



## **Fondos de acceso universal en la región andina. Análisis, reflexiones y propuestas <sup>1</sup>**

Hugo Carrión G <sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Este informe fue elaborado por Colnodo, miembro en Colombia de la Red andina de TIC para el desarrollo (AndinaTIC). Forma parte de una serie de cuatro informes nacionales que buscan hacer aportes para incidir en políticas públicas en sus países y fue financiado por el Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo (IDRC por su sigla en inglés).

<sup>2</sup> Hugo Carrión Gordón (Quito, 1972 ) es Ingeniero Electrónico con especialidad en Telecomunicaciones. Cuenta con posgrados en gestión de nuevas tecnologías y pedagogía. Ha trabajado en el sector público, sector privado, como profesional independiente y consultor de organismos nacionales e internacionales. Ha publicado varios estudios de investigación relacionados con la regulación de telecomunicaciones, estado de las TIC y aplicaciones para el desarrollo. Actualmente, es director de IMAGINAR, un centro de investigación para la sociedad de la información.

# Indice

1. Presentación .....	3
2. Introducción .....	3
Bienes públicos y bienes privados .....	3
Del monopolio del Estado a la lógica del mercado .....	4
3. Conceptualización de los FAU .....	6
Fuentes de los ingresos para los fondos .....	6
Características de los fondos .....	7
Fondos en el marco de las reformas de telecomunicaciones .....	7
4. Los FAU en la región .....	9
Caso de Venezuela .....	12
Caso de Colombia .....	13
Caso de Ecuador .....	13
Caso de Perú .....	14
5. Perspectiva regional .....	15
6. Conclusiones y recomendaciones .....	16

# 1. Presentación

Los Fondos de Acceso Universal (FAU) son mecanismos especiales concebidos para alcanzar los objetivos de la universalidad de las telecomunicaciones. Estos fondos en general son administrados por una entidad independiente del operador establecido.

Las subvenciones con cargo a los fondos de universalidad normalmente se utilizan para contribuir a la financiación de programas específicos, por ejemplo, proyectos de expansión de redes e instalación de teléfonos públicos de pago o centros de llamada. Los fondos eficaces, aunque tengan formas diferentes, presentan una serie de características comunes.

Los fondos de universalidad pueden servir para subvencionar el nivel de servicio universal existente, o para suministrar un nuevo nivel de acceso o servicio universal a través de la expansión de la red. Sin embargo, resulta claro que los FAU han sido el mecanismo más común para subvencionar nuevas expansiones de la red a fin de extender el acceso universal a zonas no económicas.

El presente estudio hace un análisis sobre la existencia de los FAU en la región andina. Parte desde la reflexión del papel del Estado frente a la prestación de servicios públicos. Hace una revisión de los FAU para situarlos en el contexto político y económico que los creó.

Se analizan los casos de Venezuela, Colombia, Ecuador y Perú, en donde a pesar de las particularidades de cada situación, se evidencian comportamientos comunes a la región.

Finalmente se concluye este corto estudio con el planteamiento de nuevos esquemas para abordar el desafío del acceso universal en el contexto de las nuevas tecnologías y del nuevo orden económico mundial.

## 2. Introducción

### Bienes públicos y bienes privados

En primer lugar es fundamental hacer una breve reflexión sobre la diferencia entre los bienes privados y los bienes públicos. Por una parte, menciona Barrantes<sup>3</sup>, los bienes privados son rivales y exclusivos, y apropiables a nivel individual; en cambio los bienes públicos son lo opuesto: no rivales y no exclusivos. La rivalidad y la exclusión ocurren también en diferentes intensidades o niveles, por lo que se encuentran diferentes categorías de bienes públicos: públicos puros, locales, de club, sujetos a congestión, etc.

---

<sup>3</sup> Barrantes, Roxana. Los fondos públicos o de cómo el presupuesto público va perdiendo capacidad redistributiva. Documento de Trabajo N° 152, Instituto de Estudios Peruanos, junio 2007.

Por ejemplo, una vacuna tiene al mismo tiempo características de bien privado y de bien público, pues mientras una persona la recibe y, en consecuencia, se protege de la enfermedad contra la cual se le vacuna – carácter privado del bien – protege al mismo tiempo del contagio al resto de las personas con las cuales esa persona interactúa – carácter de bien público.

