

PRINCIPALES ASPECTOS JURÍDICOS DEL FONDO DE INVERSIÓN EN TELECOMUNICACIONES (FITEL)

Diego Zegarra Valdivia*
Guelly Solar Álvarez**
Alberto Cairampoma Arroyo***

¿Cuál es el origen del servicio universal y el acceso universal en materia de Telecomunicaciones? ¿Qué diferencias existen entre ambos? ¿Qué es el FITEL? ¿Cuáles han sido sus principales logros en el país?

En los últimos años se ha producido una expansión de las telecomunicaciones en el mundo, la cual, sin embargo, no ha sido homogénea debido a las diversas realidades económicas existentes, siendo los países en vías de desarrollo los que nos hemos visto menos favorecidos.

En el presente artículo los autores responden a estas y a otras muchas interrogantes que surgen a raíz de la expansión de los servicios de telecomunicaciones en el mundo y de su actual consideración como servicio básico y esencial para la población.

* Profesor de Derecho Administrativo de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Doctor en Derecho.

** Bachiller en Derecho por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Adjunto de docencia del curso Derecho de la Telecomunicaciones en la Pontificia Universidad Católica del Perú.

*** Bachiller en Derecho por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Adjunto de docencia del curso Derecho Administrativo II en la Pontificia Universidad Católica del Perú.

INTRODUCCIÓN

El tradicional esquema del Estado prestador de servicios públicos ha evolucionado en las últimas décadas debido a un cambio en los modelos económicos que ha operado de mano con la globalización, las transformaciones que la tecnología ha venido imponiendo –y que ha llevado a superar los esquemas de monopolio natural imperantes en este tipo de servicios– y una acción política liberal que ha situado los mercados en el centro de referencia de las economías.

Indudablemente, estos fundamentos económicos, tecnológicos y políticos del proceso de cambios han tenido un importante impacto en el marco jurídico aplicable a los servicios públicos que no sólo se ha visto reflejado en la Constitución Económica de los estados sino también en la legislación sectorial que le es aplicable.

La actividad de las telecomunicaciones no ha sido ajena a este proceso de cambios. Debe ser, sin duda, una de las actividades con calidad de servicio público que más intensamente los ha asimilado y que, como consecuencia de ello, se ha visto incorporada en una dinámica cuya progresión hacia un esquema totalmente liberalizado es el objetivo que con mayor o menor avance vienen desarrollando los distintos Estados.

Dentro de esta progresión hacia un modelo liberalizado en las telecomunicaciones, si bien el Perú se sitúa en una fase de apertura del mercado en la que aún conserva la titularidad de la actividad, esto último no ha sido una limitación para que se incorporen a la prestación de servicio público de telecomunicaciones un conjunto de operadores privados cuya contribución al desarrollo del sector se ha mostrado tanto en la modernización como en la expansión de los servicios hacia un mayor número de usuarios.

Uno de los objetivos del proceso de reestructuración del sector de las telecomunicaciones en el Perú fue el de extensión del servicio hacia áreas geográficas rurales que no contaban con el mismo ya que el carácter básicamente urbano del desarrollo de servicios públicos como la electricidad y el saneamiento dentro del esquema tradicional también había alcanzado a los servicios de telecomunicaciones.

Esta preocupación por el acceso a los servicios de telecomunicaciones de sectores de la población que

por razones geográficas y económicas no contaban con el mismo se tradujo en la incorporación al modelo peruano de un mecanismo de financiamiento que lo hiciera posible y que, bajo la gestión del regulador sectorial, impulsara la actividad del sector privado en aquellas zonas en las que se establezca la necesidad preferente de prestación del servicio (acceso universal). Precisamente, el objetivo del presente trabajo se contrae al análisis de los principales aspectos jurídicos de dicho mecanismo que en el Perú se ha denominado Fondo de Inversión en Telecomunicaciones (en adelante, FITEL).

I. EL SERVICIO UNIVERSAL COMO FUNDAMENTO DE LA EXISTENCIA DEL FITEL

La creación de un fondo de financiamiento de la actividad de las telecomunicaciones orientado al desarrollo de la prestación de servicios de telecomunicaciones en aquellas zonas en las que los mismos no estuvieran disponibles a la población tiene su fundamento en el concepto de servicio universal por lo que dedicaremos esta primera sección a un breve análisis en torno a su origen, la proyección de la figura jurídica en el ámbito jurídico europeo y a su asimilación en nuestro entorno regional.

1. Origen del servicio universal en los Estados Unidos

Con la expiración de las patentes¹ sobre la base de las cuales se otorgó el monopolio de la prestación de los servicios de telecomunicaciones a la empresa American Telegraph and Telephone (en adelante, AT&T), Estados Unidos inicia un proceso de apertura de su mercado que trajo consigo nuevos operadores y un nuevo esquema de prestación de servicios en competencia.

Los resultados de la introducción de la competencia mostraron una baja generalizada de los precios y la rápida expansión de las redes (sobre todo en lo que se refiere a telefonía rural) con la consecuencia de una mayor penetración. Sin embargo, no todas las consecuencias de la división operada en el mercado fueron positivas: AT&T mantuvo un 50% del mercado y más de nueve mil operadores quedaron con el otro 50%, sumado al hecho que la primera se había negado a interconectarse con las múltiples operadoras, de manera que la única forma de comunicarse con todos los teléfonos de una ciudad era contratar con todos los operadores de ésta, pagando sus tarifas a cada uno².

¹ Dichas patentes fueron concedidas por la invención de artificios capaces de transmitir sonidos entre dos puntos distantes unidos por un cable a través de impulsos eléctricos.

² MONTERO PASCUAL, Juan José. "Titularidad privada de los servicios de interés general. Orígenes de la regulación económica del servicio público en los Estados Unidos. El caso de las telecomunicaciones". En: Revista Española de Derecho Administrativo. Octubre-diciembre de 1996. p. 586.

En 1907, la nueva presidencia de AT&T supuso un cambio radical de su estrategia³: en lugar de construir nuevas líneas, se ampliaría la red por medio de compras y fusiones con los competidores, al tiempo que se desarrollaría la red de larga distancia como ventaja competitiva frente a las redes locales de los independientes.

Dos años después, estos primeros pasos fueron complementados. En el informe anual de AT&T de 1909, se definió como objetivo central de la empresa desarrollar el servicio universal de manera que: “el valor del sistema telefónico radica en su posibilidad de llegar con conexiones a cualquier persona en cualquier lugar (...) Debe ser un sistema que permita a cada uno realizar llamadas. Para hacer esto el sistema debe ofrecer una conexión a cada uno de las tarifas que correspondan al valor del sistema para cada cual”⁴. Ello significaba que la AT&T debía contar con “un sistema telefónico, interconectado, intercomunicado e interdependiente”⁵.

El eslogan “One system, One policy, Universal Service” (“un sistema, una política, servicio universal”), introducido por la AT&T, implicó la promesa de “un teléfono para cada hogar”, aunque su lectura no fuera unívoca porque para el usuario podría referirse a la conveniencia de contar con un sólo teléfono frente a la penuria de tener varias líneas telefónicas, cada una de un operador distinto.

En la misma línea, para la autoridad encargada del sector, podía implicar el uso del teléfono de cualquier empresa concesionaria en el caso de que las redes estuviesen interconectadas; para cualquiera de los actores, se trataba de una política de unificación de redes, lo cual era bien visto; sin embargo, para AT&T significaba que ese único teléfono era el suyo, con lo cual incrementaría sus clientes y reduciría la competencia⁶.

En relación con este acontecimiento que marcó el nacimiento del servicio universal, Cartei sostiene que “el servicio universal de Vail, apuntaba no tanto a extender el servicio a todos los ciudadanos, sino simplemente a superar el obstáculo de la falta de interconexión entre las redes, consiguiendo de este

modo que todos los usuarios se puedan comunicar entre ellos”⁷.

El citado autor considera, en primer lugar, que parecía claro que el valor económico del servicio desplegado era mucho mayor si existía un mayor número de usuarios, por lo que, se debía superar la separación entre las redes y favorecer un sistema general de mutua accesibilidad (interconectado), y, en segundo lugar, que el servicio universal –como estrategia de AT&T– implicaba que la accesibilidad general del servicio fuese garantía de la existencia de un control y una coordinación centralizada, todo bajo la dirección de una única empresa; es decir, se afirmaba que el mejor modo de conseguir el servicio universal era constituyendo un monopolio del mercado concentrado en las manos de un solo operador⁸.

Como es posible apreciar, las circunstancias que dieron origen al servicio universal estuvieron básicamente vinculadas a la protección de los intereses económicos de la empresa dominante en el mercado. Es por ello que es posible establecer un contraste con las actuales características del servicio universal, entendido en un entorno de competencia.

2. Proyección del servicio universal en la Unión Europea

Interesa remitirnos ahora a la proyección del servicio universal en el ámbito de la Unión Europea, ya que al ser nuestro ordenamiento jurídico tributario del Derecho continental presenta coincidencias importantes respecto de los procesos de liberalización y privatización operados en el ámbito comunitario especialmente con relación a la introducción del servicio universal.

2.1. Antecedentes

A diferencia de Estados Unidos, donde el origen del servicio universal tuvo como objetivo principal la justificación del monopolio de la empresa AT&T⁹; en la Unión Europea, la adaptación del servicio universal se enmarcó dentro de la política comunitaria de liberalización del mercado de las telecomunicaciones, como un elemento

³ CARTEI, Gian Franco. “Il servizio universale”. Milán: Giuffrè Editore. 2002. p. 89.

⁴ DE LA PEÑA, J. “Historia de las Telecomunicaciones. Cuando todo empezó”. Barcelona: Ariel. 2003. p. 58.

⁵ Ibidem.

⁶ DOOR, Roberto. “La obligación del servicio universal”. En: “La sociedad de la información. Nuevas tendencias de las telecomunicaciones”. Lima: Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas. 2003. pp. 222-224.

⁷ CARTEI, G. Op. Cit. p. 90. El autor hace referencia al pensamiento de Theodore Vail, presidente de la AT&T.

⁸ Ibid. p. 91.

⁹ Recordemos que la empresa AT&T introdujo como estrategia de negocio el término del servicio universal para justificar la vigencia de su monopolio. En cuanto al financiamiento para la provisión del servicio telefónico “para todos” (servicio universal), éste sólo era posible a través de la existencia de economías de escala.

indispensable para lograr el éxito de la apertura de dicho mercado a la competencia¹⁰.

