

Servicio Universal de Telecomunicaciones

en Argentina. El Marco Normativo Vigente

A Modo de Introducción

Al privatizarse en el país a comienzos de los noventa la prestación del servicio telefónico se estableció un plazo máximo de 10 años para alcanzar plenamente los objetivos de desregulación y desmonopolización. Durante este período de “transición” se permitió que se mantenga la prestación en exclusividad del servicio básico telefónico y de los servicios internacionales.

Así, privatizada la empresa estatal ENTEL el servicio de telefonía sería prestado a partir de dicho momento por dos licenciatarias en condiciones de exclusividad en cada una de las 2 áreas geográficas definidas, en las cuales cada una de las empresas quedaba como única prestadora: Telecom en la zona norte y Telefónica en la zona sur.

De lo anterior surge que desde el comienzo mismo del proceso privatizador quedó legalmente plasmado el objetivo de alcanzar la apertura total a la competencia del mercado de las telecomunicaciones a partir del año 2000.

En efecto, en dicho año se produjo la desregulación del sector de telecomunicaciones, mediante el dictado del Decreto N°764/2000, con el objetivo principal de, siguiendo las tendencias internacionales, abrir a la competencia un mercado en el que, por efecto de la permanente innovación tecnológica, se verifica una tendencia sostenida a la diversificación en la oferta de servicios.

Llega a su fin entonces el régimen de exclusividad o de restricción a la competencia que había regido durante 10

años teniendo como la principal implicancia el deber por parte del Estado de reconocer tanto los derechos adquiridos de los usuarios a consumir servicios de telecomunicaciones en un marco de libre competencia, como el derecho de los prestadores, presentes o entrantes, a operar en el mercado bajo reglas competitivas claras, estables, igualitarias, no discriminatorias e imparciales, a la espera de alcanzar los resultados registrados en otros lugares del mundo en los que mercados que funcionan bajo condiciones más competitivas llevan a una reducción de costos y a la multiplicación de servicios de telecomunicaciones en beneficio final de los consumidores.

Ahora bien, esta apertura del mercado a la competencia debía realizarse garantizando el acceso a determinados servicios de telecomunicaciones para todas las personas, evitando que queden excluidos usuarios que por sus características particulares no fueran rentables para los prestadores. Por esta razón, en el referido Decreto se plantea y regula sobre la cuestión del **servicio universal**, además de avanzar sobre cuestiones vinculadas al Régimen de Licencias, de Interconexión, entre los aspectos más destacados.

El Servicio Universal. En la edición anterior de esta publicación tratamos la experiencia comprada en materia de servicio universal abordando la regulación en la Comunidad Económica Europea y en los Estados Unidos.

Esbozamos allí que, el servicio universal consiste en brindar el servicio de telecomunicaciones en condiciones económicamente accesibles a personas que por sus características no constituyen clientes atractivos para las empresas, ya que atenderlos no ofrece una rentabilidad

aceptable o positiva. Vimos que esto suele suceder con diversos grupos de usuarios, como aquellos que se encuentran en zonas alejadas, de poca densidad poblacional, niveles de ingreso bajos o aquellos que requieren un servicio especial por tener alguna discapacidad física.

En nuestro país, el reglamento general de servicio universal (RGSU), que forma parte del Decreto N° 764/00 como Anexo III, establece los principios y normas regulatorias, los alcances del mismo, los sectores beneficiados, los prestadores obligados a brindarlo, el método de cálculo de los costos netos de la prestación y su financiamiento. Finalmente establece las competencias de la Autoridad de Aplicación para establecer las pautas de selección, revisión y aprobación del Listado de las localidades y de los Programas específicos de SU que proponga el Consejo de Administración del Fondo Fiduciario del SU.

Sobre la base de la experiencia comparada nos concentraremos en analizar en esta nota el marco normativo del servicio universal vigente en nuestro país.

El Servicio Universal en Argentina

Objetivos. En primer lugar el Decreto N° 764/2000, resalta la importancia que ha otorgado el Estado Argentino a la universalidad del servicio consagrando el acceso a los habitantes de los servicios esenciales de telecomunicaciones, sin importar sus circunstancias económicas, localización geográfica o limitaciones físicas. Así, el principal propósito del Servicio Universal (SU) es lograr que aquella parte de la población que no podría recibir los servicios esenciales de telecomunicaciones en condiciones normales del mercado, tenga acceso a ellos.

La citada regulación se sitúa entonces entre aquellas legislaciones que reconocen el servicio telefónico como *esencial*, ya que resultaría socialmente inaceptable que algunas áreas o usuarios quedaran “excluidos” del servicio telefónico, cuando la prestación de dichos servicios sea antieconómica para las prestatarias.

