fijando para ellos un nivel de tarifas, calidad y cantidad tal, que sólo puedan ser prestados bajo condiciones de costos ajenas a los estándares comerciales"*. Particularmente este Programa contempla la generalización del acceso a Internet en localidades alejadas de los grandes centros urbanos, a precios con significativas bonificaciones respecto de la Tarifa vigente. Adicionalmente, estos Programas del SU se encuentran refrendados en los Acuerdos con la Secretaría de Comunicaciones y en la Carta de Entendimiento de fecha 20 de mayo de 2004 suscripta entre el Estado Nacional y las empresas Licenciatarias del Servicio Básico Telefónico.

- ✓ **Programa "Tarjeta Solidaria":** surge de la categoría del SU indicada en el Art. 8 del RGSU " *iii) Servicios específicos***",** correspondiéndole las misma descripción resaltada entre comillas en el Punto 7 precedente.

  Esta tarjeta telefónica recargable destinada a los titulares de los "Planes Jefes de Hogar" corresponde lo acordado en la Carta de Entendimiento de fecha 20 de mayo de 2004 suscripta entre el Estado Nacional y las empresas Licenciatarias del Servicio Básico Telefónico.
- ✓ Deducciones por Teledensidad.

  Los Operadores de Telecomunicaciones pueden acceder a la web de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones, donde en su home presenta el siguiente link de acceso por el cual se listan las Áreas locales con Teledensidad menor o igual al 15%, este listado fue subido a la página http://www.cnc.gov.ar/ de manera provisoria pero nunca se puso a disposición el listado de localidades definitivo, e incluso no se actualizaron las áreas locales no incluidas o bien las que ya no pertenecerían a este grupo.

Por dicho motivo, cada operador toma este listado como válido deduciendo los montos de dichas localidades como deducciones que se incorporan a los Programas de Servicio Universal.

Gráfico 3: Listado Provisiorio de aquellas Áreas Locales consideradas con Teledensidad menos o igual al 15%
Fuente:Acceso desde la web de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones.

Resumidamente puede concluirse entonces que todos los servicios específicos brindados dentro de cada Programa Inicial del Servicio Universal mencionados precedentemente, son indudablemente Programas del Servicio Universal en tanto están destinados a cubrir necesidades básicas de acceso a los servicios de telefonía y de internet, que contribuyen a la integración social, contando tales prestaciones con bonificaciones de carácter social o, según el caso, resultando su prestación deficitaria.

3.2.6 Fondo Fiduciario del Servicio Universal.

Como se mencionó anteriormente, el Servicio Universal comprende un Fondo especial que contiene financiamiento para prestar los Servicios respectivos.
En cumplimiento de la normativa descripta, los montos que resultaban de las presentaciones de las Declaraciones Juradas se depositaban mensualmente en una cuenta

única del Banco de la Nación Argentina, a nombre de cada prestador y en forma individualizada.
Los Fondos fueron acumulados en dichas cuentas individuales, correspondientes a cada prestador de Telecomunicaciones, desde julio 2007 hasta el año 2010, cuando se crea finalmente el Fondo Fiduciario del Servicio Universal por medio de la Resolución 154/2010.

La instrumentación del Fondo Fiduciario del Servicio Universal se concretó mediante la suscripción de un contrato de fideicomiso, de conformidad con lo establecido en la Ley Nº 24.441 y sus modificatorias.

En el año 2010, como se indicó en el precedentemente, se produce un significativo cambio con la conformación del Fondo Fiduciario del Servicio Universal[22], dictado bajo la Resolución SC 154/10, a partir de esa fecha se transfieren los fondos acumulados de julio 2007 hasta la salida de la Resolución indicada (octubre 2010) a una cuenta del Banco Itaú (Banco que es seleccionado a través de una Licitación pública).

A partir de ese momento, todos los prestadores de Telecomunicaciones transfieren entonces, los depósitos acumulados en la cuenta individualizada, a dicha cuenta denominada "Fondo Fiduciario del Servicio Universal".
Este Fondo, es administrado por un Comité Técnico de Servicio Universal[23].
Dicho Comité Técnico de Servicio Universal, está integrado por distintas autoridades del Estado y de prestadores de Telecomunicaciones.
Este Comité mencionado, es el responsable de recibir de la Secretaría de Comunicaciones, los Programas a financiar, de Administrar y Controlar el respectivo FFSU.
Adicionalmente, se encarga de la evaluación económica y técnica de los Proyectos y de la realización de las licitaciones y adjudicaciones de los nuevos Programas del SU, previa aprobación de la SC[24].

[22] El Fondo del Servicio Universal se crea en el Banco Itaú.
[23] La Regulación vigente fue extraída de la web de INFOLEG http://www.infoleg.gov.ar/.
[24] Esta información se extrajo del Balance del Grupo Telecom Argentina S.A. anual de 2012.

3.2.7 Comentarios destacados sobre la Resolución 9/2011, "Programa de Infraestructura y Equipamiento" en el contexto del Servicio Universal.

Continuando con la normativa vigente, cabe resaltar que en el año 2011, surge la Resolución SC 9 que determina el Programa "Infraestructura y Equipamiento" para el desarrollo de nueva infraestructura de Telecomunicaciones y/o actualización de la existente.

A partir de la salida de dicha Resolución los Operadores de Telecomunicaciones presentaron Proyectos de inversión dentro del tiempo otorgado para ello, ya que de no hacerlo, los Operadores debían realizar depósitos por las sumas correspondientes a los aportes obligatorios por el período de enero 2001 a junio 2007 (llamados fondos del pasado no depositados en la cuenta Fiduciaria del Servicio Universal).
La Resolución indicada establece una serie de requisitos que los Operadores debieron tener en cuenta al momento de la presentación, como ser, que debían incluirse localidades alejadas no cubiertas por servicios de Telecomunicaciones o bien aquellas localidades con cobertura marginal, donde se pudiera realizar un despliegue de actualización de infraestructura (en estos casos se ofrecía cambiar las Radiobases 2G por tecnología 2G/3G).

Es importante resaltar, que las localidades seleccionadas por los Operadores, son sitios alejados, poco rentables, donde las condiciones socio económicas no son las óptimas para el despliegue de infraestructura. En los Proyectos presentados en localidades con las características descriptas, se ofrece brindar Servicios móviles y Datos móviles.
Adicionalmente, la Resolución establece la metodología para presentar los Proyectos, por lo cual, los mismo debieron limitarse al proceso de información solicitado. La metodología establecida es rigurosa, debiendo incluirse en las presentaciones, el objetivo y metas del Proyecto, junto con el listado de localidades y mapas de los sitios, su respectiva georeferenciación, descripción de las condiciones del lugar, tecnología y servicio que se prestará, el plan de negocios indicando una estimación de los gastos de inversión, gastos operativos e ingresos (realizando a la vez, una estimación de la demanda en base a la

población de cada localidad), el plazo de ejecución del mismo, las especificaciones técnicas necesarias.

Nótese, que la modalidad para poner en funcionamiento el Proyecto, es por medio de la aprobación de la Secretaría de Comunicaciones. Quien realizo una serie de pedidos, aclaraciones y modificaciones desde la presentación de los Proyectos hasta la actualidad.

Las localidades seleccionadas son localidades publicadas en la Resolución SC 88/09 donde se listan lugares alejados sin servicio básico telefónico distribuidos en todo el país. Dicha Resolución crea un programa denominado "Telefonía e Internet para localidades sin cobertura de Servicio Básico Telefónico (SBT)" a ser subsidiado con los fondos que ingresen al FFSU. El mismo procura brindar telefonía e internet móvil. Los Proyectos que la SC apruebe serían remitidos al Comité para que evaluada la disponibilidad de fondos sean sometidos a los procesos licitatorios previsto por el Decreto 558/08.

Este Proyecto fue presentado en cumplimiento de la obligación de aporte de los prestadores de Telecomunicaciones correspondientes a los denominados "Fondos del pasado", son aquellas obligaciones de aporte pendientes, que no fueron depositados en el Fondo debido a que no estaba reglamentado el Servicio Universal. Los mismos corresponden a los aportes correspondientes desde enero 2001 a junio 2007, esto es, desde el nacimiento del Decreto que encuadra al Servicio Universal y nace la obligación de aporte 764/2000 hasta su reglamentación.

Entre la primera presentación realizada por los prestadores de Telecomunicaciones, y al día de la fecha, la Secretaría de Comunicaciones fue solicitando una serie de aclaraciones de información referente al cumplimiento de la Resolución, y sobre todo a actualizaciones en relación con la tecnología y valores.

Esto resulta de interés, ya que las primeras presentaciones se basaron en tecnología 2G, mientras que las últimas fueron presentadas para tecnología 3G. Respecto de los valores se fueron actualizando en función del dólar y la inflación de los montos de inversión y gastos

operativos que se iban produciendo a lo largo de los meses que los entes encargados demoran en analizar.

Cabe destacar, que al día de la fecha el Proyecto se encuentra pendiente de aprobación por parte de la Secretaría de Comunicaciones, destacando que los últimos Proyectos fueron presentados por los Operadores en 2014 (distintas versiones actualizadas en función de las solicitudes de la Secretaría de Comunicaciones y demás organizaciones incluidas en este proceso).

3.2.8 Comentarios y Discusión de la Licitación pública N°1, Pliego de Bases y Condiciones para la Licitación de Proyectos en el Marco del Programa, y aspectos destacados de la fallida Licitación N°2 "Internet para Bibliotecas públicas".

En el año de sanción de la Resolución 9 (2011), mencionada en el punto anterior, es importante destacar que comenzaron a utilizarse los montos que integran el Fondo Fiduciario del Servicio Universal por primera vez, con el fin de subsidiar la inversión referente a brindar Servicio de Banda Ancha a determinadas Establecimientos Educativos, (Listado de Escuelas con su categoría de conectividad requerida incorporado como Anexo al Pliego), la metodología llevada a cabo fue por Licitación Pública donde se presentaron los Operadores de Telecomunicaciones (correspondiente a la Resolución SC 147/10[25]) y se realizó la adjudicación de las mismas a distintos Operadores.
El objetivo del Programa establecido por la Resolución SC 147/10 indicada anteriormente, es bonificar el Servicio de Internet Banda Ancha a establecimientos educativos de gestión estatal. Se solventará el abono mensual del servicio de Internet Banda Ancha y los costos de instalación del servicio, por única vez.

La misma se adjudico en función a la Oferta realizada por cada uno de los prestadores respecto de la tecnología ofrecida y la categoría de conectividad ofrecida para cada Escuela.

[25]Programa Internet para Establecimientos Educativos implementado mediante la utilización de los recursos del Fondo del Servicio Universal ingresados a la cuenta recaudadora del FFSU.

La adjudicación se realizo con la metodología de Licitación (Licitación N°1) adjudicando en base a la ponderación entre la mejor Oferta realizada por cada Prestador de servicio de Banda Ancha, valorizando cargo de instalación por única vez, cargo mensual o abono del servicio y prestaciones adicionales ofrecidas (por ej: control de contenidos con su respectiva valorización mensual).

Actualmente, los Operadores finalizaron la instalación de los servicios de Banda Ancha en los Establecimientos Educativos adjudicados. Adicionalmente, cada prestador presenta (anualmente) la facturación referente a los cargos por las prestaciones que brinda, frente al Comité del Fondo Fiduciario del Servicio Universal, encargado de administrarlo para el recupero de los cargos, financiando los servicios por dicho Fondo.