En palabras de De la Cuetara, para conseguir la apertura hacia la competencia, las autoridades comunitarias se apoyaron en dos palancas principales: "la primera ha sido la introducción gradual de la liberalización y la segunda ha sido la garantía de que la liberalización no perjudicará a quienes menos tienen, que seguirán recibiendo un servicio telefónico asequible y de calidad, con independencia de su residencia y capacidad económica: esto es lo que en la nueva ordenación de las telecomunicaciones europeas se califica como "servicio universal", objeto de una regulación minuciosa y detallada"¹¹.

En la misma línea, Muñoz Machado sostiene que: "entre la competencia absoluta y las exigencias tradicionales del servicio público, se sitúa la noción del servicio universal –donde– sin rebajar un ápice las exigencias de la libre competencia, la idea de servicio universal trata de imponer a los operadores de telecomunicaciones la obligación de ofrecer a toda la población servicios de determinada calidad, en unas condiciones uniformes a un precio asequible"¹².

Bajo la consideración de ser una garantía básica para los que menos tienen, en el año 2002 y después de la difusión de varios documentos, informes y debates, las autoridades comunitarias expidieron la Directiva 2002/22/CE, relativa al servicio universal y el derecho de los usuarios en relación con las redes y los servicios de las comunicaciones electrónicas (en adelante, Directiva del servicio universal). En la referida Directiva se estableció como obligación de los Estados miembros que debían velar para que determinados servicios básicos se pongan a disposición de todos los usuarios finales en su territorio, con independencia de la situación geográfica y, en función de las circunstancias nacionales específicas, cautelando que se preste el servicio con una calidad determinada y a un precio asequible¹³.

2.2. La noción de servicio universal en la Unión Europea

Para las autoridades europeas, el servicio universal resulta imprescindible en la medida en que las fuerzas del mercado no producen un grado óptimo de generalización de los servicios, debido a que existen servicios que carecen de rentabilidad comercial, lo que ha llevado a que en la Directiva del servicio universal se establezca como objetivo fundamental garantizar la existencia de servicios de comunicaciones electrónicas¹⁴ (servicios de telecomunicaciones) disponibles al público, a través de la competencia y una libertad de elección reales, "tratando las circunstancias en que las necesidades de los usuarios finales no se vean atendidas de manera satisfactoria por el mercado"¹⁵.

En esta misma línea, Ariño considera que, dentro de un marco de regulación de los servicios en un régimen competitivo, las prestaciones de servicio universal son "aquellas modalidades a las que el mercado, por sí solo, no daría respuesta y la autoridad entiende que deben ser cubiertas porque constituyen un mínimo de servicio al que todos tienen derecho (...)"¹⁶ y en las que "(...) la competencia no es posible porque no hay oferta (...)", y "no la hay porque el coste de dichas prestaciones jamás cubriría el precio que por ellas se podría pagar y nadie estaría interesado en concurrir"¹⁷.

La citada Directiva del servicio universal declara como premisa fundamental que dicho instituto jurídico no es anticompetitivo *per se*, sino, por el contrario, sirve como un mecanismo que permite equilibrar un mercado abierto regido por la libre competencia, debiendo ser administrado, por tal motivo, de manera transparente, no discriminatoria y con neutralidad, evitando que su aplicación sea lo menos gravosa posible¹⁸.

Bajo estas premisas, sin descuidar el carácter evolutivo del servicio que dota de flexibilidad a la provisión de dichas prestaciones básicas, las autoridades comunitarias han definido el servicio universal como un conjunto de exigencias mínimas que cabe imponer

¹⁰ Sobre la liberalización en el ámbito de la Unión Europea, ver: DE LA CUETARA, J. "Las regulaciones de las telecomunicaciones". En: ARIÑO, Gaspar. "Principios de Derecho Público Económico". Lima: Ara Editores. 2004. pp. 785-786. Señala que la introducción de la política de liberalización, particularmente en el sector de las telecomunicaciones, se planteó en el Libro Verde de las Telecomunicaciones de 1987. A partir de este documento, la Comisión Europea fue tomando progresivamente el control de las telecomunicaciones comunitarias, procediendo a su liberalización progresiva que culminó en 1998.

¹¹ *Ibidem*.

¹² MUÑOZ MACHADO, S. "Servicio Público y Mercado. Las Telecomunicaciones". Volumen II. Madrid: Civitas. 1998. p. 114.

¹³ Al respecto, ver el artículo 3.1. de la Directiva 2002/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de marzo de 2002 relativa al servicio universal y el derecho de los usuarios en relación con las redes y los servicios de las comunicaciones electrónicas (en adelante, Directiva del servicio universal).

¹⁴ Sobre el término comunicaciones electrónicas, ver la explicación de DE LA QUADRA-SALCEDO, en GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y T. DE LA QUADRA (coordinadores). "Comentarios a la Ley General de Telecomunicaciones. Ley 32/2003 de 3 de noviembre". Madrid: Civitas. 2004. p. 37.

¹⁵ Al respecto, ver el artículo 1 de la Directiva del servicio universal.

¹⁶ ARIÑO, Gaspar. Op. Cit. p. 634.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ Al respecto, ver el tercer considerando de la Directiva del servicio universal.

a las empresas que presten actividades de interés general para garantizar a todos los usuarios ciertas prestaciones básicas de calidad determinada y a precios asequibles con independencia de su ubicación geográfica y rentabilidad económica¹⁹.

2.3. El modelo de financiamiento del servicio universal en la Unión Europea

Si partimos del supuesto que las prestaciones de servicio universal no son necesariamente rentables y de que nos encontramos en un marco jurídico de prestación de servicios en régimen de competencia, donde no existe gestión pública, ni tampoco empresarios con derechos exclusivos a quienes imponer dicha carga económica²⁰, cabe cuestionarse: ¿quién debe financiar los servicios no rentables que por ser esenciales han de prestarse a todos los ciudadanos a precios asequibles y cuyo suministro se impone como una obligación a determinados operadores?

Para poder contestar esta pregunta una primera consideración se vincula con el hecho de que el financiamiento del servicio universal debe ser propuesto de la manera más eficiente posible. En este sentido, Muñoz Machado sostiene que “para garantizar el servicio universal en estos casos, y no perjudicar la competencia efectiva, es necesario adoptar regímenes de financiación que sean proporcionados y razonables”²¹. Ante ello, el mencionado autor propone la aplicación de criterios objetivos y no discriminatorios, actuando, simultáneamente, de conformidad con los principios de transparencia y proporcionalidad²².

Asimismo, las autoridades comunitarias, siendo conscientes de que la prestación del servicio universal podía resultar una carga injusta para el operador obligado, han considerado que los métodos de designación del operador deben procurar que la prestación del servicio universal se realice de manera rentable. Así, en la Directiva del servicio universal se establece que: “es importante que el cumplimiento de las obligaciones de servicio universal se efectúe de la

manera más eficaz, a fin de que los usuarios paguen, por lo general unos precios correspondientes a una prestación rentable”²³.

Sin embargo, dentro de la misma norma se reconoce que garantizar el servicio universal puede implicar la prestación de algunos servicios finales a precios que difieran de los resultantes de unas condiciones de mercado normales. En tales situaciones, las autoridades comunitarias señalan que cabría compensar a las empresas encargadas de facilitar dichos servicios sin que ello implique distorsionar la competencia²⁴.

De este modo, en la citada Directiva se han regulado dos supuestos concretos de financiamiento cuando la empresa prestadora del servicio universal considera que se encuentra sometida a una carga injusta: de un lado, puede solicitar al Estado introducir un mecanismo de compensación con cargo a los fondos públicos y en condiciones de transparencia a favor de la empresa encargada del servicio universal; o, de otro, repartir el coste neto de las obligaciones de servicio universal entre los proveedores de servicios y redes de comunicaciones electrónicas²⁵.

Dentro del marco establecido por la Directiva del servicio universal, los Estados miembros de la Unión Europea son libres de imponer medidas especiales y de financiarlas de conformidad con el Derecho comunitario sólo cuando se trate de la prestación de obligaciones de servicio universal; en cualquier otro caso, los Estados se encuentran prohibidos de solicitar contribuciones procedentes de los agentes del mercado²⁶.

Para materializar la referida compensación, las Autoridades Nacionales de Reglamentación (en adelante, ANR)²⁷ son las encargadas de observar si una empresa se encuentra sometida a una carga injusta en razón de la prestación del servicio universal o no. Así, la ANR de cada Estado miembro es libre de determinar, basándose en los costes del servicio universal auditados,

¹⁹ MARTÍN REBOLLO, Luis. “Sociedad, economía y estado (A propósito del viejo regeneracionismo y el nuevo servicio público)”. En: Estudios de Derecho Económico. Libro homenaje al profesor doctor Sebastián Martín Retortillo. Madrid: Civitas. 2003. p. 641. Además, ver el artículo 3 de la Directiva del servicio universal.

²⁰ Comentario que realiza al artículo 24 de la Ley 32/2003 española. CHINCHILLA MARÍN, C. En: GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y T. DE LA QUADRA (coordinadores). Op. Cit. p. 368.

²¹ MUÑOZ MACHADO, S. Op. Cit. p. 114.

²² Ibid. p. 144.

²³ Al respecto, ver el décimo cuarto considerando de la Directiva del servicio universal.

²⁴ Al respecto, ver el cuarto considerando de la Directiva del servicio universal.

²⁵ Al respecto, ver los artículos 12 y 13 de la Directiva del servicio universal.

²⁶ Al respecto, ver el vigésimo quinto considerando de la Directiva del servicio universal que señala: “los Estados miembros no están autorizados a imponer a los agentes del mercado contribuciones financieras referentes a medidas que no formen parte de las obligaciones de servicio universal”.

²⁷ Respecto de las ANR, ver: MUÑOZ MACHADO, S. “Tratado de Derecho administrativo y Derecho público en general”. Tomo I. Madrid: Civitas. 2004. p. 1173; asimismo, POMED SÁNCHEZ, L. A. “Fundamento y naturaleza jurídica de las Administraciones Independientes”. En: Revista de Administración Pública 132. Setiembre-diciembre de 1993. p. 121.

que²⁸: (i) no es necesario financiar el servicio universal cuando la obligación de prestación del servicio no genera un coste neto, o debido a que el coste neto resultante no supone una carga injustificada para el operador u operadores en cuestión, o no justifica los costes administrativos que se derivarían del establecimiento de un sistema de financiación específico; (ii) cuando las obligaciones de servicio universal representan una carga, el Estado opta por financiarlas directa (fondos públicos) o indirectamente (repartición del coste neto entre los operadores del mercado).