Argentina manifestó su interés en el servicio telefónico, mediante la incorporación a nuestro ordenamiento jurídico - Ley N° 25000- del CUARTO PROTOCOLO AL ACUERDO GENERAL SOBRE EL COMERCIO DE SERVICIOS (TELECOMUNICACIONES), adoptado en Ginebra - CONFEDERACION SUIZA - el 15 de abril de 1997.

Sumado a esta directiva legal, el Decreto 764/2000 en su artículo 5 expresa entre los objetivos expresos del Servicio Universal, lo siguiente:

- a) que los habitantes...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 y
- c) favorecer la cultura, educación y salud pública, el acceso a la información, las comunicaciones entre instituciones educativas, bibliotecas, centros de salud, etc.

Como es dable observar, el interés que la República Argentina otorga al servicio se manifiesta mediante la calificación de esencial. De esta forma se establece como objetivo el acceso de todos los habitantes que no estuviesen en condiciones de utilizarlo.

Concepto. En el Decreto 764/00 se entiende 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”*.

Con respecto al alcance del concepto, cabe señalar que la experiencia internacional demuestra que la prestación del Servicio Universal (SU) ha comenzado a comprender servicios de mayor complejidad, abarcando en algunos casos servicios de acceso a Internet.

Al igual que en las legislaciones comparadas, la regulación nacional resalta que el SU es un concepto dinámico, por lo que debe revisarse periódicamente su contenido, analizando los servicios que engloba las condiciones de prestación, en virtud de las demandas de los servicios, la evolución tecnológica y las necesidades insatisfechas. En este sentido, inicialmente nuestra legislación previó satisfacer las carencias de telefonía básica y, posteriormente avanzar sobre el acceso a Internet.

Principios Rectores. Por otra parte el Decreto 764/2000 se detiene en la identificación de los principios rectores en la materia, incorporándose a nuestra legislación, los siguientes.

1. **Igualdad de oportunidades** para seleccionar las categorías de clientes y servicios que serán incluidos en los programas del SU mediante criterios objetivos que identifiquen los sujetos que cumplen con los requisitos establecidos, para evitar la ineficiencia y la duplicación en la definición de los Programas.
2. **Flexibilidad y adaptabilidad:** dado que tanto las necesidades de comunicación como las tecnologías disponibles evolucionan permanentemente, el conjunto de los servicios que se engloban dentro del SU debe tener revisión periódica, de acuerdo a la evolución del mercado, las necesidades de la población y los resultados obtenidos.
3. **Consistencia Interna:** En la definición de los Programas del SU se considerará la disponibilidad de recursos y su posibilidad de financiación para que sean acordes a las metas propuestas, manteniendo el principio de autofinanciamiento.
4. **Neutralidad competitiva:** el sistema de financiación no debe beneficiar a prestadores específicos, conferir derechos de exclusividad, ni impedir la libre elección de los consumidores o privilegiar tecnologías, para evitar la distorsión en las estrategias de acceso al mercado, o bien en las decisiones de inversión posteriores, o en la actividad de dicho mercado.

5. **Transparencia y estabilidad:** la financiación del SU debe efectuarse a partir de programas explícitos que aprobará la Autoridad de Aplicación, revisables semestralmente, medibles y auditables, por períodos no menores a dos años, para que los prestadores planeen adecuadamente sus inversiones y la oferta de servicios.
6. **Eficiencia:** la provisión y el financiamiento del SU deben ser eficientes en la administración de los recursos, minimizando costos y respetando el régimen de prestación competitiva de los servicios de telecomunicaciones.

CATEGORIAS DEL SERVICIO UNIVERSAL

El régimen del SU prevé como categorías “subsidiables” a los fines de la prestación del servicio universal a:

- i) **zonas de altos costos y deficitarias** cuyos clientes son elegibles a los fines de la percepción de los subsidios del Servicio Universal.
- ii) **clientes o grupos 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, incluyéndose a aquellos clientes que, por sus impedimentos físicos, requieren una prestación más onerosa del servicio.
- iii) **servicios de telecomunicaciones específicos** que, por razones de política nacional, el Estado decide promover —fijando por ejemplo las tarifas— y generando con ello condiciones de prestación ajenas a los estándares comerciales.

Las categorías referidas en (i) y (ii) precedentes son aquéllas 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 o clientes o grupos de clientes que un Prestador podría no atender si no tuviese obligaciones del SU que le requirieran proveer el servicio a precios accesibles, independientemente de la localización geográfica.