Mientras que los mercados surgen para bienes privados, y en ausencia de imperfecciones, puede postularse que su provisión descentralizada a través de intercambios privados es eficiente, los mercados solos no logran obtener el nivel deseado de bienes públicos, es decir, aquellos que se caracterizan por ser no rivales y no exclusivos. Ello se explica tanto por lo costoso de la exclusión, como porque al no agotarse el bien en el consumo de un individuo, una vez provisto el bien, el resto de los consumidores se convertiría en polizones (free riders), es decir, consumirían sin pagar. Los agentes privados, así, no tienen incentivos para proveer bienes públicos. En consecuencia, es el Estado quien debe organizar la provisión de este tipo de bienes.

De ahí que un componente importante de las teorías que explican a los Estados y a las políticas que ejecutan sea su decisión sobre la composición y el nivel de bienes públicos que provee. Similarmente, en la medida en que la provisión de bienes públicos se financia con impuestos, los votantes, con sus preferencias sobre determinados tipos y niveles de bienes públicos, afectan las decisiones que toma el Estado<sup>4</sup>.

En consecuencia la decisión de crear fondos públicos en general y FAU en particular no responde solamente a una lógica de distribución de riqueza o de provisión de servicios sino a una decisión con connotaciones políticas.

## **Del monopolio del Estado a la lógica del mercado**

El surgimiento de los FAU no es un hecho aislado, responde a una lógica económica y política. La prevalencia del modelo capitalista y la aplicación de sus postulados fueron sin duda alguna la principal fuente de inspiración para la creación de los fondos.

Con los procesos de reforma económica iniciados en los años 1980, que buscaban liberalizar los mercados, las empresas que proveían servicios serían las primeras en privatizarse. Las más apetecidas fueron las empresas de telecomunicaciones, que generalmente eran monopolios públicos controlados por una agencia estatal. Por tal razón hasta ese momento el marco regulatorio no tenía mucha variación en los diferentes países, una empresa estatal manejada por una agencia gubernamental. “Hace 30 años aproximadamente, el marco regulatorio del sector de las telecomunicaciones a nivel mundial podía considerarse único. El sector de las telecomunicaciones de cada país, independientemente de su historia, cultura y contexto jurídico-político, estaba

---

<sup>4</sup> Ibid.

organizado alrededor de un operador único generalmente en manos del Estado. Este monopolio estaba regulado en la mayoría de los casos por una agencia gubernamental, aunque en muchos se estimaba que, al estar en manos del Estado, el monopolio público de las telecomunicaciones podía responder adecuadamente a las necesidades de los consumidores.”<sup>5</sup>

Con las reformas caracterizadas por procesos de privatización y liberalización de los mercados, que a nivel mundial iniciaría Gran Bretaña y en la región latinoamericana Chile en los primeros años de la década de 1980, surge también la necesidad de crear agencias reguladoras independientes del poder político, encargadas de precautelar el buen funcionamiento del sector y controlar las posibles fallas en las que pudiera incurrir el mercado.

El Estado ve su margen de maniobra cada vez más reducido. Cees Hamelink lo expresa bien: “El sistema internacional de gobernanza de las comunicaciones, existente desde hace un siglo, servía antes que nada para coordinar las políticas nacionales formuladas de forma independiente por gobiernos soberanos. El sistema actual de gobernanza global determina, en gran medida a escala supranacional, el espacio del que disponen los gobiernos nacionales para fijar sus políticas nacionales.”<sup>6</sup>

Las nuevas reglas establecidas a nivel internacional han firmado la sentencia de muerte a instrumentos tradicionalmente utilizados por el Estado para financiar el acceso universal basados, por ejemplo, en la redistribución de impuestos. Pero, a pesar de las limitaciones señaladas, sería falso afirmar que el Estado no dispone ya de ningún margen de maniobra.

Nuevos mecanismos han aparecido: obligaciones de servicio universal incluidas en las concesiones y licencias otorgadas a los operadores, impuestos de interconexión asimétricos favorables a los operadores rurales y por supuesto los fondos de acceso universal.

Dos elementos de esta evolución deben ser subrayados. En primer lugar, la desaparición de la solidaridad internacional, sobre la que estaba fundado el sistema de redistribución de impuestos, en favor de la redistribución de recursos a nivel nacional por estos nuevos mecanismos. En segundo lugar, la transformación radical sufrida por la noción de servicio público. Solo se considera como parte del servicio público la prestación final, independientemente del estatus del actor que la proporciona. Esta nueva percepción tiene ciertamente implicancias sobre el financiamiento: ahora ya no se trata de compañías de telecomunicaciones públicas que financian la extensión de sus redes gracias a los beneficios obtenidos a partir de las comunicaciones internacionales, sino más

---

<sup>5</sup> Katz, Raúl L. Nota N° 92, ENTER-IE, mayo de 2008.