Dentro de la posibilidad de financiamiento indirecto, debemos subrayar que se contempla la posibilidad de regular la recaudación y redistribución de las contribuciones a través de un fondo para el servicio universal creado a escala nacional o mediante un sistema de cuotas suplementarias pagadas por las empresas que estén interconectadas con el prestador del servicio universal.

Finalmente, cabe precisar, que a pesar de haberse normado la posibilidad de constituir fondos de servicio universal a nivel nacional, éstos no se han puesto en operación por diversos motivos, situación que difiere de la implementación de mecanismos de financiamiento del servicio universal en el ámbito latinoamericano como veremos más adelante.

II. DESARROLLO DEL SERVICIO UNIVERSAL EN LATINOAMÉRICA

A diferencia de la Unión Europea, donde el servicio universal se proyectó como un concepto clave dentro del proceso de liberalización, de la intensificación de la competencia y de la libre elección de los servicios de telecomunicaciones, en Latinoamérica, éste tuvo un derrotero distinto.

En efecto, podemos afirmar que la adopción del servicio universal en Latinoamérica se ha visto influenciada por dos aspectos importantes: los procesos de liberalización y privatización que replantearon la temática de expansión y cobertura de servicios en ciertas zonas; y, por una formulación distinta del concepto de servicio universal en base a las economías en desarrollo que presentan los distintos países de esta región.

Unido a esto último, debe precisarse que, en el ámbito latinoamericano, no se ha observado el desarrollo de una política regional que dote de cierta homogeneidad a la adopción del servicio universal como sucede en el ámbito europeo comunitario por lo que cada país ha adoptado distintos modelos de financiamiento de dicho servicio.

1. Antecedentes: el Informe Mayland como punto de partida de la búsqueda del servicio universal en Latinoamérica

Con la Conferencia de Plenipotenciarios de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (en adelante, UIT) celebrada en 1982, se creó una Comisión Independiente para el Desarrollo Mundial de las Telecomunicaciones cuyo mandato específico fue identificar los obstáculos que impedían el establecimiento de infraestructura de comunicaciones y recomendar los medios mediante los cuales podía estimularse la expansión de las telecomunicaciones en todo el mundo²⁹.

Posteriormente, en 1985, la Comisión Independiente para el Desarrollo Mundial de las Telecomunicaciones, también denominada Comisión Mayland³⁰, acuñó la expresión "eslabón perdido" para destacar la carencia crónica de infraestructura de telecomunicaciones en el mundo, así como el rotundo desequilibrio en cuanto al acceso telefónico entre los países industrializados y en desarrollo³¹.

En el informe elaborado por la Comisión (Informe Mayland), se advirtió de la importancia que implicaba alcanzar las zonas rurales y más remotas de cada país: "aunque no debería pasarse por alto la importante ventaja económica derivada de satisfacer la demanda en zonas urbanas, la ampliación de la red a zonas rurales y remotas resulta esencial si se han de lograr los objetivos de desarrollo"³². La Comisión Mayland se encontraba convencida de que no existía ninguna razón válida para que, a comienzos del siglo XXI, prácticamente toda la humanidad no tuviera fácilmente a su alcance un teléfono³³ y no gozara de todos los beneficios que esto le podía producir debido a que existía la tecnología adecuada y los medios económicos para alcanzar el objetivo propuesto³⁴.

²⁸ Al respecto, ver la Comunicación de la Comisión COM (96) 608 final, relativa a los criterios de evaluación de los sistemas nacionales de cálculo de costes y de financiación del servicio universal de telecomunicaciones y directrices para los Estados miembros sobre la aplicación de dichos sistemas.

²⁹ Esta información se encuentra disponible en: <http://www.itu.int/wsis/newsroom/2/index-es.html>. (10 de enero de 2006).

³⁰ La Comisión Mayland debe su denominación como tal al nombre de su presidente, Sir Donald Mayland.

³¹ Esta información se encuentra disponible en: <http://www.itu.int/wsis/newsroom/2/index-es.html>. (10 de enero de 2006).

³² Informe de la Comisión Independiente para el desarrollo mundial de las telecomunicaciones. "El Eslabón Perdido-Informe Mayland". Ginebra. 1985. p. 5.

³³ La Comisión planteó que tener a su alcance al menos el servicio telefónico debía entenderse como que, para el año 2000, en las zonas rurales o remotas debía haber por lo menos un aparato telefónico disponible en el rango de dos horas de camino a pie para todos los pobladores.

³⁴ Informe de la Comisión Independiente para el desarrollo mundial de las telecomunicaciones. "El Eslabón Perdido-Informe Mayland". Ginebra. 1985. p. 4.

Hoy podemos confirmar que los objetivos planteados en el Informe Mayland no han llegado a concretarse del todo a pesar de los avances tecnológicos y del desarrollo vertiginoso que ha experimentado el sector en las últimas décadas. Aún están pendientes de eliminarse los desequilibrios y diferencias de desarrollo que existen en este sector entre los países industrializados y los que se encuentran en vías de desarrollo³⁵.

2. El desarrollo del servicio universal en Latinoamérica³⁶: el acceso universal como punto de partida

Después de su publicación, los diversos países del mundo trataron de acoger las recomendaciones del Informe Mayland a fin de conseguir el equilibrio en desarrollo tecnológico planteado para el sector de las telecomunicaciones.

En el caso de los países desarrollados, éstos “apuntaron a la ampliación de sus redes, que ya estaban disponibles de una manera generalizada, hacia las partes desaventajadas de su población, así como a la mejora de la calidad de funcionamiento de las redes existentes”. En otras palabras, estos hicieron hincapié en el “servicio universal” (a tenor del cual todos los hogares debían disfrutar de un teléfono de línea fija), en contraposición del concepto más general de “acceso universal”³⁷.

En el caso de los países en desarrollo, “el informe Mayland supuso centrarse en el acceso universal, y de este modo esforzarse en ofrecer acceso a las tecnologías de la información y la comunicación (en adelante, TICS) a un porcentaje de la población tan alto como fuera posible, mediante estrategias de acceso compartido (por ejemplo, teléfonos públicos de previo pago, cibercafés, instalaciones comunitarias como los telecentros comunitarios polivalentes), en lugar de disponer de un teléfono en cada hogar”³⁸ (el resaltado es nuestro).

De esta forma, en la mayoría de países latinoamericanos se recogió el servicio universal bajo la denominación

de acceso universal, atendiendo a la labor previa que debía realizarse para poder alcanzar una penetración aceptable del servicio telefónico, lo que podía ser contrastado con la noción de servicio universal aplicable a países con economías desarrolladas.

Sin embargo, es posible cuestionar la referida diferencia, puesto que, cuando se habla de acceso universal, no se hace más que limitar lo que se entiende por servicio universal en los países desarrollados, apuntando a establecer en primera instancia servicios básicos de telefonía para posteriormente complementarlos con otros de mayor envergadura. En buena cuenta, no se está hablando de algo diferente, sino de una etapa previa al servicio universal propiamente dicho y que tanto acceso universal como servicio universal atienden a un mismo fin.

III. ADOPCIÓN DEL SERVICIO UNIVERSAL EN EL PERÚ Y EL MECANISMO DE FINANCIAMIENTO PERUANO: EL FITEL

Esta tercera sección del trabajo está dedicada al análisis de los principales aspectos jurídicos del Fondo de Inversión en Telecomunicaciones, de ahí que nuestro análisis se concentrará principalmente en aspectos como la noción, el ámbito de aplicación del servicio universal y el ejercicio de competencias del regulador para la implementación y desarrollo del servicio universal. Finalmente, abordaremos los aspectos más destacados del financiamiento de la provisión del servicio universal a través del FITEL.

Cabe señalar que, por las consideraciones antes expuestas³⁹, utilizaremos el término “servicio universal”, aun cuando, en la actualidad, el término utilizado en el ámbito peruano sea el de “acceso universal”.

1. El origen normativo del FITEL

Los cambios legislativos de inicios de los 90 trajeron consigo las primeras manifestaciones de una política privatizadora y de una ideología de libre mercado que reservaban para el Estado el papel de regulador⁴⁰.

³⁵ De acuerdo a la UIT, “aunque la situación ha mejorado, Latinoamérica todavía enfrenta el difícil hecho de que no mucho más de un tercio de los hogares de la región poseen un teléfono”. Unión Internacional de Telecomunicaciones. “Indicadores de Telecomunicaciones de las Américas 2000, Resumen Ejecutivo”. UIT. Abril del 2000. p. 2.

³⁶ Sobre los principales aspectos jurídicos del desarrollo del servicio universal en Latinoamérica ver: MELO, J. “Regulación de telecomunicaciones en Chile, Perú y Venezuela”. ILPES/Dirección de Programación del Sector Público. 1997; el trabajo de HERNÁNDEZ, J. “El régimen legal del servicio universal de telecomunicaciones en Venezuela”. Caracas: Fundación de estudios de Derecho Administrativo. 2005; y, “El servicio universal en las Américas”. Grupo de trabajo sobre servicios básicos y universales del CCP. I de la CITEI con la colaboración de la UIT y AHCJET. 2000.

³⁷ Toda la información sobre la Segunda Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información se encuentra disponible en: <http://www.itu.int/wsis/index-es.html>. (15 de enero de 2006).

³⁸ Segunda Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información, disponible en: <http://www.itu.int/wsis/index-es.html>. (15 de enero de 2006).

³⁹ Al respecto, ver el apartado 2.1 de la presente sección.

⁴⁰ TÁVARA, J. citado por ZEGARRA VALDIVIA, Diego. “Servicio público y Regulación. Marco institucional de las Telecomunicaciones en el Perú”. Lima: Palestra Editores. 2005. p. 64.

Entre los principales cambios que introdujo el nuevo marco legal podemos encontrar: la eliminación de la reserva (exclusividad) del Estado en el desarrollo de la actividad de las telecomunicaciones y la promoción de la libre competencia en todos los servicios de telecomunicaciones en donde fuera técnicamente posible la transferencia del protagonismo en el desarrollo y modernización de las telecomunicaciones al sector privado⁴¹. Asimismo, se incorporó un nuevo sistema para el otorgamiento de concesiones y se creó el Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (en adelante, OSIPTEL)⁴².