Cabe consignar que los clientes o grupos de clientes específicos podrán ser calificados como servicios potencialmente subsidiables los que deban prestarse a quienes tengan limitaciones físicas que impliquen una barrera de acceso al servicio o un uso más oneroso del mismo que el de un usuario sin limitación física, como así también los que deban prestarse a jubilados y/o pensionados determinados que, por sus características de consumo, son deficitarios a los efectos de la prestación del servicio telefónico fijo, independientemente de su localización geográfica.

Identificación de los programas Incluidos. Determinados entonces los objetivos, el alcance y los principios rectores, corresponde detenernos en la identificación de los programas iniciales a fin de observar el desarrollo de este instituto en nuestro país

Teniendo en cuenta que en los considerandos del Decreto N° 764/00 se establece que el desarrollo de las redes y servicios hasta dicho momento no hacía aconsejable extender inicialmente el SU a otros servicios que no sean el servicio telefónico básico, se podría encuadrar a nuestro país entre aquellos que otorgan al servicio universal un alcance limitado o histórico (de acuerdo a la terminología utilizada en Temas del Consumidor N° 62).

Los programas inicialmente previstos son los que enumeran en el artículo 26 del Anexo III, a saber:

1. **Telefonía pública de larga distancia en áreas sin servicio telefónico local:** Promover la instalación y mantener la operación del primer teléfono público o semipúblico para poblaciones carentes de servicio telefónico, en áreas definidas.
2. **Telefonía pública social:** Promover la instalación de teléfonos públicos a precios subsidiados en zonas de bajos recursos, en áreas definidas.
3. **Atención a usuarios con limitaciones físicas:** consistente 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.

4. **Jubilados, pensionados y clientes deficitarios:** consistente 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.
5. **Educación, cultura, salud y servicios de emergencias:** consistente 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.
6. **Áreas locales de altos costos de operación y mantenimiento:** consistente en 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.

Financiación y Administración del Servicio Universal en Argentina

Nuestro país adoptó el sistema de financiamiento mediante el cual la obligación del aporte de inversión corresponde a todo prestador de telecomunicaciones y es equivalente al uno por ciento (1%) de los ingresos totales devengados por la provisión de servicios de telecomunicaciones, netos de impuestos y tasas que los graven, debiendo efectuar aportes de montos dinerarios al Fondo Fiduciario del Servicio Universal y/o prestar servicios, de conformidad a lo dispuesto en los artículos 19° y 22° del RGSU.

Se creó entonces un órgano, el Fondo Fiduciario del SU (FFSU) cuya autoridad será un consejo de Administración integrado por diez miembros (representantes del Ministerio de Economía, de la Autoridad de Aplicación -Secretaría de Comunicaciones-, de la Comisión Nacional de Comunicaciones, de los prestadores, de los operadores independientes, de las provincias y de las Asociaciones de Usuarios).

Funciones del Consejo de Administración.

- a. Recibir de la Autoridad de Aplicación la nómina de Programas de clientes o grupos de clientes, de servicios específicos, las pautas de selección de localidades y su prioridad temporal para conformar los Programas del SU.
- b. Elaborar y presentar a la Autoridad de Aplicación, cada dos años, un listado con los Programas específicos a subsidiar y el monto de los subsidios que correspondan a cada uno. Respecto de la categoría de clientes o grupos de clientes específicos, el Consejo deberá estimar el universo esperado de clientes y de servicios a subsidiar.
- c. Determinar los costos referenciales de prestación de los servicios a los efectos de la subasta pública prevista en el artículo 23 de este Reglamento.
- d. Efectuar revisiones semestrales de los Programas en ejecución y de los presentados a la Autoridad de Aplicación.
- e. Elaborar sus proyecciones anuales de recursos correspondientes a los Programas establecidos. Las necesidades derivadas del financiamiento no podrán superar la capacidad financiera del FFSU.
- f. Realizar, al cierre de cada ejercicio fiscal, una evaluación de los resultados obtenidos en cada Programa durante el año anterior y planificar los Programas y los subsidios para el año siguiente, sin perjuicio de los ajustes que puedan realizarse por intervención de oficio de la Autoridad de Aplicación, o recogiendo la solicitud del Consejo.
- g. Proponer a la Autoridad de Aplicación la adopción de medidas para mejorar la eficacia y eficiencia para alcanzar los objetivos del SU.
- h. Promover, difundir y controlar la ejecución de los Programas incluidos en el SU.

i. Poner en conocimiento de la Autoridad de Aplicación cualquier irregularidad que se detecte en relación con la recaudación y la aplicación de los Fondos del SU.

En conclusión el Decreto 764/2000, ha creado un órgano de administración específico con amplias facultades y con la participación de todos los sectores involucrados en el mercado de telecomunicaciones.