Cabe resaltar, que ese mismo año, se estableció bajo la Resolución 148/10[26], la cual llamó a Licitación N° 2, a prestadores de Telecomunicaciones, con el objeto de subsidiar la prestación del Servicio de Banda Ancha pero en este caso, para Bibliotecas Públicas.

Esta licitación quedó en estado de pre-adjudicación, y luego fue suspendida por la Secretaría de Comunicaciones. La misma fue dejada sin efecto para su redefinición.

Actualmente, están trabajando en la Secretaría de Comunicaciones, en conjunto con el Comité Técnico de Servicio Universal en la elaboración de un nuevo Pliego para brindar Servicio de Banda Ancha a los Establecimientos Educativos restantes, que no pudieron incluirse en la Licitación N°1 por diferentes cuestiones.

[26] Programa Internet para Bibliotecas Populares consistía en bonificar el servicio de Internet Banda Ancha a Bibliotecas Populares, en la modalidad tarifa plana, uso ilimitado, con 1024 kbps de bajada. Los servicios de Internet Banda Ancha contarán con una bonificación (100%) del importe total del abono mensual y los cargos de conexión, si los hubiere.

3.2.9 Comentarios y Discusión de la Licitación pública N°3, Pliego de Bases y Condiciones, "Programa de Telefonía e Internet para localidades sin Servicio Básico Telefónico" conforme Resolución 88/2009, en el marco del Servicio Universal.

En 2012, se llama nuevamente a Licitación N°3, a Operadores de Telecomunicaciones, para prestar Servicios de Telecomunicaciones en localidades sin Servicio Básico Telefónico. El objetivo del mismo es brindar Servicio Básico Telefónico, Internet de Banda Ancha Fija y otros servicios (servicios móviles) a determinadas localidades[27] subsidiando los gastos de inversión y operativos a través de la utilización de los fondos de la cuenta recaudadora del Servicio Universal (el Programa se desarrolla en el marco de la Resolución SC 88/09)[28].
Cabe destacar, que los fondos del Servicio Universal, además de subsidiar las Licitaciones indicadas, también se utiliza para la contratación de auditores externos necesarios para llevar cabo los distintos Proyectos.

Como se indicó anteriormente, El Comité es el encargado de administrar dicho fondo y de verificar que se realicen los aportes correspondientes y los pagos de los subsidios y de las contrataciones necesarias.

No se puede dejar de advertir en este punto, que los Proyectos de telefonía móvil, SBT e internet presentados tienen la particularidad de ser deficitarios cumpliendo con el espíritu del Servicio Universal.

La sustentabilidad de las inversiones en el marco del Servicio Universal puede tener determinadas excepciones para que sean rentables, pero la esencia del Servicio Universal es cubrir aquellas localidades dónde los Operadores no deciden invertir por razones económicas, sociales, geográficas.

[27] La licitación contempla 419 localidades distribuidas en toda Argentina.
[28] La licitación se encuentra en estado de pre-adjudicación.

Sin embargo, a pesar de tener esta características algunos Operadores de Telecomunicaciones deciden realizar ofertas en las distintas Licitaciones por distintos motivos: por un lado, porque de alguna manera el operador recupera el aporte realizado en inversiones que permiten un mayor despliegue de infraestructura, por otro lado, por un tema de imagen y de marca (llegar a localidades alejadas)[29].

Como se explico, si bien el Servicio Universal se creó a través del Decreto 764 en el 2000, recién los Operadores de Telecomunicaciones comenzaron a realizar sus aportes obligatorios luego de su Reglamentación (julio 2007).

Cabe destacar, que en el 2008, la SC dictó la Res. 405/08 que fue recurrida por las empresas de Telecomunicaciones.

Por ello, las objeciones planteadas en dicho recurso fueron posteriormente resueltas por el Regulador a través del dictado de la Res. SC 154/2010 donde se crea el Fondo Fiduciario del Servicio Universal y establece la metodología de ingreso de aportes referentes al SU a esta cuenta recaudadora fiduciaria.

Universidad de San Andrés

Desde ese entonces se acumularon fondos que no fueron utilizados hasta la salida de dicha Resolución SC 154/2010 donde se crea una cuenta única en el Banco Itaú. A partir de ahí, el Estado comienza a impulsar el desarrollo de determinados Programas en cumplimiento de la normativa vigente, a través de las Licitaciones enumeradas anteriormente, algunas ejecutadas, otras suspendidas para su redefinición y otras pendientes de adjudicar como se explico anteriormente.

[29] Tesis publicada por Universidad de San Andrés, por Wessel Martín (2011), "¿Pueden ser sustentables las inversiones en el marco del Servicio Universal de Telecomunicaciones en la Argentina?".

Estructura organizacional del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Autoridades a cargo de la Secretaría de Comunicaciones y de organismos de Control referentes en materia de Telecomunicaciones.

3.2.9.1 Organismos Nacionales y autoridades responsables.

La Estructura referente a las Telecomunicaciones a nivel Nacional tiene en la cúspide al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, dependiente de la Presidencia de la Nación[30].

Siguiendo con la pirámide, esta industria se encuentra, entonces, dentro de la órbita de la Secretaría de Comunicaciones[31] (SeCom) dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, dependiente de la Presidencia de la Nación mencionado como Autoridad.

Por último, encontramos en la estructura organizacional, a la Comisión Nacional de Comunicaciones[32] (CNC), como organismo descentralizado que funciona en el ámbito de la Secretaría de Comunicaciones, a cargo de un Interventor: Ceferino Namuncurá y un subinterventor Nicolás Karavaski.

[30] Web del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios http://www.minplan.gob.ar/
[31] Web de la Secretaría de Comunicaciones http://www.secom.gov.ar/
[32] Web de la Comisión Nacional de Comunicaciones http://www.cnc.gov.ar/

3.2.9.2 Organismos Internacionales y autoridades responsables.

3.2.9.2.1 Comisión Interamericana de Telecomunicaciones (CITEL[33]).

Es un Organismo asesor especializado de alto nivel de la Organización de los Estados Americanos (OEA), líder en la región en todos los aspectos relacionados con las Telecomunicaciones/tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y se ocupan de facilitar y promover el desarrollo integral y sostenible de las TIC´s en las Américas, basado en los principios de universalidad, solidaridad, transparencia, equidad, reciprocidad, no discriminación, neutralidad tecnológica y optimización de los recursos, teniendo en cuenta el medio ambiente y el desarrollo humano sostenible para el beneficio de la sociedad en cada país de la región. Cabe destacar, que Argentina es un Estado miembro de la organización.

3.2.9.2.2 Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT[34]).

Es un organismo especializado de Telecomunicaciones de la Organización de las Naciones Unidas encargado de regular las TIC´s a nivel Internacional entre las distintas administraciones y empresas operadoras.
Se encarga de coordinar los servicios de Telecomunicaciones a nivel mundial.

3.2.10 Planes realizados en Argentina en el marco del Servicio Universal, pero financiados a través del presupuesto del Estado, y no por subsidio del Fondo Fiduciario del Servicio Universal.

El Estado promovió en particular, el impulso a determinados Proyectos en Argentina en el marco del Servicio Universal.
Los mismos son: “Conectar Igualdad”[35] y “Argentina Conectada”[36], pero ambos Proyectos se llevaron a cabo con fondos públicos, y no con los fondos acumulados del Servicio Universal.

[33] Web del organismo Internacional https://www.citel.oas.org/es/paginas/default.aspx
[34] Web del organismo Internacional http://www.itu.int/es/about/Pages/default.aspx

Para conocer un poco más acerca de estos Programas, se realizará una breve descripción de los mismos, que como se indicó si bien no fueron realizados con presupuesto del Fondo del Servicio Universal, sin embargo, se encuentran enmarcados dentro de los Programas del Servicio Universal, pensando que el fin del mismo es que todos puedan tener acceso a las Telecomunicaciones.

El Plan Conectar Igualdad tiene el fin de reducir la Brecha Digital, educativa y social en Argentina, el mismo consiste en la entrega en todo el país de netbooks a todos los estudiantes y docentes de establecimientos públicos (Decreto 459/2010).

La puesta en marcha de este plan tiene como objetivo principal fomentar la introducción de las TIC´s en los métodos de enseñanza en la secundaria, de manera que impacte en la mejora del aprendizaje.

El Plan Argentina Conectada busca integrar iniciativas a través de ampliar la cobertura y mejorar la calidad del servicio a Internet de Banda Ancha, en particular en las zonas no rentables. El Plan contempla diversas iniciativas complementarias para el despliegue de red de fibra (Decreto 1552/2011).

Tiene como principal estrategia desarrollar: la optimización del uso del Espectro Radioeléctrico de las Telecomunicaciones, el Servicio Universal, entre otras cuestiones, la producción nacional, entre otras cuestiones.

El Plan estará a cargo de una Comisión de Planificación y coordinación estratégica que lleva a cabo el Proyecto.

Los ejes en los que se basa el Proyecto son: Infraestructura y equipamiento para la conectividad a través de una red de fibra óptica segura, comunicación entre las distintas áreas del gobierno de manera más eficiente fomentando el desarrollo de contenidos y por último promover la inclusión digital implementando espacios para el acceso a las tecnologías que permitan desarrollar habilidades y herramientas de la comunidad.

Cabe resaltar que ARSAT SA[37], es la empresa que lleva a cabo el Proyecto con cooperación de distintos sectores.

---

[35] Web del Proyecto http://www.conectarigualdad.gob.ar/

[36] Web del Proyecto http://www.argentinaconectada.gov.ar.

[37] Web de la empresa http://www.arsat.com.ar/compania, empresa encargada de la implementación de las políticas de Estado en materia de Telecomunicaciones, radiodifusión e Internet.

De acuerdo con el concepto de brecha de demanda desarrollado anteriormente, es importante analizarlo en forma práctica en base a las acciones realizadas en Argentina para cubrir las deficiencias del sistema.