Dentro de este nuevo marco jurídico, se creó el FITEL⁴³, cuya finalidad es financiar los servicios de telecomunicaciones en zonas donde su explotación comercial no fuera rentable: áreas rurales y de preferente interés social.

Cabe precisar que, anteriormente, la Empresa Nacional de Telecomunicaciones del Perú (ENTEL PERÚ) tenía la responsabilidad de expandir la telefonía en zonas rurales en función de su disponibilidad de recursos⁴⁴; sin embargo, tal objetivo fue de difícil cumplimiento, debido a dos razones: la existencia de fuertes subsidios cruzados en las tarifas que no permitían generar utilidades económicas a la empresa estatal y las transferencias de excedentes que dicha empresa debía realizar a la Compañía Peruana de Teléfonos (CPT), impidiéndole expandir de manera ordenada su área de cobertura e invertir en infraestructura en las zonas rurales del país dentro de su área de atención⁴⁵.

2. El servicio universal en el Perú

2.1. La noción de servicio universal y los elementos que la componen

Los Lineamientos de Política de Apertura del Mercado de Telecomunicaciones del Perú (en adelante,

Lineamientos de Apertura)⁴⁶ establecen las bases de la política sobre servicio universal, siendo la premisa principal el concepto acceso universal⁴⁷. De acuerdo con ello, el acceso universal está referido a la cobertura de los servicios básicos o conjunto de servicios esenciales de telecomunicaciones, disponibles para la mayoría de usuarios y que son provistos por los operadores de servicios públicos de telecomunicaciones⁴⁸.

El ordenamiento peruano adoptó el concepto de servicio universal bajo el denominado principio de equidad o acceso universal⁴⁹. El reconocimiento expreso de dicho principio se realizó en el sentido que "las telecomunicaciones se prestan bajo el principio de servicio con equidad"⁵⁰.

De modo general es posible colegir –en el ámbito de nuestra normativa– que el principio de equidad se vincula con el desarrollo de los servicios de telecomunicaciones en el sentido que una persona tiene el derecho de acceder a un servicio de telecomunicaciones indistintamente de su localización geográfica, pues dicho derecho se "extiende a todo el territorio nacional"⁵¹, aunque, como veremos más adelante, previamente se identifican aquellos lugares de preferente interés social.

Pero no sólo eso, sino que es necesario resaltar el énfasis que se coloca en "la integración de los lugares más apartados de los centros urbanos, así como de las áreas rurales y lugares de preferente interés social"⁵², con lo cual es posible sostener que el derecho de acceder a un servicio de telecomunicaciones, si bien es indiferente a la ubicación geográfica del potencial usuario, es sensible a la inclusión de orden territorial y social.

De otro lado, para complementar lo que debemos entender por principio de equidad o acceso universal, es necesario rescatar igualmente la prestación del servicio

⁴¹ ZEGARRA VALDIVIA, Diego. Op. Cit. p. 65.

⁴² Al respecto, ver el artículo 79 del Decreto Legislativo 702, modificado por el artículo 1 del Decreto Ley 26095 y también el artículo 76 del TUO de la Ley de Telecomunicaciones. También, ver: MELO, J. Op. Cit. p. 39. El autor enfatiza que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones subsistió a pesar de la creación de OSIPTEL, puesto que mediante nuevas normas, como el Decreto Ley 26906, le fueron asignadas una serie de competencias dentro de este nuevo contexto.

⁴³ Al respecto, ver el artículo 12 del Decreto Legislativo 702, modificado por el artículo 1 del Decreto Ley 26095 y también el artículo 12 del TUO de la Ley de Telecomunicaciones.

⁴⁴ CAMPODÓNICO, H. "La inversión en el sector telecomunicaciones del Perú en el periodo 1994-2000". En: Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Lima. Junio de 2000. p. 69.

⁴⁵ BONIFAZ J. L. y L. A. BONIFAZ. "Servicio universal en Telecomunicaciones: El caso del Fondo de Inversión en Telecomunicaciones en el Perú". En: Jorge FERNÁNDEZ-BACA (editor). "Experiencias de Regulación en el Perú". Lima: Centro de investigación de la Universidad del Pacífico. 2004. p. 254.

⁴⁶ Aprobado por el Decreto Supremo 020-98-MTC de 5 de agosto de 1998.

⁴⁷ Al respecto, ver los numerales 74 y 75 de los Lineamientos de Política de Apertura del Mercado de las Telecomunicaciones.

⁴⁸ Al respecto, ver los numerales 74 y 75 de los Lineamientos de Política de Apertura del Mercado de las Telecomunicaciones. También ver el artículo 9 del TUO del Reglamento de la Ley de Telecomunicaciones.

⁴⁹ Cabe señalar que el marco jurídico del sector de las telecomunicaciones en el Perú está dotado de principios específicos que orientan la actividad de los sujetos involucrados en la prestación de servicios de telecomunicaciones a fin de conseguir el logro del interés general.

⁵⁰ Al respecto, ver el artículo 5 del TUO de la Ley de Telecomunicaciones.

⁵¹ Al respecto, ver el artículo 5 del TUO de la Ley de Telecomunicaciones.

⁵² Al respecto, ver el artículo 9 del TUO del Reglamento de la Ley de Telecomunicaciones.

con independencia de la rentabilidad económica que su realización pudiera generar, pues resultan económicamente poco atractivos los lugares apartados de los centros urbanos, así como las áreas de preferente interés social⁵³. Así, en referencia a los costes de provisión del servicio, es necesario considerar que la capacidad de pago por parte de las poblaciones pequeñas y de bajos ingresos en zonas rurales es mínima.

Es de esta manera que el servicio universal se presenta como una de las formas cualificadas de intervención de la Administración Pública, que ostenta una oferta que quiere garantizar la generalidad en el disfrute con la consiguiente búsqueda de opciones de igualdad⁵⁴.

Al respecto, se sostiene que “la aplicación de una política de acceso universal depende de cuatro factores: (1) *geográfico*, cuál será el territorio en que se apliquen las obligaciones; (2) *personal*, cuáles han de ser los grupos sociales que se van a beneficiar; (3) *de accesibilidad*, cuál ha de ser el precio o tarifa que tengan que pagar los beneficiarios por la prestación que se pueda considerar como asequible; y, (4) *de servicio*, cuál ha de ser el mínimo de calidad con que ha de prestarse”⁵⁵.

De acuerdo con esto último, la definición de servicio universal en el Perú comprende claramente los factores social, económico y geográfico, por considerarse que el servicio de telecomunicaciones debe hacerse extensivo a quienes habitan el territorio nacional y en especial a quienes estando ubicados en zonas rurales tienen una situación de carencia económica y de falta de inclusión social. Es dentro de estas bases que se definen determinados lugares como de preferente interés social para de esa forma promover su integración, de manera que sean provistas de servicios de telecomunicaciones que sean esenciales para la población.

Con relación a los aspectos de accesibilidad y de servicio, si bien estos no están comprendidos en la definición de servicio universal, sí están presentes en el desarrollo de la misma; específicamente en las notas

de asequibilidad de la tarifa cobrada por la prestación del servicio y la exigencia de continuidad en la prestación del mismo.

Finalmente, cabe precisar que en el Perú, a diferencia del modelo venezolano –que recoge el servicio universal en la LOTEL y desarrolla un régimen jurídico particular de dicho servicio en el RSU– se han dictado un conjunto de normas que es necesario compendiar para poder definir el marco jurídico que es aplicable al servicio universal⁵⁶.

2.2. Ámbito de aplicación

Los Lineamientos de Política de Acceso Universal (en adelante, Lineamientos de Acceso Universal)⁵⁷ precisan el ámbito de desarrollo de la prestación del servicio universal en el Perú: abarcan, de forma exclusiva, a los servicios de telecomunicaciones prestados en áreas rurales y en lugares considerados de preferente interés social⁵⁸.

Al respecto, se considera como áreas rurales, los centros poblados rurales: i) calificados como tales por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (en adelante, INEI); y, ii) las capitales de distrito con tres mil habitantes o menos (aun cuando hayan sido consideradas como áreas urbanas por el INEI)⁵⁹.

En la práctica, el INEI define el área rural como el territorio integrado por centros poblados rurales con menos de cien viviendas contiguas o más de cien dispersas o diseminadas. Además, se toman en cuenta las siguientes características: baja densidad poblacional, servicios básicos e infraestructura inexistentes o precarios, deficiencia de energía, geografía adversa para la instalación del servicio de telecomunicaciones y población con bajo poder adquisitivo ubicada en áreas alejadas de los centros urbanos, cuya actividad primordial es la agricultura, ganadería, pesca o minería⁶⁰.

Son lugares considerados de preferente interés social aquellos determinados por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (en adelante, MTC). Al respecto,

⁵³ Este aspecto del servicio universal será analizado con mayor profundidad en el apartado 2.3. de la presente sección.

⁵⁴ MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Luis. “El derecho de acceso a los servicios de interés económico general”. En: COSCULLUELA M. (coordinador). “Estudios de Derecho Público Económico. Libro Homenaje al Profesor D. Sebastián Martín Retortillo”. Madrid: Civitas. 2003. p. 495.

⁵⁵ SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, A. J. citado por ZEGARRA VALDIVIA, Diego. Op. Cit. p. 330.

⁵⁶ Las disposiciones relacionadas al servicio universal se encuentran en diversas normas como: el TUO de la Ley de Telecomunicaciones, el TUO del Reglamento de la Ley de Telecomunicaciones, el TUO de Interconexión, el Reglamento General del OSIPTEL, el Reglamento de Administración y Funciones del Fondo de Inversión en Telecomunicaciones, entre otras. Asimismo, se encuentran en instrumentos jurídicos que, si bien no son normas con la característica de obligatoriedad que le es propia, constituyen criterios de interpretación que deben ser tomados en cuenta a fin de entender la orientación de la normativa peruana sobre el servicio universal, así tenemos: los Lineamientos de Política de Apertura del Mercado de Telecomunicaciones del Perú, los Lineamientos de Política de Acceso Universal, los Lineamientos de Políticas Generales para promover la masificación del acceso a Internet en el Perú y los Lineamientos de Políticas para promover un mayor acceso a los Servicios de Telecomunicaciones en áreas rurales y lugares de preferente interés social.