<sup>6</sup> Hamelink, Cees J. The global information society : visions, people and power. En : Swiss Yearbook of Development Policy 2003, Information Society and International Cooperation: development.com, iuéd, Ginebra, noviembre de 2003.

bien de subvenciones del Estado a empresas privadas que se comprometen a garantizar estas prestaciones.<sup>7</sup>

En la actualidad incluso estos esquemas deben ser replanteados, en donde los grandes proyectos de inversión, ejecutados por el Estado o concesionados a una empresa privada, no siempre han tenido el éxito deseado o no han podido sostenerse en el tiempo. Así la lógica de mercado empieza a ser cuestionada y deben generarse nuevas formas que incorporen nuevos actores.

### **3. Conceptualización de los FAU**

Las telecomunicaciones y en general las TIC contribuyen a la superación de la pobreza debido a que permiten el acceso a nuevos mercados, reducen costos de comunicación, logran mayor eficiencia en procesos que exigen interacción, etc. El acceso a las TIC de las comunidades pobres se traduce por parte del Estado en subsidios e incentivos para que los operadores cubran la diferencia entre las tarifas reales y las que se cobran.

Con ese propósito, se han creado en la mayoría de los países de la región los denominados fondos de telecomunicaciones con el objetivo de promover el acceso a las telecomunicaciones por parte de la población que vive en áreas rurales o urbanas marginadas. Dichos fondos tienen varios esquemas de financiamiento, pero por lo general consisten en un porcentaje de facturación de la operación de la telefonía celular y fija que subsidia la prestación del servicio en las áreas mencionadas.

#### **Fuentes de los ingresos para los fondos**

A diferencia de las subvenciones cruzadas y la imposición de obligaciones de servicio universal, los fondos de universalidad suponen la percepción y el desembolso de fondos por parte de una organización independiente. Existen varias fuentes posibles para obtener esos fondos. Entre estos mecanismos de recaudación pueden mencionarse:

- Financiación directa con cargo a los ingresos generales del gobierno.
- Contribuciones de los operadores de telecomunicaciones (por ejemplo, en proporción a sus ingresos provenientes de servicios específicos).
- El producto de las privatizaciones de telecomunicaciones, subastas de espectro y/o pagos por licencias o concesiones.

---

<sup>7</sup> Carron Joëlle, *Financiamiento del acceso universal*, Instituto del Tercer Mundo (ITeM), 2004

- Un gravamen de abonado (por ejemplo, cobrado por cada línea de acceso) percibido por los operadores de telecomunicaciones.
- Fondos procedentes de organismos de desarrollo internacional.
- Los métodos de obtención y administración de esos fondos deberían ser transparentes, no discriminatorios, sin efectos sobre la competencia y no más engorrosos que lo necesario para el tipo de servicio universal definido por la legislación o las políticas del país.

## **Características de los fondos**

Hank Intven, en el Manual de Reglamentación de las Telecomunicaciones publicado por el programa Infodev del Banco Mundial, menciona que “los fondos de universalidad, a veces llamados fondos de servicio universal, fondos para financiar la obligación de servicio universal o fondos de acceso universal, se consideran en general la mejor opción para promover los objetivos de la universalidad”<sup>8</sup> y a continuación recoge las características de estos fondos:

- Administración independiente, no vinculada con los operadores de telecomunicaciones.
- Financiación transparente.
- Sin efectos en el mercado: no favorece a los operadores establecidos ni a los nuevos competidores.
- Financiación orientada a destinatarios específicos (regiones de alto costo, zonas rurales no atendidas, poblaciones de bajo ingreso, sectores de la educación y la salud).
- Las subvenciones deben ser relativamente pequeñas; solo deben servir para financiar la parte no económica del servicio; los operadores del sector privado deben financiar el resto.

Hay un proceso de licitación abierto para la ejecución de proyectos de universalidad; es decir, la subvención y el derecho a construir y explotar redes para ampliar el servicio deberá concederse al que haga la oferta más baja.

## **Fondos en el marco de las reformas de telecomunicaciones**

Los reguladores han asumido que su principal tarea es promover la competencia, con el fin de mejorar la oferta de los servicios y aumentar el bienestar de los consumidores. Sin embargo, muchos grupos de la población se encuentran por fuera de las soluciones de mercado.