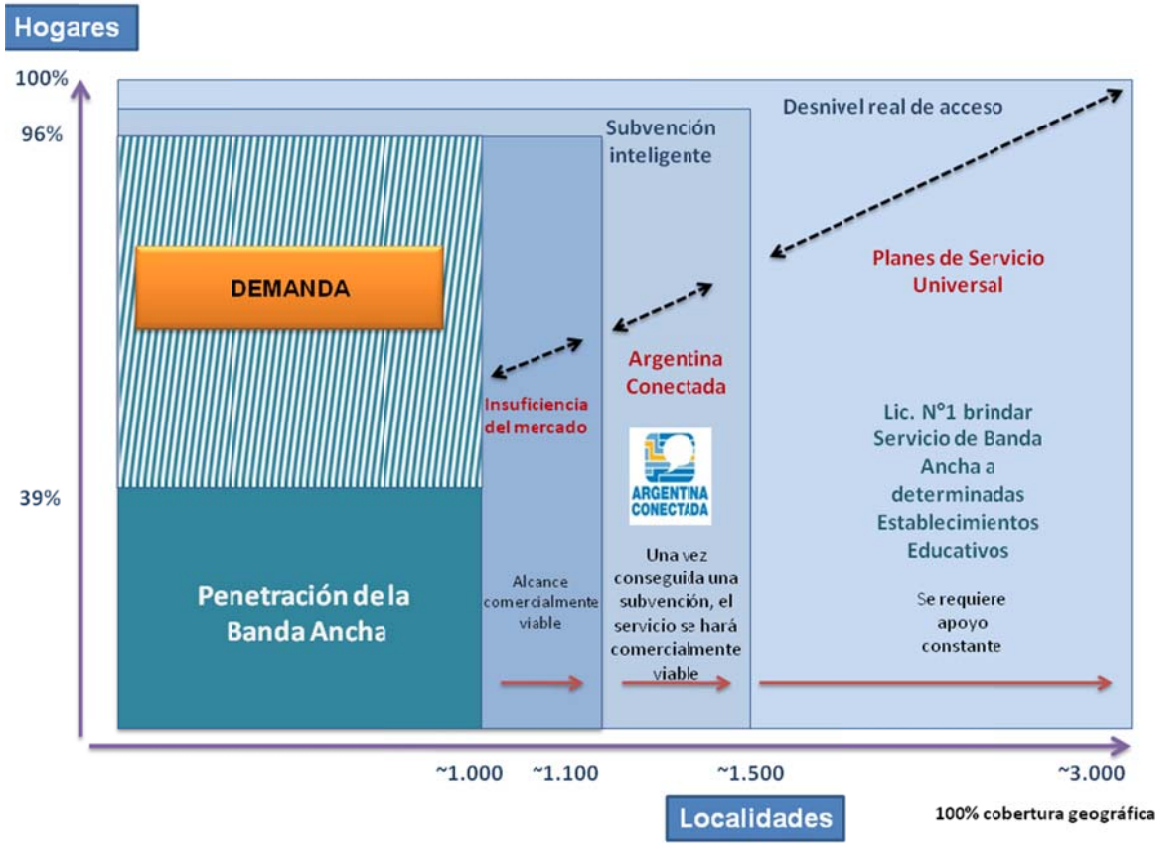

Gráfico 4: Brecha de demanda entre cobertura y penetración de Argentina.

Fuente: elaboración propia con datos extraídos de UIT, Pyramid Research y Indec Censo 2010 (considerando a las grandes localidades como únicas localidades (AMBA-Rosario-Córdoba).

El cuadro muestra en dos ejes la cantidad de localidades y el porcentaje de penetración de hogares respecto del servicio de Banda ancha. El gráfico muestra cuatro bloques, en el primero podemos verificar la cantidad de hogares que tienen cobertura y contratan el servicio, en el segundo bloque nos encontramos con localidades con cobertura, pero que eligen por distintas razones no contratar el servicio de internet, un tercer bloque donde mediante el esfuerzo del Estado y los privados se logra la subvención consiguiendo la prestación del servicio y un cuarto grupo en el que requiere de la aplicación del mecanismo del SU en forma constante.

CAPITULO III: Fondo de dinero acumulado por aportes de los operadores de telecomunicaciones.

En este punto se analizará como se conforma el fondo, que destino tiene el dinero y cuál es la forma en la que se administra en los distintos países, y particularmente en Argentina.

3.2.11 Marco de Financiamiento del Servicio Universal.

Como regla general, los fondos de Servicio Universal se financian con la contribución de operadores de telecomunicaciones mediante algún tipo de mecanismo (UIT 2013).
La mayoría de los países establecieron políticas de Acceso Universal, las cuales son fundadas en la constitución de fondos dedicados. La diferencia es la metodología que cada país empleó para la utilización de dichos fondos.
Salvo en el caso de la imposición de metas de universalización a los Operadores, o los compromisos de cobertura en las subastas de espectro, en general el Acceso al Servicio Universal (ASU) se financia o co-financia a través de fondos de universalización.

Es por ello, que el Servicio Universal es una herramienta fundamental de financiamiento para garantizar aquellas prestaciones que promuevan la inclusión digital a aquellos individuos o comunidades de escaso atractivo a los actores del sector privado. El presente eje es prioritario en la medida en que el Servicio Universal constituye un concepto cuya redefinición constante es resultado del dinamismo que caracteriza al sector de las Telecomunicaciones, como así también a las demandas sociales y políticas vinculadas al usufructo de dichas tecnologías (AHCIET 2013).

En este punto resulta importante la articulación de la inversión pública en infraestructura de red con la prestación de servicios por parte del sector privado.

En la mayoría de los casos, la contribución del operador corresponde a un porcentaje de los ingresos.

Los Programas de Acceso Universal son financiados por fondos integrados con aportes, los mecanismos predominantes usados para financiar dichos Programas de Acceso Universal son a través de impuestos o tasas que van del 1 al 3%, aplicables a los ingresos de los Operadores de Telecomunicaciones, o asignaciones periódicas de los ingresos generales del gobierno.

Estos mecanismos proveen en la mayoría de los países que integran REGULATEL[38] un financiamiento que se utiliza para el desarrollo de dichos Programas de Acceso Universal. El reto actual es utilizar dichos fondos de manera eficiente y a su debido tiempo (Stern y Townsend, 2006).

En referencia al nivel de actividad de los fondos de distintos países del mundo se puede analizar el siguiente cuadro:

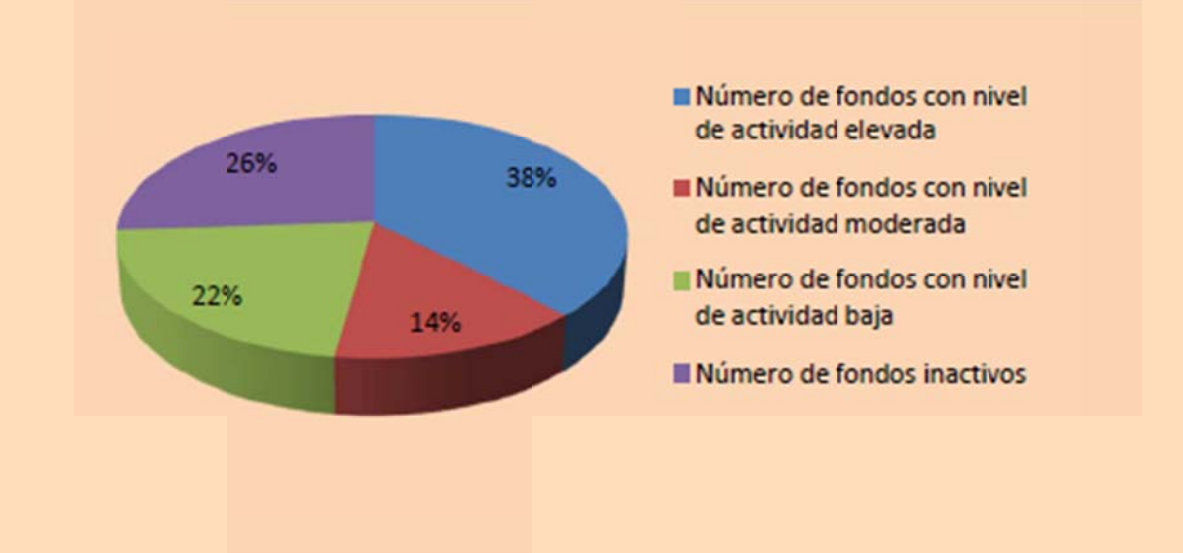

Gráfico 5: Actividad de los fondos SU.

Fuente: Informe UIT 2013

[38] REGULATEL (Foro Latinoamericano de Entes Reguladores de Telecomunicaciones) fue constituido, con el propósito de fomentar la cooperación y coordinación de esfuerzos y promover el desarrollo de las Telecomunicaciones en América Latina. Este foro está conformado por veinte entes reguladores de América Latina: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Uruguay, Venezuela, y tres de Europa: España, Portugal e Italia.

El gráfico indica que el 38% cuenta con fondos con un nivel de actividad elevada, los ejemplos de son Ghana, Nigeria, Uganda, Marruecos, Australia, India, Francia, España, Canadá, Estados Unidos, Colombia, Chile. Sin embargo, algunos países aún tienen sus fondos inactivos, estos representan el 26% y ejemplos de ello son: Brasil, Senegal,Argelia, Egipto, China, Bolivia, Mexico.

En el punto intermedio de actividad tenemos, el 14% con un nivel de actividad moderada como son los casos de Camerun, Madagascar, Ecuador, y ya con baja actividad el 22% como es el caso de Hungría, Italia, Polonia, Guatemala y específicamente del país de análisis Argentina.

3.2.12 Fondo Fiduciario del Servicio Universal en Argentina.

Como se explico anteriormente, el Servicio Universal se creó a través del Decreto 764 en el 2000, sustituido por el Decreto 558/2008, el cual formuló el Reglamento General de Servicio Universal donde se estableció que los Fondos del Servicio Universal previstos en los mencionados Decretos y conformados por los aportes de los titulares de licencias de Telecomunicaciones afectados a la satisfacción de necesidades de interés público serán administrados por un Comité Técnico, conformados por especialistas en el tema.

En este contexto se dicta la Resolución SC 73/2008, con la finalidad de constituir los miembros que integrarán el Comité Técnico del Servicio Universal. A pesar de esta Resolución, los Operadores de Telecomunicaciones comenzaron a realizar sus aportes obligatorios luego de su Reglamentación (julio 2007) y no fue sino hasta la salida de la Resolución SC 154/2010 que fue finalmente conformado el Comité Técnico de Servicio Universal.

Por lo que, desde julio 2007 se acumularon fondos que no fueron utilizados hasta la salida de la Resolución SC 154/2010 (mencionada en el párrafo anterior) donde se crea una cuenta única en el Banco Itaú denominado “Fondo Fiduciario del Servicio Universal”.

A partir de ahí, el Estado comienza a impulsar el desarrollo de determinados Programas en cumplimiento de la normativa vigente.

El Fondo del Servicio Universal comprende los aportes acumulados por los operadores de telecomunicaciones para financiar los Programas referentes al mismo.

El Servicio Universal comprende los fondos del SU que se conforman con el pago del 1% de la facturación neta de impuestos y tasas de los prestadores de servicios de comunicaciones tal como se menciono en el capítulo anterior.

Como se indicó anteriormente, el fondo acumulado un monto aproximado de más de MM$2.000, realizando una estimación considerando los ingresos de los operadores principales publicados en sus balances.

El Fondo fiduciario del SU contará con la asistencia de un Comité Técnico integrado por 7 (siete) miembros, los que tendrán idoneidad técnica y probada experiencia para desarrollar actividades propias del mismo.

Universidad de San Andrés

Los miembros del Comité Técnico son designados de la siguiente manera:
El mismo se conforma actualmente, por 7 (siete) miembros (2 por SC, 1 por CNC, 2 por las licenciatarias incumbentes, 1 por el resto de los prestadores y 1 por las Cooperativas).
2 (dos) nombrados por el Secretario de Comunicaciones;
1 (uno) nombrado por la Comisión Nacional de Comunicaciones;
2 (dos) nombrados por los prestadores incumbentes de SBT (Telefónica de Argentina y Telecom Argentina);
1 (uno) representante del resto de los Operadores (CABASE[39]);
1 (uno) Representante de cooperativas.

[39] CABASE: Cámara Argentina de Internet: agrupa a las empresas proveedoras de Internet , Servicios de Data Center, Contenidos On line y Servicios relacionados con la Tecnología de Internet (página web http://www.cabase.org.ar/wordpress/)

Continuando con la descripción de la Regulación, en el año 2013, finalmente los prestadores de Servicios de Telecomunicaciones fueron notificados a partir de la Resolución CNC 2516/2013, la cual dispuso la intimación a depositar las sumas correspondientes a sus obligaciones de aporte de inversión pendientes de cumplimiento en la cuenta recaudadora fiduciaria del Servicio Universal en referencia al período de enero 2001 a junio 2007 a todos aquellos prestadores que no hayan presentado Proyectos en el marco de la Resolución 9/2011 indicada anteriormente (montos que no fueron depositados por las operadoras ni en la cuenta propia creada al inicio, ni luego en la cuenta común.