⁵⁷ Aprobados por la Resolución 017-98-CD-OSIPTEL de 5 de octubre de 1998.

⁵⁸ Al respecto, ver el numeral 1 de los Lineamientos de Política de Acceso Universal.

⁵⁹ Al respecto, ver el numeral 1 de los Lineamientos de Política de Acceso Universal.

⁶⁰ Al respecto, ver <http://www.fitel.gob.pe/contenido.php?ID=47&tipo=H&pagina=contenidos/Fitel/ambito.html>. (5 de agosto de 2005).

OSIPTTEL debe proponer al MTC criterios para la determinación de los lugares considerados de preferente interés social como: i) proyectos de alta rentabilidad social, con prescindencia del ámbito geográfico; y, ii) proyectos especiales que incorporen valor agregado a redes de comunicación o información, vinculados a la provisión de servicios públicos⁶¹.

Con relación a este tema, hemos sostenido en otro trabajo que “lo que se ha querido en el Perú es identificar las necesidades de la población respecto de la ampliación de los servicios básicos de telefonía en el ámbito rural y en aquellos sectores que sean declarados de interés social, es decir, aquellos que por sus condiciones geográficas, económicas y sociales requieran de dichos servicios”⁶².

2.3. Administración reguladora y servicio universal

Con la finalidad de exponer los principales aspectos de la función relacionada a la promoción del servicio universal, corresponde ahora realizar un breve análisis del rol que cumplen el OSIPTTEL-FITEL y el MTC con el propósito de hacer posible dicho objetivo.

A. El OSIPTTEL como responsable de la promoción del servicio universal

El OSIPTTEL⁶³ como organismo público con autonomía administrativa, económica y financiera⁶⁴ busca promover el desarrollo de los servicios públicos de telecomunicaciones; establecer y velar por el cumplimiento de los derechos de los usuarios, la existencia de un ambiente de libre y leal competencia; promover la inversión privada en el sector; supervisar el cumplimiento de los compromisos establecidos en los contratos de concesión; y administrar el FITEL⁶⁵.

En efecto, una de las funciones del OSIPTTEL es administrar el FITEL, concebido como mecanismo de

financiamiento cuya estrategia es la de implementar proyectos en distintas zonas rurales, constituyéndose de esta forma en la vía a través de la cual se canaliza el desarrollo de la noción de servicio universal en el ámbito de los servicios públicos de telecomunicaciones en el Perú⁶⁶.

En el Perú, la adopción del esquema de financiamiento del FITEL se debió a la consideración de que, en un entorno de competencia económica, los operadores privados no invierten en la provisión de los servicios en lugares donde las inversiones necesarias son altas frente a la baja rentabilidad por lo que es el Estado el que debe intervenir otorgando subsidios al sector privado con el fin de facilitar la provisión de servicios públicos de telecomunicaciones.

En esta línea, el OSIPTTEL va a ser el encargado de seleccionar los proyectos para la aplicación de los fondos del FITEL⁶⁷ y aprobar las normas que regulen su funcionamiento⁶⁸. Asimismo, el OSIPTTEL debe administrar el FITEL con autonomía frente a las otras actividades que le competen⁶⁹, no pudiendo usar para gastos propios ni como fuente para su financiamiento los recursos del fondo⁷⁰.

En relación a esto último es que el OSIPTTEL, sólo previo acuerdo de su Consejo Directivo, puede efectuar operaciones con cargo a los recursos del FITEL, siempre que tales operaciones tengan por finalidad el desarrollo de las telecomunicaciones en áreas rurales o en lugares considerados de preferente interés social en armonía con la política de desarrollo de las telecomunicaciones que fije el MTC⁷¹. Asimismo, se ha previsto que el sistema contable del FITEL sea separado del sistema contable de OSIPTTEL⁷², garantía utilizada también en el modelo de financiamiento venezolano.

Resulta igualmente importante poner de relieve la aplicación del principio de subsidiariedad⁷³ como

⁶¹ Al respecto, ver el numeral 1 de los Lineamientos de Política de Acceso Universal.

⁶² ZEGARRA VALDIVIA, Diego. Op. Cit. p. 524.

⁶³ Sobre las funciones del OSIPTTEL, ver: DANÓS ORDÓÑEZ, Jorge. “Los Organismos Reguladores de los Servicios Públicos en el Perú: Su régimen jurídico, organización, funciones de resolución de controversias y de reclamos de usuarios”. En: Derecho Administrativo. Lima: Juristas. 2004. p. 432; asimismo, nuestro trabajo, ZEGARRA VALDIVIA, Diego. Op. Cit. p. 199.

⁶⁴ Al respecto, ver el artículo 77 del TUO de la Ley de Telecomunicaciones.

⁶⁵ Plan Estratégico Institucional 2005-2009. Lima: OSIPTTEL. 2004. El documento se encuentra disponible en: <http://www.osiptel.gob.pe/Index.ASP?T=T&IDBase=3297&P=%2FOsiptelDocs%2FGPR%2FSOBRE%5FOSIPTTEL%2FFILES%2Fplan%5Festrategico%5F2004%5F2009%2Epdf> (28 de diciembre de 2005).

⁶⁶ ZEGARRA VALDIVIA, Diego. Op. Cit. pp. 518-519.

⁶⁷ Al respecto, ver el artículo 12 del TUO de la Ley de Telecomunicaciones y artículo 60 del Reglamento de OSIPTTEL.

⁶⁸ Al respecto, ver el artículo 247 del TUO del Reglamento de la Ley de Telecomunicaciones.

⁶⁹ Al respecto, ver el artículo 12 del TUO de la Ley de Telecomunicaciones y artículo 60 del Reglamento de OSIPTTEL.

⁷⁰ Al respecto, ver el artículo 247 del TUO del Reglamento de la Ley de Telecomunicaciones.

⁷¹ Al respecto, ver el artículo 62 del Reglamento de OSIPTTEL.

⁷² Al respecto, ver el artículo 60 del Reglamento de OSIPTTEL.

⁷³ En palabras de MUÑOZ MACHADO, S. Op. Cit. p. 144, “la participación subsidiaria del Estado, resulta coherente considerando que el mercado es el centro de la organización y el regulador de las condiciones de prestación de los servicios. La Administración pública sólo debe intervenir ante los “desfallecimientos” o al control de aquellos operadores que intentan burlar sus reglas de libertad económica”.

lineamiento de acción del OSIPTEL y, en especial, del FITEL respecto de su función de promoción del desarrollo de telecomunicaciones en zonas rurales. En tal sentido, se señala que “la actuación del OSIPTEL es subsidiaria y sólo procede en aquellos supuestos en los que el mercado y los mecanismos de libre competencia no sean adecuados para la satisfacción de los intereses de los usuarios y de los competidores (...)”⁷⁴.

De este modo, se ha entendido que si bien las áreas rurales constituyen mercados pequeños y muy dispersos en los que la provisión de servicios de telecomunicaciones tiene un alto costo y, consecuentemente, muy poca o nula rentabilidad privada, la promoción del acceso a los servicios de telecomunicaciones se da en la medida en que la iniciativa privada no atienda necesidades de ese tipo⁷⁵.

Así, la actividad del OSIPTEL y del FITEL, responsables de la conducción de la estrategia de las telecomunicaciones rurales, no es ilimitada sino que, allí donde el mercado tenga un desarrollo que se considere suficiente con respecto a las necesidades de usuarios ubicados en zonas alejadas y pobres, no cabe su participación.

B. El MTC y la política de telecomunicaciones: el acceso universal

El MTC tiene entre sus funciones fijar la política de telecomunicaciones del país tomando control de sus resultados y proponer el Plan Nacional de Telecomunicaciones para su aprobación por el Gobierno a fin de llevar a cabo su cumplimiento⁷⁶. Es precisamente sobre la base de los servicios previstos y priorizados por el Plan Nacional de Telecomunicaciones que, además, el MTC debe aprobar los proyectos para la aplicación de los fondos de FITEL⁷⁷.

Al respecto, cabe mencionar que el Plan Nacional de Telecomunicaciones es el documento que contiene los planes técnicos fundamentales que, vinculados con el principio de integración de redes, sistemas y

servicios, establecen las pautas y lineamientos técnicos básicos para asegurar la integración e implementación de los servicios de telecomunicaciones a nivel nacional⁷⁸.

De otro lado, el Reglamento de Organización y Funciones del MTC dispone que éste tiene como objetivo promover el desarrollo sostenible de los servicios de comunicaciones y el acceso universal a los mismos⁷⁹. En efecto, el MTC, a través de la Secretaría de Comunicaciones del Viceministerio de Comunicaciones, propone y evalúa las políticas que procuren la promoción del desarrollo sostenible de los servicios de comunicaciones y el acceso universal a fin de mejorar la calidad de vida de las personas⁸⁰.

Entre las funciones de dicha Secretaría se encuentran las de diseñar, evaluar y dar seguimiento a las políticas para el desarrollo del Subsector Comunicaciones, así como coordinar los lineamientos de política y actividades con los organismos públicos descentralizados⁸¹, lo que significa que en el marco de las políticas establecidas por el MTC es que el OSIPTEL aprueba las normas que regulan el funcionamiento del FITEL⁸².

3. Procedimiento para financiamiento de proyectos: aspectos operativos

3.1. Presentación de proyectos

En la elaboración de los proyectos de telecomunicaciones rurales participa no sólo el OSIPTEL, sino cualquiera que tenga un interés general (población, gobiernos locales, organismos no gubernamentales, operadores, proveedores, inversionistas privados en general y otras personas naturales o jurídicas, públicas o privadas), quienes tienen iniciativa para requerir el financiamiento de FITEL⁸³.

Las modalidades por las que se ejerce el derecho de iniciativa en la presentación de proyectos son: las solicitudes individuales o grupales de poblaciones para

⁷⁴ Al respecto, ver el artículo 11 del Reglamento de OSIPTEL.

⁷⁵ Plan Estratégico Institucional 2005-2009. Lima: OSIPTEL. 2004. El documento se encuentra disponible en: <http://www.osiptel.gob.pe/Index.ASP?T=T&IDBase=3297&P=%2FOsiptelDocs%2FGPR%2FSOBRE%5FOsIPTEL%2FFILES%2Fplan%5Festrategico%5F2004%5F2009%2Epdf>. (28 de diciembre de 2005).