Exención de aportes. Mecanismo de prestación.

Cuando resultaran sumas a ingresar al FFSU los prestadores podrán solicitar al Consejo de Administración la exención total o parcial de la obligación de aporte, en forma individual o solidariamente con otros Prestadores, comprometiéndose a invertir en la prestación del servicio en una o más localidades o programas del listado aprobado. El monto de la exención no podrá exceder lo establecido como costo neto de esa prestación. A tal efecto, deberá presentar un plan de negocios donde detalle la aplicación de los fondos objeto de la solicitud de exención.

El Consejo de Administración no podrá negar la exención requerida sin resolución debidamente fundada, informando lo actuado a la Autoridad de Aplicación. Es obligación del Consejo de Administración el seguimiento y control de la ejecución de los planes comprometidos por el o los Prestadores al momento del otorgamiento de la exención de aporte.

ASPECTOS ECONOMICOS DEL SERVICIO UNIVERSAL

Cumplir con la obligación de SU implica para los prestadores incurrir en un déficit, cuyo nivel resulta necesario determinar a fin de calcular el monto del subsidio asignable. Para ello se previó la utilización del concepto de "costo neto de la prestación del SU" (CNOSU), el cual se calculará a partir de los siguientes criterios:

$$\text{CNOSU} = \text{Costos evitables} - (\text{Ingresos directos resignados} + \text{Ingresos indirectos resignados}) - \text{Beneficios no monetarios}$$

Veremos a continuación que se entiende por cada uno de los conceptos incluidos en la fórmula anterior.

Costos evitables: son los ahorros que tiene un Prestador eficiente a largo plazo si no presta el servicio. Se dice que los costos son de un Prestador eficiente, cuando estén basados en un dimensionamiento óptimo de su planta, valorada a costo de reposición, con la mejor y más eficiente tecnología disponible y en la hipótesis de mantenimiento de la calidad de servicio.

Ingresos directos resignados: son los ingresos que dejaría de obtener un Prestador si no prestara el servicio, e incluyen los ingresos por cargo de conexión, abono, tráfico generado por los clientes a los que se les dejaría de prestar el servicio.

Ingresos indirectos resignados: son los ingresos indirectos que dejaría de obtener un Prestador si no prestara el servicio, e incluyen los ingresos por las llamadas efectuadas por otros clientes del mismo Prestador u otros interconectados al mismo, con destino a los clientes a los que se les dejaría de prestar el servicio y los ingresos por llamadas de sustitución que realizarían los clientes y/o usuarios a los que se les dejaría de prestar el servicio desde teléfonos públicos u otros teléfonos del mismo Prestador.

Beneficios no monetarios: son aquellos que recibe un Prestador del SU, en su carácter de tal, derivados del mayor reconocimiento de la marca, de las ventajas de la ubicuidad, del ciclo de vida del cliente o grupo de clientes a los que dejaría de prestar el servicio, de las ventajas de disponer de todo tipo de información sobre segmentos del mercado de servicios, publicidad y exposición de logos en teléfonos públicos, entre otros. Su inclusión parte del reconocimiento de que los clientes hasta hoy no rentables generan, para los prestadores, beneficios relacionados con las externalidades de red, así como la posibilidad de que dichos clientes cambien su condición al aumentar su consumo.

Cuando la obligación del SU incluya la obligación de prestar servicios de telefonía pública en una determinada zona no rentable, al costo neto de la prestación del SU

se podrá agregar el costo de la prestación de los teléfonos públicos, que se calculará como diferencia entre los costos evitables incrementales del largo plazo, soportados por el Prestador por su instalación, mantenimiento y encaminamiento del tráfico saliente de los mismos y los ingresos que directa o indirectamente generen los mismos y que se resignarían de no ser prestados, si fuese el Prestador liberado de su obligación de SU, incluyendo los beneficios no monetarios derivados de ello, tal como se los indica en el párrafo a) precedente.

No se incluirán en el cálculo del costo neto de la prestación del SU los costos incurridos por el Prestador por la obligación de encaminar gratuitamente las llamadas de emergencia, por aplicación de medidas específicas de salvaguarda de la seguridad pública, las indemnizaciones o reembolsos a clientes, incluyendo todos los costos administrativos asociados, resultante del incumplimiento de las condiciones del servicio, por pago de multas derivadas de la aplicación de regímenes de penalidades aplicables, costo derivados de obligaciones impuestas a todos los prestadores, así como todo costo por servicios que de acuerdo a lo establecido por este Reglamento, no esté incluido en las obligaciones de SU.