La norma en análisis posteriormente fue rectificada por la Resolución CNC 3998/2013 que corrige, un error material de la primera referente al período comprendido de aporte del Servicio Universal (tomaba un período mayor de enero 2001 a mazo 2008).

En este contexto, muchos prestadores de Telecomunicaciones cumplieron con la presentación de Proyectos de inversión para el despliegue de infraestructura para brindar telefonía móvil y servicios móviles. Los Proyectos presentados están valorizados por las sumas comprendidas en el período enero 2001 a junio 2007 que varían en función a la facturación de cada prestador.

Universidad de SanAndrés

3.3 CAPITULO IV: Estudiar la participación de los Operadores de Telecomunicaciones (ventajas y desventajas) en la implementación del Servicio Universal.

En este punto se estudiarán las ventajas y desventajas del proceso de uso de los fondos del Servicio Universal. Para ello, resulta interesante conocer la opinión de especialistas en el tema.

Por lo que se realizaron entrevistas, a especialistas en Telecomunicaciones, en el tema de referencia.

- ✓ Edmundo Poggio[40]
- ✓ Sonia Agnese[41]
- ✓ Gonzalo Martinez[42]
- ✓ Experto en regulaciones del mercado, de identidad reservada.

QUAERERE VERUM
Universidad de
SanAndrés

[40]Ingeniero egresado de la Universidad de La Plata (1972), realizó Programa de Alta Dirección en la Universidad Austral (PAD 2001). Actualmente Consultor en Telecomunicaciones, Director de Telecom Argentina en el sector Regulatorio trabajando en esa empresa durante 22 años (1990-2013). Profesor de la Maestría en Servicios Tecnológicos y de las Telecomunicaciones de la Universidad de San Andrés.

[41] Contadora Pública en la Universidad de Belgrano (1993), Administración de Empresas (MBA) en UCEMA (1999). Gerente de Regulación en Telecom Argentina SA (con 6 años de experiencia en el sector).

[42] Ingeniero egresado de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Actualmente Director de Relaciones Regulatorias en Telecom Argentina, con experiencia de más de 20 años en cuestiones regulatorios de la industria de Telecomunicaciones. Actualmente, integrante activo del Comité del Fondo del Servicio Universal.

3.3.1 Entrevista a especialistas del tema.

La entrevista se realizó mediante la estructura de 3 preguntas:

1) ¿Por qué cree usted, que el Servicio Universal demoró tantos años en implementarse en Argentina? ¿Por qué actualmente, si bien, se tuvieron iniciativas en comenzar a realizar acciones, no se logra poner en marcha los proyectos destinados al Servicio Universal?

2) Desde la visión de un operador privado de Telecomunicaciones, ¿cuáles cree usted, que son las ventajas/desventajas de participar en los Proyectos del SU?

3) ¿Cuál cree usted, que sería un modelo de país para que Argentina siga en los próximos años?

Universidad de SanAndrés

De la entrevista realizada a Edmundo Poggio, se obtuvieron las siguientes respuestas:

1) Lo cierto es que tanto la reglamentación original, creada durante la era de G. Kammerath (Ex Secretario de Comunicaciones en la presidencia de Menem en el año 1989-1999), como su corrección por parte de la gestión H. Aguiar (donde nació el Decreto 764/2000) resultaban muy engorrosas y fundamentalmente dejaban en manos del Estado la creación del Fondo y la puesta en marcha del mismo. Esto se revirtió con el dictado del último Decreto 558/08 y la Resolución 154/2010 que encargó estas tareas mencionadas a los privados, simplificando el proceso. Por lo que estas modificaciones, impulsaron el tema y no sólo se creó el Fondo Fiduciario y el Comité Fiduciario del Servicio Universal para administrar los fondos, sino que se puso en marcha el primer servicio (Licitación Nº1 "Programa Internet para establecimientos educativos").
   Luego el tema se politizó y quedó trabado en las contradicciones y en los cambios de la administración.

2) Para un operador de Telecomunicaciones comprometido con su desarrollo en el país, la participación en las licitaciones es una actividad beneficiosa, ya que le permite consolidar sus activos en regiones o sectores sociales no siempre bien servidos.
   Si por el contrario, se trata de un operador de Telecomunicaciones enfocado en un nicho (por ejemplo un revendedor) simplemente no le conviene participar porque le genera una actividad diferente a su negocio corriente.

3) Se me ocurre que una posibilidad sería generar una empresa (por ejemplo: ArSat) que sea la única encargada de proveer el SU y sea ella misma quien reciba los aportes del resto de las empresas. Esto requeriría una reglamentación muy precisa y coordinada sobre lo que comprendería este servicio y este tipo de modelo.

Universidad de San Andrés

De la entrevista realizada a Sonia Agnese, se obtuvieron las siguientes respuestas:

1- La Regulación dictada con motivo de la apertura del mercado de telecomunicaciones en el año 2000 era compleja y el Reglamento de SU resultaba un compendio de regulaciones europeas y americanas, sumado a situaciones particulares. Como ejemplo, surge que se incluía el modelo de costos de la FCC HCPM[43] versión 2.6, lo que resulta inapropiado ya que un Decreto presidencial haciendo referencia a un sistema específico, que rápidamente quedó obsoleto, no resulta una regulación aplicable.

Adicionalmente, la complejidad llevaba a distintas interpretaciones, en particular a los Programas Iniciales, tales como SSPLD, bajo consumo, áreas de altos costos, entre otros (art 26 del Decreto 764/2000) que las licenciatarias históricas venían brindando.

Todo esto llevó, sumado a los problemas macroeconómicos y otras prioridades, a que se demorara la implementación del SU desde el año 2000. Recién en el 2007 el tema vuelve a tomar iniciativa y en el 2008 se reemplaza por Decreto al Reglamento.

Es difícil identificar una única causa por la cual no se comienzan a realizar acciones para realmente poner en marcha los proyectos de SU. Son diversos factores, pero pondría en primer término la redacción de la regulación que no resulta clara y existen cuestiones de fondo en la regulación Argentina que no se solucionan, como ser el esquema tarifario congelado desde el 1999 para la telefonía fija en un contexto inflacionario. El SU es uno de los componentes claves de cualquier regulación, junto con el Reglamento de Licencias, Espectro e Interconexión. Actualmente estamos en un entorno donde todo esto impacta en que no se pueda avanzar.

De todos modos, creo que están actualmente las condiciones dadas para aprovechar los fondos depositados desde el año 2007 en el FFSU a través de Licitaciones, tal como se hizo con la conectividad de escuelas (Licitación N°1). Considero que debe aplicarse el criterio de “keep it simple”. Al incorporar complejidades en los Pliegos de Licitación y variedad de condiciones, resulta difícil efectuar un proceso licitatorio rápido, máxime que casi, a diferencia de USA, no existe un organismo con presupuesto para administrar los Programas de SU. La decisión política, como política pública de Estado, es el primer punto a considerar para el éxito de los proyectos de SU.

[43] HCPM: Hybrid Cost Proxy Model

2- Creo, que es muy valioso participar, ya que es un modo que le permite al operador de telecomunicaciones de ampliar su red (o dar servicios), en proyectos que posiblemente sin el fondo no los haría. Tiene que ver con la contribución también a la sociedad y la responsabilidad social empresaria. Pero para esto, reitero, debe haber reglas simples y claras.

3- Pienso, que el esquema de un aporte de los operadores a un fondo y que este se aplique para proyectos, administrados independientemente de modo profesional, sería lo más beneficioso. Los proyectos orientados a cubrir localidades alejadas en nuestro vasto territorio, creo tendría que ser la prioridad, para asegurar que todos los habitantes del país cuenten con Servicios de Comunicaciones.

También hay que considerar que en un país como Argentina, con la superficie geográfica que tiene, el 1% de los ingresos es un monto muy bajo si realmente se quiere alcanzar a cubrir toda la población. Habría que pensar aportes del tesoro y efectuar sinergias con otras obras de infraestructura que se desarrollen en el país y son tan necesarias (tendidos eléctricos, carreteras, cloacas, saneamiento, tendidos de gas…), de modo de hacer un mejor aprovechamiento de los recursos destinados por el Estado.

Universidad de SanAndrés

De la entrevista realizada a Gonzalo Martinez, se obtuvieron las siguientes respuestas:

El entrevistado eligió realizar una reseña de hechos importantes acontecidos en el SU de modo tal de responder en forma global a las preguntas planteadas.

Inciertos rumbos iniciales.

Sobre las consultas específicas relacionadas con el Servicio Universal en el país, existen causas profundas y otras coyunturales. Entre las primeras, cabe destacar la falta de una visión y una estrategia nacional para las comunicaciones, para el mediano y largo plazo, consensuada con todas las fuerzas políticas e institucionales nacionales, con compromisos de continuidad, evitando medidas pendulares.

Otro factor relevante es que la regulación en telecomunicaciones no ha estado ajena a la inestabilidad política e institucional que ha sufrido el país durante varias de las últimas décadas, afectando tanto el desarrollo y madurez de las instituciones políticas y de la administración pública, así como la formación, continuidad y consolidación de funcionarios y cuadros de carrera de la administración pública, especializados y actualizados en las distintas disciplinas que inciden sobre el sector de las telecomunicaciones.

Esta fragilidad institucional de base, hace que las telecomunicaciones hayan sufrido - y continúen sufriendo - la exposición a la alternancia en las políticas sobre el sector, particularmente durante los últimos 15 años. Más aún, si se tiene en consideración que tan sólo unos 10 años más atrás de esos (es decir, a principio de los años ’90) había ocurrido la privatización del servicio básico, operado por décadas por el Estado Nacional, con conducciones verticalistas de dudosa eficiencia y sin un real protagonismo del Organismo Público destinado a regular y establecer las políticas para las comunicaciones del país (Ministerio o Secretaría de la especialidad), el que por aquellas décadas vio limitada su actividad a meras cuestiones técnicas y a una débil representación internacional.

Este cuadro de situación hizo que, al momento de la apertura del mercado a la competencia, que además coincidió con épocas de cambio en la conducción política del país –nuevamente, la exposición a las coyunturas –, y al no existir el plan estratégico nacional mencionado inicialmente, ni un profundo y madurado análisis sobre la actualización de la regulación más adecuada a las necesidades y realidades socio-económicas del país, hizo que hacia fines del año 2000 se efectivizara la apertura del mercado a la competencia -mediante el Dto. 764/2000-, sin ningún tipo de obligaciones de cobertura para los entrantes, entrando en vigencia, entre otros, el Reglamento Gral. del SU (en realidad, el segundo, dado que el primero, dictado por el gobierno saliente, no tuvo implementación).

El cuadro expuesto hizo que el Regulador, ante las urgencias coyunturales y aparentemente "encandilado" por regulaciones de otros países, hizo que este Reglamento del SU fuera una extraña y compleja mezcla de políticas regulatorias y pautas económicas traídas de regulaciones foráneas, sin la correspondiente adaptación o adecuación a la realidad nacional y a la transición entre un régimen (la Exclusividad) y el otro (la competencia), más un fuerte intervencionismo oficial en la que sería la gestión operativa e instrumental del las políticas del SU –sin dejar de mencionar algún dejo de "revancha" sobre los actores de la década previa – (el ya clásico regular "en contra de " y no "en pos de") .