⁷⁶ Al respecto, ver los numerales 1 y 7 del artículo 75 del TUO de la Ley de Telecomunicaciones.

⁷⁷ Al respecto, ver el artículo 12 del TUO de la Ley de Telecomunicaciones y artículo 60 del Reglamento de OSIPTEL.

⁷⁸ Al respecto, ver el artículo 20 del TUO del Reglamento de la Ley de Telecomunicaciones. Con propósitos análogos fueron dictados el Plan Técnico Fundamental de Numeración y el Plan Técnico Fundamental de Señalización.

⁷⁹ Al respecto, ver el artículo 4 del Reglamento de Organización y Funciones del MTC, aprobado por Decreto Supremo 041-2002-MTC de 24 de agosto de 2002.

⁸⁰ Al respecto, ver el artículo 77 del Reglamento de Organización y Funciones del MTC.

⁸¹ Al respecto, ver el artículo 77 del Reglamento de Organización y Funciones del MTC.

⁸² Al respecto, ver el artículo 247 del TUO del Reglamento de la Ley de Telecomunicaciones.

⁸³ Al respecto, ver el artículo 19 del Reglamento del FITEL.

la provisión de un servicio de telecomunicaciones, proyectos pilotos y proyectos de telecomunicaciones⁸⁴.

Las **solicitudes de servicios de telecomunicaciones** tienen la finalidad de que cualquier persona pueda solicitar a OSIPTEL la instalación de un teléfono, una cabina de Internet u otros servicios para su centro poblado, de tal modo que se atiende los requerimientos de la población sin necesidad de presentar un proyecto⁸⁵.

Conjuntamente con las solicitudes mencionadas, deben presentarse encuestas respondidas por: i) autoridades locales de los centros poblados principales; ii) hogares, en una proporción no menor al 20% de los hogares de la localidad para la cual se solicita el servicio; y, iii) negocios, en una proporción no menor al 50% de los negocios de la localidad para la cual se solicita el servicio⁸⁶.

Las solicitudes de servicios de telecomunicaciones pueden ser atendidas directamente por la Gerencia de FITEL quien las evalúa y, en el caso que corresponda, elabora un proyecto de telecomunicaciones; o, de lo contrario, clasifica y selecciona las solicitudes presentadas a fin de incluirlas en proyectos de mayor alcance⁸⁷.

Los **proyectos pilotos de telecomunicaciones** son proyectos a pequeña escala de implantación de servicios de telecomunicaciones y tecnología de información que tienen un impacto social sobre la población beneficiaria. Pueden ser implementados en las áreas de educación, salud, agricultura, economía y otras que contribuyan al desarrollo de las localidades⁸⁸. Al ser proyectos de prueba, los montos de financiamiento son reducidos y están destinados fundamentalmente a demostrar la viabilidad del uso de nuevas tecnologías en los pueblos rurales y lugares de preferente interés social a fin de ampliar su escala de aplicación⁸⁹.

Con relación a los **proyectos de telecomunicaciones**, se requiere: i) las encuestas según el texto contenido en el Anexo 1 del Reglamento de FITEL; ii) los requisitos

exigidos en los artículos 38, 47 y 49 del mismo Reglamento, según sea el caso; y, iii) la evaluación de dichos proyectos de acuerdo al criterio del mayor valor actual neto económico (VANE) por unidad monetaria solicitada al FITEL⁹⁰.

Posteriormente, el OSIPTEL seleccionará y priorizará las solicitudes, proyectos piloto y proyectos de telecomunicaciones a fin de someterlos a la aprobación del MTC⁹¹.

Es necesario tomar nota respecto a que, recientemente, se ha normado el supuesto en que los concesionarios presenten al OSIPTEL proyectos para brindar servicios finales a zonas rurales, solicitando para su financiamiento sus propios aportes correspondientes al pago del derecho especial al FITEL⁹².

En tal caso, las operadoras que pueden presentar proyectos de telecomunicaciones deberán: i) tener la calidad de empresa concesionaria de algún servicio público final o, de ser el caso, contar con el registro para prestar servicios de valor añadido; y, ii) haber cumplido con las obligaciones de presentar declaración jurada del aporte por regulación a OSIPTEL y del derecho especial de FITEL, el pago de ambos conceptos, además del pago de las multas administrativas y tributarias cuya resolución haya causado estado, salvo que se encuentren en sede judicial⁹³.

3.2. Designación del operador

El OSIPTEL, en su calidad de entidad pública no financiera, se encuentra obligado a aplicar el *Ciclo del Proyecto*, a cargo del Sistema Nacional de Inversión Pública (en adelante, SNIP)⁹⁴ para el financiamiento de proyectos que utilizan los recursos de FITEL. Ello, en cuanto se trata de ejecutar proyectos de inversión pública con fondos que son considerados recursos públicos⁹⁵, tal como sucede también en el modelo de financiamiento venezolano.

⁸⁴ Al respecto, ver el artículo 21 del Reglamento del FITEL.

⁸⁵ Al respecto, ver: <http://www.osiptel.gob.pe/Index.ASP?T=P&P=2683>. (5 de agosto de 2005).

⁸⁶ Al respecto, ver el artículo 21 del Reglamento del FITEL. Es importante tener presente que la consignación de las necesidades de la población, a través de su imposición como uno de los requisitos para la búsqueda del financiamiento, denota la preocupación porque las prestaciones suministradas sean acordes con las necesidades de la población y confirma que el carácter evolutivo y dinámico están presentes en el servicio universal.

⁸⁷ Al respecto, ver el artículo 22 del Reglamento del FITEL.

⁸⁸ Al respecto, ver el artículo 23 del Reglamento del FITEL.

⁸⁹ Al respecto, ver: <http://www.osiptel.gob.pe/Index.ASP?T=P&P=2683>. (5 de agosto de 2005).

⁹⁰ Al respecto, ver el artículo 27 del Reglamento del FITEL.

⁹¹ Al respecto, ver el artículo 28 del Reglamento del FITEL.

⁹² Al respecto, ver el artículo 246-A del TUO del Reglamento de la Ley de Telecomunicaciones y la Resolución 025-2005-CD/OSIPTEL, Normas Complementarias al Reglamento del FITEL, de 19 de mayo de 2005.

⁹³ Al respecto, ver el artículo 3 de la Resolución 025-2005-CD/OSIPTEL, Normas Complementarias al Reglamento del FITEL de 19 de mayo de 2005.

⁹⁴ Al respecto, ver el artículo 1 de la Ley 27293, Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública de 28 de junio de 2000.

⁹⁵ Al respecto, ver el artículo 2.2. del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública aprobado por Decreto Supremo 157-2002-EF, de 4 de octubre de 2002.

De este modo, corresponde que el procedimiento seguido para la ejecución de los proyectos de telecomunicaciones rurales financiados por el OSIPTEL observe las fases de los proyectos de inversión pública: preinversión (elaboración del perfil, del estudio de prefactibilidad y del estudio de factibilidad), inversión (elaboración del expediente técnico detallado y la ejecución del proyecto) y post-inversión (proceso de control y evaluación *ex post*)⁹⁶. En tal sentido, el SNIP deberá aprobar el perfil del proyecto, el estudio de prefactibilidad del proyecto, el estudio de factibilidad del proyecto y la solicitud de subsidio del proyecto.

Luego, OSIPTEL, contando con la aprobación del MTC, encauza el proyecto por la modalidad de adjudicación de fondos que corresponda a fin que el proyecto prosiga con el proceso de inversión.

Posteriormente, los requerimientos de financiamiento serán atendidos a través de los mecanismos de adjudicación de fondos: i) concurso público de ofertas; ii) concurso por invitación; y, iii) adjudicación directa⁹⁷.

El **concurso público de ofertas** se lleva a cabo en los casos en que el monto de financiamiento referencial establecido para el proyecto a ser adjudicado es superior a un millón de dólares⁹⁸.

La decisión sobre la oferta más conveniente será tomada sobre la base de los siguientes criterios de evaluación: el número de servicios ofrecidos, la calidad de los servicios ofrecidos, la cobertura de los servicios ofrecidos, el cronograma de instalación y operación, la tarifa propuesta, el menor monto de financiamiento o subsidio solicitado (el subsidio mínimo) y otros que OSIPTEL considere en cada caso específico⁹⁹.

El concurso público de ofertas será declarado desierto si no se presentan postores o si ninguna de los postores aprueba la evaluación especificada en las bases, en tal caso, OSIPTEL puede convocar de inmediato a nuevo concurso público de ofertas o a un concurso por invitación, modificando o no las bases¹⁰⁰.

El **concurso por invitación** es la modalidad por la cual se adjudica fondos en caso que el monto referencial de financiamiento sea igual o menor a un millón de dólares o cuando se haya declarado desierto un concurso público de ofertas, caso en el que el monto del financiamiento solicitado en el concurso público de ofertas no se modifica¹⁰¹.

La **adjudicación directa** se llevará a cabo cuando se trate de proyectos piloto y el monto referencial de los mismos no sea mayor a setenta y cinco mil dólares para capacitación, gestión y otros servicios y no mayor a doscientos veinte mil dólares para bienes, equipos e infraestructura¹⁰².

Designado el operador bajo la modalidad correspondiente, se procede a la negociación y tramitación del contrato de financiamiento¹⁰³ de acuerdo al mismo se realizará el desembolso de los fondos y las amortizaciones correspondientes¹⁰⁴.

La supervisión de los proyectos financiados con los recursos del FITEL está a cargo del OSIPTEL¹⁰⁵ y se encuentra comprendida por: la supervisión de los equipos, materiales e instalación y otras actividades programadas, de acuerdo con el contrato o convenio de financiamiento; la supervisión de la operación y mantenimiento; la supervisión financiera y legal; entre otros¹⁰⁶.

Cabe precisar que, para el supuesto en que las concesionarias presenten proyectos de telecomunicaciones solicitando para su financiamiento los aportes FITEL efectuados por las mismas concesionarias, el mecanismo utilizado será el de adjudicación directa y en ningún caso la asignación excederá del monto aportado por el concesionario solicitante al FITEL a la fecha de la solicitud¹⁰⁷.

El procedimiento de aprobación de proyectos establecido para este caso será evaluado por la Gerencia de FITEL quien realizará un informe al respecto, luego de lo cual, el Consejo Directivo del OSIPTEL se pronunciará sobre la aprobación, desaprobación, reevaluación o reformulación del mismo¹⁰⁸.