En todos los casos se tendrá en cuenta una tasa de retorno calculada como el costo de oportunidad del capital en actividades similares de igual riesgo sobre el monto del capital evitable empleado, para el cálculo de los costos incrementales del largo plazo.

Cuando no sea posible la evaluación directa de los ingresos, la Autoridad de Aplicación podrá determinar los criterios de valoración a seguir.

De esta forma el objetivo es precisar el nivel del subsidio de la manera más “correcta” posible evitando su subestimación o sobreestimación y las consecuencias negativas de ambas situaciones.

Modelos para el Cálculo del Costo Neto de las obligaciones del SU. Cuando la Autoridad de Aplicación deba intervenir de oficio o a petición de parte, para el

cálculo del costo neto de la prestación de las obligaciones del SU será de aplicación lo previsto en el artículo 15 del Reglamento, donde el cálculo de costos evitables se realiza mediante el modelo referido en el artículo 17 y el cálculo de los beneficios no monetarios según lo establecido en el artículo 18 cuando ello resulte aplicable.

Modelo para el cálculo del costo evitable de prestación del SU. Se previó la utilización para el cálculo del costo evitable del largo plazo de la prestación de las obligaciones del SU, el modelo de cálculo denominado como **Modelo Híbrido de Costos** (Hybrid Cost Proxy Model, HCPM, versión 2.6.). estableciéndose que el Grupo de Trabajo previsto por el artículo 27 del Reglamento determine los parámetros de entrada al sistema. La Autoridad de Aplicación queda facultada para adoptar nuevas versiones del modelo indicado, como así también otros modelos más evolucionados e introducir a los mismos las modificaciones necesarias a efectos de contar en forma permanente con una herramienta actualizada, capaz de reflejar las crecientes eficiencias que acarrearán las innovaciones tecnológicas que se introduzcan en las redes y en los sistemas de gerenciamiento de los prestadores de servicios de telecomunicaciones.

Creación del Grupo de Trabajo. El Reglamento sancionado en el año 2000 dispuso la conformación de un Grupo de Trabajo¹ para el análisis de los parámetros de entrada del modelo, los generadores de beneficios no monetarios y el déficit de acceso -costo neto de la prestación-.

En enero de 2001 se conformó por Resolución N° 50 de la Secretaría de Comunicaciones un primer Grupo de Trabajo. Con posterioridad a la crisis de fines de 2001 y luego de los cambios institucionales operados a inicios del 2002 se verificó que no quedaron antecedentes de las tareas desarrolladas por el grupo de trabajo creado por Res. N° 50, por tanto se entendió necesario

¹ integrado entre otros, por profesionales de la Secretaría de Comunicaciones, la CNC, por representantes de la Secretaría de Defensa de la Competencia y del Consumidor y, a criterio de la Autoridad de Aplicación, por representantes del ámbito académico y, si fuera necesario, por consultores de nivel internacional

conformar nuevamente el Grupo de Trabajo a fin de cumplimentar lo dispuesto por el Decreto N° 764, lo cual se efectivizó a través del dictado de la Resolución N° 248 de noviembre de 2002.

Consideración Final

Al igual que en la experiencia comparada, la República Argentina considera que el acceso universal a los servicios de telecomunicaciones debe ser garantizado.

Compatibilizando las demandas de la mayor competencia y apertura (con sus consecuentes ventajas de reducción de costos y mayor diversificación de la oferta de servicios disponibles en beneficio de los consumidores) con la necesidad de no “excluir” zonas o clientes” de un servicio tan esencial se ha incluido en nuestro sistema normativo la herramienta del servicio universal optándose por un concepto dinámico, que se espera se revise periódicamente en virtud de la demanda de los servicios, la evolución tecnológica y las necesidades insatisfechas por aquellos ciudadanos excluidos de las reglas generales del mercado.

Si bien desde el punto de vista regulatorio y normativo Argentina cuenta en términos generales con un marco moderno y adecuado a las tendencias internacionales queda aún un largo camino por recorrer en materia de implementación del servicio universal, sobre todo en lo atinente a la conformación del Fondo Fiduciario, su administración, el monitoreo de las prestaciones específicas de SU, la determinación de los costos netos de las obligaciones de los prestadores, la identificación concreta de las zonas, sujetos y servicios específicos subsidiables y la asignación de los subsidios por prestador.

Esta Subsecretaría se encuentra abocada a la tarea de lograr una rápida implementación de las cuestiones pendientes en materia de SU. En este sentido, como primera medida ha dictado una medida cautelar a través de la cual se ordena a los prestadores a dejar de identificar en las respectivas facturas el concepto asociado a la tasa de SU que se le debita a los usuarios.