Todos los factores mencionados, más las ineficacia y prolongadas demoras en la instrumentación por parte del Ejecutivo Nacional de las responsabilidades que tal Reglamento del SU le delegaba, lo tornaron inaplicable, como la demostró el propio análisis que por el 2003 hizo una Comisión oficial ad-hoc y, posteriormente, el simple paso del tiempo. En efecto, inusualmente a lo que ocurrido en cualquiera de los principales países hacedores de políticas regulatorias de competencia, pasaron 8 años después de la apertura del mercado a la competencia sin que el Reglamento del SU entrara efectivamente en vigencia y si existieron programas de características sociales para los cuales se había dictado el Reglamento en cuestión, sólo fueron los que brindaban las operadoras incumbentes (las dos LSB's y unas 150 Cooperativas, cada uno en las que fueran las áreas locales de incumbencia originales) .

Intentos de corrección del rumbo.

Si bien el nuevo Reglamento del SU dictado el Marzo de 2008 - Dto. 558/08- , trajo algunas simplificaciones y reconoció algunos derechos a compensaciones por los servicios de carácter social mencionados precedentemente y puso en cabeza del sector privado la instrumentación inicial del Fondo Fiduciario (selección de la Institución Fiduciaria, ad-referendum del Regulador, garantizando la concurrencia y transparencia del proceso), concretado en tiempo record, a pesar de que la nueva regulación lamentablemente omitió la creación de figura del Administrador del FFSU, pareciera que el nuevo Reglamento quedó a mitad de camino, dado que nuevamente se confunden las políticas públicas sobre el Servicio Universal, atribución indelegable del Estado, con su instrumentación operativa, en la que el Regulador debiera desarrollar básicamente funciones de contralor.

Este nuevo Reglamento tampoco estuvo ajeno a las demoras, dado que habiendo sido dictado a principios del año 2008, por distintas cuestiones políticas, falta de claridad y ecuanimidad en su aplicación, conflictos de intereses dentro del sector, etc., la efectiva constitución del FFSU ocurrió casi tres años después, dado que recién a fines del mes de Diciembre de 2010 se constituyó formalmente y el primer depósito ingresó prácticamente el último día hábil de ese año.

Y lo que es tan o más gravoso aún para los intereses del Servicio Universal de nuestro país, es que habiéndose creado el Fondo y habiéndose iniciado desde Enero de 2011 los depósitos secuenciales del los Licenciatarios obligados a aportar, no se instrumentaron contemporáneamente suficiente cantidad Programas de Servicio Universal de relevancia. En efecto, el primer programa entró efectivamente en operación en Septiembre de 2012 (licitación pública mediante, llevada a cabo por el Comité Técnico del Servicio Universal), es decir, cuatro años después de dictado el nuevo Reglamento del SU y, si bien la finalidad del mismo es completamente actual y apropiada - subsidiar el acceso a Internet de las Escuelas Pública -, el monto de lo adjudicado a la fecha es irrelevante en comparación con la obligación de aporte mensual y el capital que se estima acumulado desde Julio de 2007.

El referido Comité concretó el proceso licitatorio de otros dos Programas del SU (Internet para Bibliotecas Públicas y despliegue de redes y servicios de telecomunicaciones el localidades y parajes sin servicio) las que, nuevamente, por cuestiones coyunturales e indefiniciones de la Autoridades Regulatorias no fueron adjudicadas, por lo que los proyectos no se iniciaron.

Modelos exitosos.

La regulación comparada resulta siempre un tema fructífero e imprescindible de investigación y análisis y aunque no existan modelos perfectos y aún los más exitosos no son extrapolables lineal o literalmente a realidades geopolíticas y económicas distintas a la del país de origen, soluciones como la implementada en Estados Unidos, con los adecuaciones y adaptaciones del caso, pareciera ser de las más eficientes. Fundamentalmente, la separación entre: i) la definición de las políticas públicas de corto y mediano plazo del SU; ii) la instrumentación operativa y la efectiva administración del FFSU.

Para esta segunda función, muy probablemente resultará más efectivo que lo ocurrido hasta el momento, poner en cabeza de una organización privada o hasta de una sociedad integrada por representantes de los propio licenciatarios de telecomunicaciones, la responsabilidad integral de la efectiva y eficiente administración y concreción de los Programas del SU que el estado defina, sin injerencia del sector público sobre dicha sociedad, concentrándose las actividades del Regulador en el control y auditoría de la gestión y efectivo cumplimiento de los plazos de concreción de tales Programas.

De la entrevista realizada a un experto en regulaciones de identidad reservada, se obtuvieron las siguientes respuestas:

1- El proceso de desregulación en nuestro país, se inscribe en un capítulo más amplio que reconoce como uno de sus elementos centrales la Ley Nº23.696 de Reforma del Estado.
Ese escenario permitió la introducción de herramientas de gestión tendientes a lograr, en el sector de telecomunicaciones, un adecuado avance en la implementación de las políticas nacionales establecidas; contemplándose paulatinamente, entre otros aspectos, la regulación de servicios, la protección del usuario, las obligaciones de los prestadores y, también, el otorgamiento de licencias para la prestación de servicios de telecomunicaciones.

En este marco y avanzado el proceso de privatización, el Artículo 8º del Decreto Nº266/98, dispuso la necesidad de dictar un reglamento de servicio universal; cometido éste que se materializó mediante Resolución SC Nº18971/99, la cual, considerando los objetivos del Servicio Universal "…De acuerdo a la política nacional establecida para el sector de las telecomunicaciones..."; estableció que el SU era un mecanismo para promover que toda la población tenga acceso a los servicios de telecomunicaciones que satisfagan sus necesidades cotidianas, tomando en cuenta las desigualdades regionales, de ingresos y limitaciones o impedimentos físicos de los habitantes, con calidades de servicios y precios accesibles; siendo el concepto de carácter dinámico en virtud de los avances de servicios y tecnologías.

Ahora bien, esta somera reseña preliminar deviene necesaria dado que, desde el inicio de este proceso resultaron las directrices y orientaciones, que imprimieron al sector de telecomunicaciones sus características diferenciales; características que, las sucesivas Administraciones fueron desarrollando según se entendían las necesidades estatales, plasmadas en las políticas sectoriales establecidas.
Claro está, estas transformaciones resultan apreciables en las adecuaciones y/o modificaciones que muestra el marco regulatorio oportunamente dictado y que, al presente, manifiestan sus consecuencias cuando de la implementación de Servicio Universal se trata.

Fue en este entendimiento, que se dictó el Decreto Nº764/00, cuyo artículo 3º aprobó, como Anexo III, el Reglamento General de Servicio Universal; abrogando por artículo 8º la Resolución SC Nº18971/99.

Conceptualmente, su diseño comprendía –entre otros- la conformación de un Consejo de Administración, la emisión de un reglamento de administración, el establecimiento de modelos de cálculo de costos, así como otros aspectos económicos del mismo.

Posteriormente, teniéndose en consideración los informes del Grupo de Trabajo conformado y las dificultades que se presentaron al tratar de implementar el diseño previsto, mediante Decreto Nº558/08 se dispuso la consagración de un sistema que permitiera, sobre la base de mecanismos y procedimientos dotados de simplicidad, transparencia y dinamismo que permitan satisfacer adecuadamente los fines comprometidos en el marco de razonables pautas temporales, la instrumentación definitiva del Servicio Universal en nuestro país.

En este aspecto, se suprimieron estructuras organizativas más complejas; previéndose una intervención dinámica de la autoridad de aplicación (silencio positivo, plazo de expedición estipulado) y central en la determinación de las prioridades, según las políticas sectoriales que se establecieran (elección y determinación de servicios de telecomunicaciones involucrados y programas alcanzados, etc.), sin que esto implicara desmedro o limitación alguna de la capacidad técnica que marcaba la actuación del Comité Ejecutivo –con representación de todos los operadores y del organismo de control y autoridad de aplicación-.

Así, por primera vez desde su última previsión normativa, el Servicio Universal se puso efectivamente en marcha –suscripción del contrato de Fideicomiso-; considerándose como instrumento adecuado a las necesidades que se presentaban.

A modo de síntesis, puede señalarse que se determinaron los fines perseguidos, los servicios de telecomunicaciones alcanzados, quién y cómo se establecerían los programas, las formas y procedimientos a partir de los cuales se implementarían los mismos, establecimiento de un órgano de características técnicas, conformado por expertos en telecomunicaciones, a partir de la cual se llevaría adelante, así como también los aspectos financieros y legales de este cuerpo colegiado.

No obstante, otros aspectos del Servicio Universal no encontraron adecuado y oportuno tratamiento; generando inconvenientes, asimetrías y desequilibrios no sólo con relación a los licenciatarios, sino también, en lo relativo a la aplicación de las previsiones contenidas en la normativa (sujetos alcanzados por la obligación de aportes, excepciones, pautas temporales, definición y forma de determinación de teledensidad a partir de las nuevas realidades que el sector de las telecomunicaciones atravesaba, determinación de programas iniciales previstos en el marco normativo anterior, previsión y depósito de aportes durante el régimen provisorio establecido hasta la suscripción del Contrato de Fideicomiso).

Como se señalara, la falta de definición de aspectos relevantes, referidos no sólo al establecimiento y alcances de políticas sectoriales sino también, de tratamiento de propuestas y reclamos presentados por los licenciatarios de servicios de telecomunicaciones, lentamente fueron conformando un escenario en el cual la implementación y efectiva constitución del Servicio Universal encontró límites difíciles de superar.

Sin perjuicio de ello, puede considerarse que la actividad desarrollada por el Comité Técnico conformado fue una clara muestra de la posibilidad de trabajo conjunto entre el sector público y privado, toda vez que el conocimiento y solvencia técnica de todos sus miembros garantizó el desarrollo e implementación de acciones tendientes al cumplimiento de los objetivos del Servicio Universal.

Como se señalara precedentemente, el Servicio Universal se inscribe dentro de un marco mayor, que comprende el sector de las telecomunicaciones ámbito éste al que le resultan de aplicación las políticas sectoriales dispuestas por el Gobierno Nacional.

Así y como sucediera con anterioridad, las cambiantes situaciones que se presentan en aspectos sociales, económicos, políticos y tecnológicos, tienen clara incidencia en la determinación de las políticas sectoriales referidas.

Sin perjuicio de ello, puede decirse que no fueron sólo iniciativas para el desarrollo de acciones… el servicio universal se puso en marcha; encontrándose en funcionamiento distintas acciones en este sentido.

2- La participación de los operadores en los proyectos de Servicio Universal resulta vital. Principios como la eficiencia y la competencia, encuentran en este ámbito un adecuado equilibro con otros, de trascendencia para el cumplimiento de los objetivos del SU como la prestación de servicios de telecomunicaciones en áreas geográficas aisladas, otorgando conectividad a los habitantes, a precios asequibles.

En este aspecto, la utilización y eficiencia en la aplicación de recursos del FFSU estará adecuadamente contemplada desde una doble vía: por un lado, porque el licenciatario beneficiario, aplicará su experiencia y conocimientos del sector y del mercado para implementar soluciones tecnológicas que permitan una adecuada relación entre prestación de servicios y costos. En tanto, por otro lado, los proyectos propuestos, serán verificados y analizados por el Comité Técnico conformado por expertos en la materia, conformado no sólo por la Administración –asegurándose la vigencia de los fines del SU-, sino también por Operadores que, al igual que el beneficiario, no sólo poseen experiencia y conocimientos del sector, sino que también la obligación de aportes al fondo fiduciario.