⁹⁶ Al respecto, ver el artículo 6 del Reglamento de la Ley del SNIP.

⁹⁷ Al respecto, ver el artículo 33 del Reglamento del FITEL.

⁹⁸ Al respecto, ver el artículo 34 del Reglamento del FITEL.

⁹⁹ Al respecto, ver el artículo 39 del Reglamento del FITEL.

¹⁰⁰ Al respecto, ver el artículo 43 del Reglamento del FITEL.

¹⁰¹ Al respecto, ver el artículo 45 del Reglamento del FITEL.

¹⁰² Al respecto, ver el artículo 48 del Reglamento del FITEL.

¹⁰³ Al respecto, ver el artículo 53 del Reglamento del FITEL.

¹⁰⁴ Al respecto, ver el artículo 58 del Reglamento del FITEL.

¹⁰⁵ Al respecto, ver el artículo 64 del Reglamento del FITEL.

¹⁰⁶ Al respecto, ver el artículo 64 del Reglamento del FITEL.

¹⁰⁷ Al respecto, ver el artículo 246-A del TUO del Reglamento de la Ley de Telecomunicaciones.

¹⁰⁸ Al respecto, ver el artículo 9 de la Resolución 025-2005-CD/OSIPTEL. La norma hace referencia a los criterios a ser tomados en cuenta para la evaluación de los proyectos.

3.3. Financiamiento de proyectos

Los recursos del FITEL consisten en: i) el derecho especial que los operadores de servicios portadores en general y de servicios finales públicos destinen al FITEL; ii) los que provengan de otros derechos, tasas, impuestos o tributos establecidos conforme a ley; iii) el monto de las multas impuestas por OSIPTEL; iv) las asignaciones que se canalicen a través del Tesoro Público; v) los ingresos financieros que generen los recursos del FITEL; vi) los créditos de fuente interna o externa; y, vii) los aportes, asignaciones, donaciones, legados o transferencias por cualquier título provenientes de personas naturales o jurídicas nacionales o extranjeras¹⁰⁹.

El derecho especial mencionado consiste, al igual que en Venezuela, en un porcentaje –el uno por ciento (1 %)– del monto total de la facturación anual de los operadores de servicios portadores en general y de servicios finales públicos que se deriva de la explotación de la concesión otorgada por el Estado para la prestación de tales servicios¹¹⁰. El incumplimiento de las obligaciones relacionadas con el pago del derecho especial al FITEL está sujeto a sanciones tributarias específicas¹¹¹.

Con dichos recursos, el FITEL se constituye en el fondo por el cual se promueve y se financia la provisión del servicio universal¹¹², en estricto, sus recursos deben destinarse **exclusivamente** para el financiamiento de servicios de telecomunicaciones en áreas rurales o en lugares considerados de preferente interés social¹¹³.

Asimismo, tales recursos pueden servir también para lo que se ha denominado “operaciones comunes”, las cuales consisten en: i) contratar la ejecución de estudios, consultorías y asesorías estrictamente relacionados con el desarrollo de las telecomunicaciones en áreas rurales o lugares considerados de preferente interés social; y, ii) adquirir, gravar y enajenar toda clase de bienes relacionados con el desarrollo de las telecomunicaciones en áreas rurales o considerados de preferente interés social.

Cabe resaltar el énfasis puesto por el legislador en el aspecto de exclusividad en el manejo de los recursos del FITEL, lo cual confirma la naturaleza del fondo orientada únicamente a sus fines de promover el mayor acceso de la población en áreas rurales y lugares de preferente interés social a los servicios de telecomunicaciones sin que siquiera el mismo OSIPTEL pueda desvirtuar ello¹¹⁴.

Con relación al modelo de financiamiento del servicio universal en el Perú, hemos sostenido en otro trabajo que éste parece ser una vía adecuada para evitar que el servicio universal pueda constituirse en un desequilibrio del mercado, riesgo que acarrea el servicio universal en el ámbito comunitario, donde los operadores son quienes asumen los costos de su prestación lo cual obliga a la búsqueda de un equilibrio difícil entre la garantía del servicio universal y la neutralidad respecto del libre desenvolvimiento del mercado¹¹⁵. Por la misma razón, no extraña que al remitirse al financiamiento del FITEL se haga alusión a «un subsidio claro y transparente»¹¹⁶.

La calificación de “subsidio” viene dada porque, si bien, en nuestro ordenamiento, el financiamiento con cargo a los recursos del FITEL puede ser no reembolsable o reembolsable –según los casos en que la evaluación del proyecto resulte en un valor actual neto negativo o no, respectivamente¹¹⁷–, hasta el momento ésta ha sido de carácter no reembolsable, lo cual significa en términos económicos un subsidio.

Es importante resaltar que entre los objetivos del FITEL se encuentra la asignación eficiente de sus recursos¹¹⁸. El carácter de **eficiencia** en la utilización de los mismos se evidencia en una política de otorgamiento de subsidios parciales¹¹⁹, la misma que “si bien podría implicar probablemente un mayor costo para el proyecto desde el punto de vista de los operadores, desde la perspectiva de la administración, disminuye considerablemente el riesgo de incumplimientos en la ejecución del proyecto. Por otro lado, las entregas

¹⁰⁹ Al respecto, ver el artículo 61 del Reglamento de OSIPTEL. Sobre las actividades relacionadas a la creación e incremento de los ingresos financieros que generen los recursos del FITEL, ver el artículo 13 del Reglamento de FITEL. Por otro lado, en relación con las operaciones habilitadas para ser efectuadas con los recursos del FITEL, ver el artículo 62 del Reglamento de OSIPTEL.

¹¹⁰ Al respecto, ver el artículo 12 del TUO de la Ley de Telecomunicaciones y el artículo 245 del TUO del Reglamento de la Ley de Telecomunicaciones.

¹¹¹ Al respecto, ver el artículo 67 del Reglamento de OSIPTEL.

¹¹² Al respecto, ver el numeral 77 de los Lineamientos de Apertura.

¹¹³ Al respecto, ver el artículo 12 del TUO de la Ley de Telecomunicaciones y artículo 60 del Reglamento de OSIPTEL.

¹¹⁴ Al respecto, ver el apartado 3.2.3.A) en lo referido al control del uso de los recursos del FITEL.

¹¹⁵ ZEGARRA VALDIVIA, Diego. Op. Cit. p. 528.

¹¹⁶ Al respecto, ver la exposición de motivos de la Resolución 025-2005-CD/OSIPTEL.

¹¹⁷ Al respecto, ver el artículo 18 del Reglamento de FITEL.

¹¹⁸ Al respecto, ver el artículo 2 del Reglamento de FITEL.

¹¹⁹ Al respecto, BONIFAZ J. L. y BONIFAZ, L. A. Op. Cit. p. 264, consideran que “(...) se ha establecido que los desembolsos se realizarán 35% a la firma del contrato o como adelante (down payment), 25% una vez finalizadas las instalaciones y el restante 40% se desembolsaba en cuotas iguales durante los primeros cinco años de la operación”.

parciales del subsidio se constituyen en un permanente incentivo (por lo menos durante los primeros cinco años de su operación) para mantener en buenas condiciones el servicio en los centros poblados rurales¹²⁰”.

Otra manifestación de este tipo está relacionada con el mecanismo de asignación del financiamiento, “ejecutado a través de subastas competitivas por el mínimo subsidio, que permitía que el mercado corrigiera la estimación mediante las ofertas de los operadores e inversionistas, quienes supuestamente sí realizaban un cálculo más afinado del mismo”¹²¹.

Igualmente relevante es resaltar el aspecto **subsidiario** que reviste la actuación del FITEL de modo que el financiamiento deba aplicarse únicamente cuando la participación privada no sea posible, lo contrario, podría repercutir negativamente en la expansión de infraestructura a cargo de los operadores.

Finalmente, como hemos destacado, “el mecanismo del FITEL le viene permitiendo al OSIPTEL garantizar que en la prestación de los servicios de telecomunicaciones en zonas rurales concurren operadores que tengan en su esquema económico la posibilidad de obtener rentabilidad, lo que redundará a favor del empleo de mejores tecnologías y beneficia en mayor grado a aquellas zonas en las que presta servicios”¹²². Esto último es una expresión clara de que el propósito del financiamiento es lograr que dichos operadores desarrollen un proyecto sostenible en el largo plazo cuando ya no cuenten con el apoyo económico del FITEL.

4. La experiencia del FITEL¹²³

En este punto, nos remitimos a la expedición de los Lineamientos de Política de Apertura del Mercado de Telecomunicaciones del Perú¹²⁴, fecha en que se consideró como una meta de acceso universal razonable para el período 1999-2003 la instalación de teléfonos públicos en 5000 centros poblados rurales sin servicio, con capacidad para transmitir voz, *faxes* y datos a baja velocidad y emitir llamadas libres de pago a los servicios de emergencia¹²⁵.

En efecto, se trató de un objetivo específico centrado en la ampliación de la infraestructura de telecomunicaciones mediante la instalación de teléfonos públicos. Tal objetivo fue alcanzado con la ejecución del Proyecto Piloto Frontera Norte y el Programa de Proyectos de Telecomunicaciones Rurales (PPR), mediante el cual se conectó a la red pública nacional e internacional a nuevos centros poblados rurales que no tenían acceso a las telecomunicaciones¹²⁶.

Básicamente, el Proyecto Piloto Frontera Norte (FITEL I) fue el primer proyecto de telefonía pública desarrollado por el FITEL y, como tal, tuvo el objetivo de resolver los posibles inconvenientes que se podían presentar al licitar proyectos de mayor envergadura, evitando que se vuelvan a presentar.

Por su parte, el PPR (Centro Sur, Selva Norte y Sur-FITEL II y Centro Norte, Centro Oriente y Norte-FITEL III) estuvo integrado por un conjunto de seis proyectos a nivel nacional para la prestación del servicio de telefonía pública con capacidad de transmisión de voz y datos a baja velocidad (acceso a envío y recepción de correos electrónicos), teniendo acceso a llamadas locales, nacionales e internacionales.

Ambos proyectos corresponden a una primera etapa en la estrategia de desarrollo de las telecomunicaciones rurales implementadas por FITEL. Esta primera etapa se basó en la provisión del acceso básico a los servicios de telecomunicaciones, en concreto, la reducción de la distancia al teléfono público más cercano a menos de cinco kilómetros para otras localidades rurales cercanas.