En cuanto a la Administración pública -como se señalara- la participación del licenciatario permite a ésta lograr el cometido perseguido: cumplir los fines del Servicio Universal de forma eficiente; toda vez que la gestión en la prestación de servicios será desarrollada por un licenciatario que probó tener idoneidad y capacidad técnica, a partir de las cuales la expansión de la red, la implementación de nuevas tecnologías y la mejora en la prestación de servicios, resultan conceptos propios de su forma de prestación.-

Resultaría difícil pensar la implementación del Servicio Universal sin la participación activa de los Licenciatarios de Servicios de Telecomunicaciones.

3- A partir de las experiencias existentes en otros países –americanos, asiáticos o africanos, por ejemplo- y aún considerando algunas herramientas de otros sistemas que se incorporaron anteriormente a nuestro Servicio Universal, el modelo implementado resulta adecuado para las características que presenta nuestro país. No obstante, deberán superarse las dificultades que se presentaron en distintos aspectos -como la determinación de programas iniciales, de aportes, de excepciones, etc.-, durante el desarrollo del SU y que al presente mantienen vigencia; dificultando la plena operatividad del mismo.

3.3.2 Comentarios de las Entrevistas realizadas y análisis del tema de tesis.

A partir de las entrevistas realizadas, se da paso a las posibles ventajas y desventajas para los distintos actores del tema en cuestión.

Dentro de dichas ventajas y desventajas que se pueden extraer del trabajo realizado, resulta interesante detectar cuál es el interés de los operadores de telecomunicaciones, del Estado (Secretaría de Comunicaciones) y de la sociedad en general para cumplir con el objetivo de que toda la población pueda tener acceso a los servicios de Telecomunicaciones.

En esta línea, parece interesante abordar el tema pensando la utilidad o perjuicio que puede significar para los distintos actores la participación en los procesos de Licitaciones o Proyectos relacionados con la prestación del Servicio Universal.

Desde el punto de vista de los prestadores de Telecomunicaciones, el beneficio o perjuicio se puede analizar desde distintos puntos: por un lado, los prestadores sufren una presión política ejercida por el Estado (a través de la Secretaría de Comunicaciones) mediante el dictado de Resoluciones, normativas o Cartas documentos particulares, obligándolos a presentarse a los distintos Proyectos o Licitaciones referidos al Servicio Universal realizando una coerción directa sobre ellos; sin embargo, por otro lado, puede resultar en cambio, un beneficio para los prestadores presentarse a dichos Proyectos, si se piensa en cuestiones referidas a la buena imagen de la marca. Presentarse, puede implicar un posicionamiento para la empresa en el mercado que permita mejorar su perfil considerándola una empresa que se preocupa y responsabiliza en realizar acciones que contribuyan en el cumplimiento de la universalización de los servicios de telecomunicaciones; prestando servicios en localidades alejadas, de densidad poblacional baja, que no tienen ningún tipo de servicio.

Por último, sin duda, los prestadores de Telecomunicaciones tienen como beneficio una motivación económica propia, y este punto tiene dos aspectos que se dividen según el período al que se haga referencia.

En referencia al segundo período considerado desde julio 2007 al presente, el dinero que depositaron en el Fondo Fiduciario del Servicio Universal por la obligación de aporte, permite que los Operadores de Telecomunicaciones, recuperen a través del subsidio mediante dicho Fondo, la inversión de infraestructura y los gastos operativos resultantes del despliegue de red realizado en localidades de las características enunciadas anteriormente, permitiendo a través de dicho desarrollo utilizar dinero que ya fue obligado a depositar; y en referencia al dinero al primer período (2001-2007), dinero que aún no se encuentra depositado, los Operadores de Telecomunicaciones que de no presenten Proyectos de inversión en el sentido expuesto, están obligados a depositar directamente el monto correspondiente sin la posibilidad de utilizarlo para obras propias que permitan el despliegue de su red.

Los Operadores no pueden presentar Proyectos en cualquier sitio, sino que deben cumplir con determinada metodología y criterios fundados en normas fijadas por la Secretaría de Comunicaciones (Res.SC 9/2011 y demás normativas relacionadas). Entre los aspectos más destacados que se pueden resaltar son:

- En referencia a los criterios de selección de los sitios, resulta indispensable identificar localidades donde actualmente no existe cobertura de telefonía móvil o fija (pública o privada), es decir, áreas donde no se puede mantener una comunicación telefónica de ninguna manera.

- Establecer como prioritarias las detalladas en el Apéndice A de la Resolución SC 88/2009, “Programa Telefonía e Internet para Localidades sin cobertura de Servicio Básico Telefónico”.

Desde el punto de vista de las ventajas y desventajas para el Estado, el desarrollo del Servicio Universal puede tener varios fundamentos. Porque se preocupa en crear políticas de incentivo para que los Operadores inviertan en localidades poco rentables y de difícil acceso para lograr la inclusión digital en el país utilizando fondos que fueron creados exclusivamente para dicho fin.

QUAERERE VERUM
Universidad de San Andrés

A su vez, el Estado tiene como meta, reducir la brecha tecnológica y social de las poblaciones alcanzadas por los Proyectos, posibilitando la máxima accesibilidad a los servicios de comunicaciones móviles e inalámbricas. A la vez, que impulsar el acceso a las tecnologías de comunicación e información, brindando infraestructura y servicios de Telecomunicaciones móviles, en comunidades del país, localizadas fuera de la zona de interés del mercado, que presentan carencias en materia de telecomunicaciones o limitaciones en su acceso.

Como se indicó anteriormente, resulta importante desarrollar obras de infraestructura que permitan brindar servicios de Telecomunicaciones mediante la utilización de tecnologías móviles e inalámbricas para:

- Consolidar el derecho a la comunicación de las comunidades beneficiarias seleccionadas que actualmente presentan fuertes carencias en materia de Telecomunicaciones.
- Facilitar el acceso a la información y a las Telecomunicaciones bajo igualdad de condiciones, independientemente del contexto social, económico y geográfico en el que se encuentren las poblaciones beneficiarias.
- Posibilitar que los habitantes ubicados en zonas con altos costos de acceso o mantenimiento obtengan servicios de Telecomunicaciones móviles a precios y calidades similares a los de las zonas urbanas.
- Cooperar en la superación de la exclusión de las TIC´s de las poblaciones alcanzadas, de manera de disminuir la Brecha Digital.
- Contribuir al desarrollo social y económico de las áreas alcanzadas, utilizando las TIC´s como herramientas facilitadoras que permitan generar externalidades positivas para las mismas.

El desarrollo es, básicamente, un proceso de crecimiento integral, económico y de bienestar social, y las Telecomunicaciones son desde hace varios años, y hoy más que nunca, un elemento de importancia fundamental para el desarrollo de cualquier región.

QUAERERE VERUM
Universidad de San Andrés

Son un factor fundamental para integrar socialmente a las poblaciones localizadas en las regiones más apartadas.
Su incorporación a toda la población puede ser poco rentable desde una óptica económica. Sin embargo, bajo una visión social integral, las inversiones en Proyectos de desarrollo e infraestructura de Telecomunicaciones se justifican si ello conlleva a proporcionar a dichas regiones un mejor equipamiento, y un consecuente incremento en el nivel de bienestar.

Las Telecomunicaciones son la comunicación a distancia y su aceleración representa mejoras que se traducen en cambios. Cada cambio es un paso adelante hacia la mejora en la economía, la calidad de vida, nuevas formas de vivir y nuevas maneras de satisfacer las necesidades humanas.

Actualmente, se habla de las Telecomunicaciones como el propulsor del intercambio de bienes, pero además también, como intercambio de ideas, de creencias, de concepciones, de conductas. Es a través de ellas como se ha logrado reducir las distancias y como el hombre ha logrado la percepción de la instantaneidad, como se logra una integración que permita eliminar la brecha y el subdesarrollo entre las regiones pobres y las más desarrolladas. Es así como los sectores relegados tienen la posibilidad de superar la exclusión mediante el acceso a los medios que permiten superar exitosamente el atraso y la pobreza.
Para ello, es necesario que este servicio se haga extensivo a todas las poblaciones. En la medida que continúen existiendo focos de población que carezcan de acceso a los servicios de Telecomunicaciones e información será difícil pensar en la igualdad de oportunidades. Solo extendiendo el acceso a las Telecomunicaciones e información, se podrá pensar en esa transmisión e intercambio de información que cree conocimiento y que ese conocimiento se traduzca en igualdad de oportunidades.

El desafío que enfrentan los principales interesados es la sustentabilidad de realizar Proyectos que no son rentables para poder lograr los aspectos explicados precedentemente.

Universidad de San Andrés

Los Proyectos de inversión en áreas o localidades alejadas o no rentables, así sean prestadas por medio de infraestructura móvil o fija, resultan ser deficitarias salvo determinadas condiciones que deben cumplirse. La sustentabilidad de las inversiones en el marco del Servicio Universal puede tener determinadas excepciones para que sean rentables, pero la esencia del Servicio Universal es cubrir aquellas localidades dónde los Operadores no deciden invertir por razones económicas, sociales, geográficas. Sin embargo, a pesar de tener esta características algunos operadores de Telecomunicaciones deciden realizar ofertas en las distintas Licitaciones por distintos motivos: por un lado, porque de alguna manera el operador recupera el aporte realizado en inversiones que permiten un mayor despliegue de infraestructura, por otro lado, por un tema de imagen y de marca (Wessel, 2011).

QUAERERE VERUM
Universidad de
SanAndrés

4 Discusión, recomendaciones y conclusiones

Si el sentido del SU es que todos los habitantes de Argentina, tengan acceso a algún tipo de servicio de telecomunicaciones, queda demostrado a lo largo del trabajo que las acciones desempeñadas por los distintos organismos del gobierno a cargo del sistema y los operadores de telecomunicaciones, no resultan suficientes para alcanzar el objetivo. En particular, esto se deduce básicamente del hecho de que persisten en el país una gran cantidad de localidades sin cobertura de ningún tipo de servicio de telecomunicaciones. Es decir, si bien el país cuenta con un fondo creado especialmente para realizar proyectos de SU, junto con una normativa que permite conceder licitaciones y programas, que está administrado por un Comité Técnico creado especialmente para llevar a cabo dichos proyectos, y que fundamentalmente tiene acumulado un monto estimado de más de MM$2.000 (a junio 2014), Argentina no puede decir hoy que asegura el acceso a servicios de telecomunicaciones a todos su habitantes.

Dos cuestiones podrían estar explicando estas falencias: en primer lugar, la estructura rígida de la normativa que regula el mercado en el país, muy específica y poco flexible, que va quedando desactualizada, con el paso del tiempo y los acelerados avances tecnológicos. Ejemplos de ello son: incluir la versión 2.6 específicamente en el RGSU como modelo de cálculo establecido denominado Modelo Híbrido de Costos; especificar el porcentaje de aporte en la norma principal (Decreto 764/00 y RGSU) del 1% de los ingresos netos, precisar el tipo de servicio a prestar sin advertir que actualmente por los avances tecnológicos, lo que resulta necesario hoy puede cambiar en el futuro sin duda es otro ejemplo más.

En segundo lugar, la articulación fallida del Estado y los prestadores a la hora de lograr que los proyectos sean llevados a cabo, surge como elemento clave para explicar los fracasos.
En este sentido, y como ejemplo el Estado demora en evaluar las presentaciones realizadas, los prestadores, no siempre realizan ofertas adecuadas y acordes a los puntos solicitados, o no acuerdan el tipo de subsidio a cubrir (esto es, si sólo inversión, o 5 años de gastos operativos o ambos).

Adicionalmente, ocurren también otras razones de distinta índole: económica (como ser que los planes de negocio reales son difíciles de afrontar con los fondos disponibles en el FFSU), política (como ser cuáles son las localidades que se incluyen, cuáles son los criterios de incorporación, preferencias en incluir localidades en base a acuerdos con municipalidades o intendentes) o social (como ser habitantes que no pueden contratar el servicio, o no disponen de un poder adquisitivo que le permita contratar el servicio o porque no tienen interés en el manejo de las TIC por falta de habilidades o por necesidades prioritarias que la de tener un servicio de telecomunicaciones) que llevan a que las licitaciones y proyectos queden en un estado pendiente, donde no se logra la aprobación o adjudicación final del programa, proyecto o licitación, quedando permanentemente en estado de revisión, instancia donde solicitan información adicional, modificación de localidades, actualización de datos económicos, y de planes de negocios, o incluso ha ocurrido que algunos proyectos quedan directamente suspendidos para su redefinición (como la Lic. N°2 prestación de servicio a Bibliotecas Populares), o en estado pre adjudicación o inconclusos por motivos no expuestos públicamente, en general de índole política.

La realidad es que el proceso para llevar a cabo el cumplimiento del SU presenta diferentes ventajas y desventajas para cada uno de los jugadores del mercado: los operadores de telecomunicaciones, el Estado y la sociedad.

Los operadores, como participantes del mecanismo SU, tienen interés en participar de los procesos licitatorios de SU en los que se presenten, dado que esto les permitiría la posibilidad de ampliar sus redes mediante el despliegue de infraestructura subsidiado con los fondos del Servicio Universal, contribuyendo a mejorar su cobertura actual, llegar a localidades que de no ser mediante este proceso no podrían alcanzar, como medio para recuperar los aportes realizados al fondo del SU (aportes obligatorios perdidos mes a mes), para cumplir con la obligación regulatoria de expansión de red en las zonas de cobertura obligatoria y para tener una imagen positiva como empresa, colaborando con las cuestiones referidas a la responsabilidad social empresaria tratando de posicionarse como una empresa comprometida con el país.

Sin embargo, los operadores tienen en este proceso una serie de desventajas, como ser la obligación de depositar un monto en forma mensual, el desconocimiento y rechazo de programas y planes que a priori estaban reconocidos por la norma principal, la demora significativa en la resolución de aprobaciones y rechazos de los organismos reguladores y de control, la pérdida de dinero en pos de recuperar parte del aporte realizado ofertando con valorizaciones en sus planes de negocio por debajo de sus costos.

El gobierno, y los organismos encargados de la política de Estado de implementación del SU, tienen como meta incentivar a los prestadores y elaborar procesos para poner en marcha dicho mecanismo. Que el gobierno promueva estos programas y proyectos tecnológicos en escuelas (como la Lic.n°1), permite que el país crezca social y educativamente hacia la inclusión digital, pero esto debería concretarlo también en otras instituciones, como bibliotecas públicas, entidades de salud, localidades de difícil acceso, o en sitios con condiciones socio económicas bajas donde no puedan contratar servicios de telecomunicaciones porque tengan otras necesidades prioritarias, de esta manera los operadores, podrían ver potenciales negocios en esos sitios apartados, y los fondos de SU no demandarían tantos recursos debido a los efectos de red, porque para los proveedores de servicios sería atractivo extender sus operaciones a esas regiones, y estos recursos se usarían allí donde las condiciones extremas impidan otras formas de provisión. Sin duda, las desventajas que el Estado tiene es: la pérdida de credibilidad por la omisión de accionar con los fondos del SU, posicionarse a nivel mundial con baja penetración, dejando a muchos habitantes fuera de la denominada “Inclusión Digital”, tener menores niveles de educación de sus habitantes, obtener una imagen desgastada de la política implementada.

La sociedad en este mecanismo, le toca tener un papel secundario y pasivo, sin embargo, muchas municipalidades, a través de sus intendentes o mediante la agrupación de habitantes de alguna localidad solicitan ante los organismos la necesidad de tener algún servicio de telecomunicaciones que le permita incluirse socialmente, comunicarse, educarse y tener mayor conocimiento a partir de las oportunidades que les brinda tener este tipo de servicios.

Hay evidencia de experiencias exitosas de países desarrollados sobre el rol subsidiario de los gobiernos. En este sentido, Argentina puede avanzar y conseguir la extensión de redes a lo largo del país logrando llegar a la mayor cantidad de localidades posibles y por lo tanto, a la mayor cantidad de habitantes, ofreciendo algún tipo de servicio de telecomunicaciones para que algún día todos tengamos acceso a las telecomunicaciones.

¿Cuáles serían las medidas necesarias a llevarse a cabo para hacer del SU un instrumento útil y eficiente?

1- Un marco reglamentario lo suficientemente flexible como para no impedir la evolución o los cambios indispensables para el buen funcionamiento del SU.

El SU es un concepto dinámico por lo que se debe revisar periódicamente su contenido analizando los servicios que engloba las condiciones de prestación en virtud de la demanda de servicios; la evolución tecnológica y las necesidades insatisfechas. Es decir, intentar migrar a marcos jurídicos y regulatorios estructurados que permitan modificar rápida y eficazmente la política y los parámetros frente a las necesidades de las nuevas tecnologías. Nótese que esta práctica modelo que ya tienen activamente en marcha otros países de la región.

2- La creación de una unidad independiente que gestione el fondo de manera transparente, autónoma y competitiva sin la coerción exclusiva del Estado. Una mayor transparencia y responsabilidad contribuirá a aumentar la implicación y el compromiso de todas las partes interesadas. Además, es indispensable presentar informes financieros con regularidad y coherencia, así como definir claramente la gobernanza y su estructura orgánica.

3-Examinar modelos que permitan ampliar el ámbito de aplicación y alcance del fondo, ya sea mediante financiación gubernamental complementaria, contribuciones en especie (por ejemplo, acceso a infraestructura nacional, regional o local, derechos de paso, etc.).

4- Analizar la posibilidad de -como bien explica Sonia Agnese en la entrevista incluida- revaluar el porcentaje de aporte de los prestadores de servicios, dada (como el caso de Colombia que aporte casi el doble del porcentaje), e incluso pensar la posibilidad de que dichos fondos sean complementados con dinero del presupuesto nacional como ocurre en la experiencia de Chile, o pensar en la posibilidad de que el usuario aporte a dicho fondo como contribución de la sociedad en general (como es el caso de Estados Unidos).

5- Fundamentalmente, crear licitaciones, proyectos y programas con la mayor rapidez desde su inicio hasta su ejecución de manera tal, de poner en funcionamiento el sistema mediante la financiación del fondo de dinero que existe actualmente con un monto valorizado en más de MM$2.000 y el cual crece mes a mes.

6- Establecer medidas que faciliten el acceso a terminales y estimulen la inversión en contenidos, servicios y aplicaciones. Adicionalmente, es condición necesaria que desde los Gobiernos se tomen medidas que permitan un adecuado despliegue e instalación de infraestructura, fomentando certeza jurídica, protegiendo la infraestructura y simplificando procedimientos administrativos (ACHIET).

QUAERERE VERUM
Universidad de
San Andrés

Finalmente, de cara al futuro, sería deseable y ambicioso, pensar además, en la calidad de prestación de los servicios brindados por SU como ocurre en países de Europa, o repasar la variación de la obligación de aporte por trimestre como ocurre en Estados Unidos, analizar en la inclusión de la prestación de otros tipos de servicios como VozIP como analiza Estados Unidos, o la inclusión de ofrecer banda ancha de 1Mbps como ocurre en España.

5 Referencias Bibliográficas

ACHIET (2012), “Planes de Banda Ancha en América Latina”. Hacia un modelo de ejecución óptimo (Asociación Iberoamericana de Centros de Investigación y Empresas de Telecomunicaciones).

ACHIET (2013), “Iniciativas de Acceso Universal y Fondos de Universalización” (Asociación Iberoamericana de Centros de Investigación y Empresas de Telecomunicaciones).

ACHIET (2013), “Latinoamérica Desafío 2020, Inversiones para reducir la Brecha Digital”, Convergencia Research (Asociación Iberoamericana de Centros de Investigación y Empresas de Telecomunicaciones).

Albery, B., (1995), “What level of dialtone penetration constitutes “universal service”?, Telecommunications Policy 19 (1995) 365–380.

Anderson Robert H, Bikson Tora, Law Sally Ann y Mitchell Bridger (1995), “Universal Access to E-mail, Feasibility and Societal implications” (ISBN: 0-8330-2331-4).

Arellano Toledo, Wilma (2009), “Política y derecho de las Telecomunicaciones en Europa, Norteamérica y México”. México, Miguel Ángel Porrúa, 457 pp.

Arellano Toledo, Wilma (2009), “La relación de las Telecomunicaciones y el derecho a la información en el marco del Derecho de la Información”, en Héctor Pérez Pintor y Wilma.

Barbosa Delgado Francisco (2011), “El Servicio y acceso Universal en el derecho de las Telecomunicaciones y su aplicación a la libertad de expresión”.

Barrantes Roxana & Galperín Hernán (2008), “Can the poor afford mobile telephony?” Evidence from Latin America, Telecommunications Policy 32 (2008) 521–530.

Barrantes Cáceres Roxana & García Agüero Aileen (2010), “El Acceso Universal a las Telecomunicaciones y su vínculo con las políticas de Banda Ancha en América Latina”, Instituto de Estudios Peruanos, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo y de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional.

Barrantes Cáceres Roxana (2011), “Uso de los fondos de Acceso Universal de Telecomunicaciones en países de América Latina y el Caribe”, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Berg Stanford, Jiang Liangliang, & Lin Chen (2011), “Universal service subsidies and cost overstatement: evidence from the U.S. telecommunications sector”. Telecommunications Policy 35, (2011a) 583-591.

Bohlin E., and Teppayayon O., (2009), “Broadband Universal Service - A Future path for Europe?”. Paper submitted for publication in the International Journal of Networks and Economics.

CABASE, CESSI, CICOMRA y RODAR (2008), “Bases y Lineamientos para una Agenda Digital Argentina, Buenos Aires”.

CAF (2013), “Hacia la Transformación digital de América Latina: las infraestructuras y los servicios TIC en la región, Banco de Desarrollo de América Latina, diciembre 2013. Informe elaborado por el Banco de Desarrollo de América Latina, junto a la empresa pública española de ingeniería Isdefe.

Calvo, A. G. (2012), “Universal Service Policies in the context of National Broadband Plans”, OECD Digital Economy Papers, No. 203, OECD Publishing.
http://dx.doi.org/10.1787/5k94gz19flq4-en

Universidad de San Andrés
QUAERERE VERUM

CBO (2006). “Factors that may increase future spending from the universal service”. Service Fund. Pub. N° 2695. The Congress of the United States, Congressional Budget Office. Retrieved from:
http://www.cbo.gov/publication/17858

Celani Marcelo, Ferro Gustavo (2001), “Servicio Universal en Telecomunicaciones: concepto y alcance en Argentina”. Texto de discusión N°27 (ISBN 987-519-087-X), CEER, Centro de Estudios Económicos de la Regulación.