Posteriormente, se consideró necesario incrementar la teledensidad de acceso a teléfonos públicos como parte de una segunda etapa en la estrategia de proyectos de telecomunicaciones rurales, debido a que se comprobó la existencia de una gran demanda insatisfecha de acceso a teléfonos públicos en pueblos que ya contaban con el servicio y la necesidad de pueblos que no habían sido considerados dentro del ámbito de aplicación del PPR y que se encontraban a distancias mayores a los cinco kilómetros del teléfono más cercano.

¹²⁰ *Ibidem*. Los mencionados autores precisan que “dicha política de otorgamiento de subsidios surgió de la revisión de la experiencia de los primeros proyectos del Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones de Chile, en los cuales la Subtel entregaba el monto total del subsidio a los adjudicatarios a la sola construcción de la red, enfrentando, en algunos casos, retrasos en el inicio de la construcción de los proyectos, debido a que los operadores tenían que financiar el proceso de adquisición por un periodo de tiempo prolongado”.

¹²¹ *Ibid.* pp. 264-265.

¹²² ZEGARRA VALDIVIA, Diego. Op. Cit. pp. 528-529.

¹²³ Las referencias para el desarrollo de este tema han sido tomadas de las siguientes páginas: <http://www.osiptel.gob.pe/Index.ASP?T=P&P=2674> y <http://www.fitel.gob.pe>. (5 de agosto de 2005).

¹²⁴ Aprobado por el Decreto Supremo 020-98-MTC de 5 de agosto de 1998.

¹²⁵ Al respecto, ver el numeral 76 de los Lineamientos de Política de Apertura del Mercado de las Telecomunicaciones del Perú.

¹²⁶ Al respecto, ver el numeral 3 de la exposición de motivos del Reglamento de FTEL.

En tal virtud, se planteó la ejecución del Proyecto de Incremento de la Penetración de Teléfonos Públicos Comunitarios en el interior del país (FITEL IV) que tiene el objetivo de complementar el trabajo desarrollado en el PPR, en el sentido de reducir cada vez más la distancia del poblador rural al teléfono más cercano, considerándose conveniente, como primera meta, lograr una penetración en áreas rurales de al menos un teléfono público por cada 500 habitantes, objetivo acorde con el de otros países latinoamericanos¹²⁷.

Asimismo, dentro de esta segunda etapa estuvo prevista la masificación del acceso a Internet a través de cabinas en todas las capitales del distrito del país¹²⁸ con incidencia en los programas de capacitación y promoción del desarrollo de contenidos locales. De esta manera, se dio paso al Proyecto de acceso a Internet en las Capitales de Distrito del Perú, el cual tiene como propósito que los pobladores puedan satisfacer sus necesidades de comunicación e información y descubran las potencialidades de Internet para aplicarlas en sus actividades económicas, sociales y culturales.

Sin embargo, el Reglamento del FITEL también ofrece la posibilidad de ejecutar proyectos pilotos con el fin de ganar experiencia en la implementación de otros servicios, "es así como se pretende incorporar mecanismos para dar servicios de telecomunicaciones con mayor valor agregado, así como mecanismos de gestión alternativos a los de una operadora de telecomunicaciones, como puede ser la autogestión de los servicios de telecomunicaciones por los propios beneficiarios o aplicar los servicios de telecomunicaciones a los sectores de educación, salud y agricultura"¹²⁹.

De este modo, adicionalmente a los proyectos señalados, el FITEL optó por financiar Proyectos Piloto en telecomunicaciones rurales, los cuales se caracterizan básicamente por ser ensayos a pequeña escala de la implementación de Tecnologías de la Información y Comunicación (en adelante, TICS) con resultados de impacto social en relación a la población beneficiada. Entre ellos:

- El Proyecto Piloto Sistema de Comunicaciones para Establecimientos Rurales de Salud (EHAS) consiste en la implementación de un sistema de comunicación y acceso a información para el personal público sanitario en 40 establecimientos de salud rurales de la Provincia del Alto Amazonas (Loreto).
- El Proyecto Piloto Sistema de Información para el Desarrollo Rural consiste en la implementación de centros de información rurales (infocentros) en seis localidades de la Provincia de Cajamarca, los que contarán con un sistema de información rural diseñado para pequeños productores y autoridades locales, que integre al mismo tiempo servicios de información no convencionales, servicios bibliotecarios tradicionales, rescate del conocimiento campesino y nuevas tecnologías de la información con el fin de tener un acceso rápido a la información que les permita elevar su capacidad productiva y el nivel de gestión.
- El Proyecto Piloto Información Agraria vía Internet para Agricultores de la Junta de Usuarios del Valle del Río Chancay-Huaral consiste en la implementación de un sistema de información agraria, utilizando como base organizativa a las Comisiones de Regantes integrantes de la Junta de Usuarios del Distrito de Riego del Chancay-Huaral.

Podemos apreciar que los proyectos pilotos se presentan como nuevos mecanismos de intervención para brindar servicios de telecomunicaciones con un mayor valor agregado. Es importante resaltar la implementación de dichos proyectos en sectores como la educación, la salud y la agricultura de forma que se contribuye a la inclusión de las áreas rurales y de preferente interés social de manera integral.

Asimismo, cabe destacar que la implementación de las TICS en estos espacios se presenta como la posibilidad de contar con herramientas que permiten alcanzar soluciones a problemas concretos en el ámbito de desarrollo rural, haciendo posible el manejo de la información, su organización y la comunicación, de

¹²⁷ Se precisa lo siguiente: "por ejemplo, en Colombia, se está estableciendo una obligación a los operadores que se adjudiquen licitaciones rurales de instalar en cada pueblo al menos 2 teléfonos públicos por cada 1,000 habitantes; en Brasil, dentro de su Plan General de Metas de Universalización de mayo de 1998, se estableció como una de las metas al 31 de diciembre del 2001 que todos los pueblos con más de 600 habitantes y sin servicio telefónico local debe tener al menos 1 teléfono público instalado, aumentando dicha cobertura a localidades con más de 300 habitantes antes del 31 de diciembre de 2003". Al respecto, ver www.fitel.gob.pe/contenido.php?ID=32. (5 de agosto de 2005)

¹²⁸ En cuanto a la consideración del acceso a Internet como parte de la prestación del servicio universal, tenemos advertido el vertiginoso desarrollo del mercado de las telecomunicaciones y el hecho que, a la fecha, la meta prevista en los Lineamientos de Apertura (5000 pueblos rurales) había sido alcanzada, se convino en superar la concepción de servicio universal restringida al acceso básico a la telefonía, por lo que el Reglamento de FITEL incluyó entre sus objetivos el acceso a Internet, objetivo que no se encontraba previsto en el anterior reglamento. Hacemos referencia al Reglamento General de Administración y Funcionamiento del Fondo de Inversión en Telecomunicaciones - FITEL, aprobado por Resolución 013-98-CD/OSIPTEL de 13 de setiembre de 1998.

¹²⁹ Al respecto, ver el numeral 3 de la exposición de motivos del Reglamento de FITEL.

manera que ello constituya una base para una mejor toma de decisiones, ampliando las posibilidades de desarrollo¹³⁰.

En concordancia con lo anterior, resulta necesario referirse a los Lineamientos de Políticas para promover un mayor acceso a los Servicios de Telecomunicaciones en áreas rurales y lugares de preferente interés social¹³¹ que impusieron como objetivo “acelerar la incorporación, en condiciones de equidad, de las poblaciones de las áreas rurales y de preferente interés social, a las oportunidades que ofrecen las tecnologías de la información y comunicación (TICS), promoviendo su integración a la red pública de telecomunicaciones”¹³².

5. A modo de conclusión

Llegados a este punto, resulta paradójico señalar que en sus orígenes, el servicio universal apuntaba no tanto a extender el servicio a todos los ciudadanos, sino simplemente a superar el obstáculo de la falta de interconexión entre las redes consiguiendo de este modo que todos los usuarios se puedan comunicar entre ellos.

Sin embargo, debe destacarse que la idea de “extensión del servicio” fue precisamente la que se incorporó como núcleo de la actual noción de servicio universal y ha servido como eje central para diseñar un mecanismo cuyo principal objetivo es poner a disposición de determinados sectores de la población servicios de telecomunicaciones a precios que sean asequibles y en zonas geográficas en las que no se había extendido la cobertura de los mismos.

Frente a la experiencia de los países de la Unión Europea y de los de la región latinoamericana, la implementación del servicio universal en el Perú es más próxima a la de sus vecinos ya que ha buscado concretar un modelo sobre la base de un fondo de aporte común a todos los operadores cuya gestión ha encargado al regulador del sector.

Es de esta forma que el FITEL, como modelo de financiamiento del servicio universal, es un mecanismo que ha venido haciendo posible que en el Perú se implementen servicios de telecomunicaciones en zonas rurales y de preferente interés social.

La implementación del servicio universal a través de diversos proyectos y sobre la base del otorgamiento de subsidios a operadores privados ha permitido extender los servicios básicos de telecomunicaciones en zonas geográficas en las que el mercado no se había proyectado por falta de rentabilidad económica y por la presencia de núcleos de población con escasos recursos.

Si bien los esfuerzos del OSIPTEL hacia una eficiente asignación de los recursos del FITEL se han traducido en la inclusión de importantes sectores de la población en el acceso de servicios de telecomunicaciones, aún hay poblaciones cuya demanda se encuentra insatisfecha que obligan a plantear vías de asignación pronta y eficiente de los recursos del fondo así como alternativas que propicien la inversión de los operadores preexistentes y que signifiquen efectivo un aporte al desarrollo de las políticas de acceso universal de nuestro país.

Diego Zegarra Valdivia
Guelly Solar y Alberto Cairampoma

¹³⁰ BOSSIO, J. F., LOPEZ, J., SARAVIA, M., y P. WOLF. “Desarrollo rural y tecnologías de información y comunicación. Experiencias en el Perú: Lecciones aprendidas y recomendaciones”. Lima: GTZ, ITDG, MINAG-DGIA. 2005. p. 3.

¹³¹ Aprobados por el Decreto Supremo 049-2003-MTC, de 17 agosto de 2001.

¹³² Al respecto, ver los Lineamientos de Políticas para promover un mayor acceso a los Servicios de Telecomunicaciones en áreas rurales y lugares de preferente interés social.