Chaina Cristian (2011), “Sustentabilidad del Modelo de Negocio de Banda Ancha Fija en Telecom Argentina”. Tesis publicada por la Universidad de San Andrés (repositorio de tesis on line). Maestría en Gestión de los Servicios Tecnológicos y de Telecomunicaciones.

Cisco Visual Networking Index (2011): Global Mobile Data, Traffic Forecast Update, 2010–2015.

Comisión de Planificación y Coordinación Estrategia del Plan Nacional de Telecomunicaciones “Argentina Conectada” (2010). Documento elaborado por la Comisión integrada por De Vido Julio, Vitullo Luis, Jaffrot Emmanuel & Tagliacozzo Alejandro. “Plan Nacional de Telecomunicaciones: Argentina Conectada”.

Comisión de Planificación y Coordinación Estrategia del Plan Nacional de Telecomunicaciones “Argentina Conectada” (2010). Documento elaborado por la Comisión integrada por De Vido Julio, Vitullo Luis, Jaffrot Emmanuel & Tagliacozzo Alejandro. Informe de Estado de Gestión.

Crew, Michael & Kleindorfer Paul (2003), “Balancing Access and the Universal Service Obligation”. Rutgers University and University of Pennsylvania.

Universidad de San Andrés

De Bijl, Paul W.J. (2011), “Broadband Policy in the Light of the Dutch Experience with Telecommunications Liberations”. Competition and Regulation, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, Discussion Paper, 169.

Defraigne Philippe (2008), “Universal Service, Scope, designation and financing”, Report of Cullen International.

Di Gresia, L.; Fernandez Felices, D. y Velasco, O. (2004) “El caso de la implementación del Servicio Universal en Telecomunicaciones en la Argentina”. Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata. Este trabajo se encuentra comprendido en la Latin American University Regulation and Infrastructure Network.

Directiva 2002/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de marzo de 2002, relativa al Servicio Universal y los derechos de los usuarios en las comunicaciones electrónicas.

Galperin, H., Mariscal J. y Viecens M.F. (2012), “Banda Ancha en América Latina: más allá de la conectividad”, CEPAL, CAP. II y VII.

Galperin, H. y Molinari, A. (2007), “Oportunidades móviles: Pobreza y acceso a la telefonía en América Latina y el Caribe”. El caso de Argentina, Lima, DIRSI (Diálogo Regional sobre Sociedad de la Información.

Galperin, H. y Viecens, F (2014), Connected for Development? Theory and Evidence About the Impact of Internet Technologies on Poverty Alleviation.

Gautier Axel & Mizuno Keizo (2011), “Gradual Network Expansion and Universal Service Obligations”, CREPP WP 2011/05 (Centre de Recherche en Economie Publique et de la Population).

QUAERERE VERUM
Universidad de San Andrés

Hitoshi Mitomo & Nobuyuki Tajiri (2010), “Provision of universal service and access over IP networks in Japan”. Telecommunications Policy 34 (2010) 98–109.

Intven Hank, Oliver Jeremy & Sepúlveda Edgardo (2000), “Manual de Reglamentación de las Telecomunicaciones”, McCarthy Tétrault Módulo 6, Servicio Universal, infoDev. ISBN 0-9697178-7-3.
www.infodev.org/projects/314regulationhandbook

Jaag Christian (2013), “Price Regulation and the Financing of Universal Services in Network Industries”, Swiss Economics Working Paper 0039, April 2013, (ISSN 1664-333X).
Jaag Christian (2013), “Intellectual Property Rights and the Future of Universal Service Obligations in Communications”, Swiss Economics Working 0040, May 2013, (ISSN 1664-333X).

James Alleman, Paul Rappoport & Aniruddha Banerjee (2010), “Universal service: A new definition?”. Telecommunications Policy 34 (2010) 86–91.

Jayakar Krishna & Sawhney Harmeet (2003), “Universal service: beyond established practice to possibility space”. Indiana University, Bloomington, IN 47405-5501 USA.

Jordán Valeria, Galperín Hernán y Peres Wilson (2013), Banda Ancha en América Latina: más allá de la conectividad (CEPAL).
http://www.cepal.org/Socinfo.

Katz, Jorge (2006), “Tecnologías de la Información y la Comunicación e Industrias Culturales”. Una perspectiva Latinoamericana (CEPAL).

Katz, Raúl (2009), “El Papel de las TIC´s en el Desarrollo”. Propuesta de América Latina a los Retos Económicos Actuales. Barcelona. Editorial Ariel (Fundación Telefónica).

Universidad de San Andrés

Katz Raúl (2012), “Banda Ancha, Digitalización y Desarrollo”. Diálogo sobre Políticas de Banda Ancha en América Latina y Europa (Barcelona Marzo, 2012)**.**CITI, Columbia Institute for Tele-Information.

Kronegger Dieter (2013), “Postal markets and Regulation in the European Union and Latin America”. Report of Cullen International.

Lau T.Y., Aboulhosonb Mira, Linc Carolyn & Atkinc David (2008), “Adoption of e-government in three Latin American countries: Argentina, Brazil and Mexico”, Telecommunications Policy 32 (2008) 88–100.

Ley 32/2003 del 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones (de España).
Telecommunications Act of 1993 (de Canadá).
Ley de Telecomunicaciones de 18.168 (de Chile)
Ley de Telecomunicaciones Nº 72 de 1989, la Ley Nº 142 estableció el Fondo de Comunicaciones (FCM) en 1994 Ley Nº 1342 de 2009 (de Colombia).

López Andrea, Felder Ruth & Impala Darío (1999), “Regulación de las Telecomunicaciones en Argentina”. Marco Institucional, Interconexión y Servicio Universal, Instituto Nacional de la Administración Pública, Universidad de Belgrano, Andrés Ronchietto - Guillermo Rozenwurcel (Dirección Nacional de Estudios y Documentación).

Losada Ramiro (2003), Strategic Pricing, Auctions and Fragmented Market under Universal Service Obligation.

Mcknight Lee W. & Murillo Martha García (2005), “Internet Telephony: Effects on the Universal Service Program in the United States”. Review of Network Economics, Vol.4, Issue 3 – September 2005.

Namuncurá Ceferino, (2007), Estudio de Servicio Universal en América Latina, (Regulatel 2007).

Noam Eli M (2010), "Regulation 3.0 for Telecom 3.0". Department of Finance and Economics, Columbia Institute for Tele-Information, Columbia Business School, New York, NY, USA, Telecommunications Policy 34 (2010) 4–10.

OCDE (2012), "Universal Service Policies in the Context of National Broadband Plans", DSTI/ICCP/CISP(2011)10/FINAL.

OFCOM (2009), "Delivering super-fast broadband in the UK". Promoting investment and competition.
http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/nga_future_broadband/statement/statement.pdf.(02/07/10)

Oestmann, Sonja & Dymond, Andrew, (2009) Acceso y Servicio Universal: Conjunto de herramientas para la reglamentación de las TIC. Information for Development (infoDev) - International Telecommunication Union. (Módulo 4, 2009).
www.ictregulationtoolkit.org/en/Section.3126.html

Reglamentación vigente en Argentina: http://infoleg.gov.ar/
Decreto 764/2000, Decreto 558/2008 Resolución SC 80/2007, Resolución SC 88/2009, Resolución SC 154/2010 y demás normativas referentes al tema de referencia.

Regulatel (2006), "Programas de Acceso Universal en América Latina". El Informe contiene una evaluación detallada de los programas de Acceso Universal en los distintos países que conforman REGULATEL y una extensa discusión sobre soluciones tecnológicas altamente innovadoras para el suministro de infraestructura de TICs en zonas rurales.
http://www.regulatel.org/miembros/publicaciones/ESTU%20DIOS/SERV%20UNIV/PPIAF/informe%20final/draft%20vf/espanol/Cap.%20V%20UA%20Prog%20.v.10..pdf

Universidad de SanAndrés

Rosenberg Edwin & Wilhelm John (1998), “State Universal Service funding and policy: an overview and survey”. The National Regulatory Research Institute (NRRI), 1080 Columbus, Ohio 43210-1002.

Serrano Arturo y Evelio Martínez (2003); "La Brecha Digital: Mitos y Realidades", México, Editorial UABC, 175 páginas, ISBN 970-9051-89-X www.labrechadigital.org.

Stern Peter A., Townsend David N. (2006), Nuevos Modelos para el Acceso Universal de los Servicios de Telecomunicaciones en América Latina (Regulatel).

Subtel (2006), “Diseño de una Política de Acceso y Servicio Universal para la Adecuada Incorporación de Chile a la Sociedad de la Información”, Estudio realizado por la Subsecretaría de Telecomunicaciones de Chile.
http://www.subtel.gob.cl/index.php?option=com_content&view=article&id=1519&Itemid=1240

Scott Jordan (2009), “A layered United States Universal Service Fund for an everything-over-IP world”, Department of Computer Science, University of California, Irvine, CA92697-3435, USA. Telecommunications Policy 33 (2009) 111–128.

Madden, Gary (2010), “Economic welfare and universal service”, Department of Economics, Curtin University of Technology, Perth, WA 6845, Australia, Telecommunications Policy 34 (2010) 110–116.

Ministerio de Industria, Energía y Turismo: política del Gobierno en materia de energía, desarrollo industrial, turismo, Telecomunicaciones y de la sociedad de la información http://www.minetur.gob.es/

Lynne Holt, Mary Galligan (2013), Mapping the field: Retrospective of the federal universal service programs, Telecommunications Policy in press.

Wessel Martín A. (2011), "¿Pueden ser sustentables las inversiones en el marco del Servicio Universal de Telecomunicaciones en la Argentina?". Tesis publicada por la Universidad de San Andrés (repositorio de tesis on line). Maestría en Gestión de los Servicios Tecnológicos y de Telecomunicaciones.

UIT, Unión Internacional de Telecomunicaciones (2006), "Acceso Universal en Latinoamérica: Situación y Desafíos".
http://www.itu.int/ITU-D/ict/statisTIC´s/material/Acceso_universal_2006.pdf

UIT, Unión Internacional de Telecomunicaciones (2006), "Informe sobre las soluciones innovadoras en materia de gestión y financiación de las políticas de servicio y Acceso Universal", Ginebra.

UIT, Unión Internacional de Telecomunicaciones (2008), "Las Telecomunicaciones de Banda Ancha en la Región Américas". Informe Final por De León Boccia Omar & Soto Oscar.

UIT, Unión Internacional de Telecomunicaciones (2013), "Estudio sobre los fondos del Servicio Universal y la Integración Digital Universal. Informe.

Valletti, Tommaso (1995), "Universal Service Obligations in a competitive Telecomunications Environment", Organisation for Economic co-operation and Development (OECD).

Valletti, Tommaso, Hoernig Steffen & Barros, Pedro (2002), "Universal Service and Entry: The Role of Uniform Pricing and Coverage Constraints", Journal of Regulatory Economics; Mar 2002; 21, 2; ABI/INFORM Global pg. 169-190.

Wallsten Scott (2011), "The Universal Service Fund: What Do High-Cost Subsidies Subsidize?" Technology Policy Institute (Studying the Global Information Economy).