Lamentablemente, el afán de adelantar las privatizaciones no permitió que se definieran con claridad las funciones que debían cumplir las comisiones de regulación para resolver esta

---

<sup>8</sup> Intven Hank , Manual de Reglamentación de las Telecomunicaciones, McCarthy Tétrault, Infodev- Grupo del Banco Mundial, 2000

desigualdad, ni los instrumentos con que contaban para ello. De hecho, en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, las políticas de servicio universal y los fondos para su financiación surgen después de los procesos de privatización y liberalización, como se observa en la tabla 1.

TABLA 1. Reformas y fondos de acceso en la región andina				
País	Año de privatización	Año de creación de la entidad reguladora	Año de creación del programa de Servicio Universal	Fondo de Servicio Universal
Bolivia	1995	1994	2001	2001
Colombia	NA	1994	1999	1999
Ecuador	NA	1995	2000	2000
Perú	1994	1994	1993	1993
Venezuela	1991	1991	2000	2000

NA: No aplica. Los años de privatización que no se mencionan es debido a que el servicio es prestado por el gobierno o por el gobierno y el sector privado. Fuente: Jorge Dussán Hitscherich y Juan Manuel Roldán Perea, DIRSI.

Como se conoce, muchos países emprendieron procesos de privatización con la intención de atraer inversionistas locales y extranjeros al sector de las telecomunicaciones. Era pretensión de los gobiernos de estos países que la inversión generada se destinara, en gran parte, a la creación y mantenimiento de una infraestructura que permitiera ofrecer servicios telefónicos a una creciente demanda, además de facilitar la entrada de nuevos servicios que posibiliten el desarrollo del sector. Un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (1997)<sup>9</sup> señala que los países latinoamericanos y de la región del Caribe se retrasaban cada día más de los países de América del Norte debido al precario desarrollo de la infraestructura de las telecomunicaciones y al de la industria de los servicios de información. La investigación estima que, sin una inversión muy grande en el sector, el

<sup>9</sup> Inter-American Development Bank, Policy and Market Revisions Task Force: Telecommunications Regulatory Affairs in the Americas, Informe del Banco Interamericano de Desarrollo, 1997

desarrollo económico y social no será el adecuado para permitir que estos países de bajo desarrollo experimenten una integración plena en la economía global. El análisis concluye que, dadas las precarias condiciones económicas de los países y las prioridades establecidas en sus agendas públicas, la inversión requerida solo vendría de la incorporación de la iniciativa privada en las telecomunicaciones.

En este contexto de privatización la pretensión de lograr el acceso universal está implícita, pues la lógica de la privatización sugiere que la inversión que mejorará la dotación de la infraestructura de telecomunicaciones vendrá a partir de la venta de las empresas telefónicas estatales al sector privado. Así, ya sea mediante los mecanismos autorregulados del mercado liberalizado, por la acción de la agencia reguladora o por estipulaciones adheridas en los términos de la licencia, la densidad telefónica en estos países se verá incrementada y en camino al acceso universal.

El sistema de subvenciones concebido en el proceso de reformas de las telecomunicaciones consistía en la creación de un fondo estatal que subsidiara el servicio a los consumidores que no tuviesen los recursos económicos para recibirlo a precios de mercado. La justificación de esta política era que, si el acceso universal es un bien preferente suministrado por un particular, el cual tiene la posibilidad técnica de excluir a consumidores poco o nada redituables, el Estado debe implementar los mecanismos necesarios para que el servicio tienda al acceso universal, pues la exclusión de los consumidores era posible más no socialmente deseable.

#### **4. Los FAU en la región**

Los programas de FAU, los primeros de los cuales vienen funcionando desde mediados de los años 90, se han vuelto estándares mundiales de diseño e implementación de mecanismos de asignación de subsidios hacia metas de acceso universal. Mientras estos programas son similares en la forma de procesar los subsidios, se pueden diferenciar por: sus bases legislativas, su administración, su fuente de financiamiento, los tipos de proyectos que financian, los criterios de selección de dichos proyectos y los tipos de operadores que los implementan y las condiciones y obligaciones impuestas a estos últimos. Existen muchas diferencias en la manera de identificar, desarrollar y financiar los proyectos de acceso universal.

Todos los proyectos en Colombia, Paraguay, República Dominicana y, hasta hace poco Perú, se originaron en el gobierno o la entidad responsable de la administración del Fondo. En Brasil, Chile, El Salvador y Guatemala, los proyectos son solicitados y/o propuestos por la comunidad, la municipalidad o por un operador/empresario. Estas propuestas son revisadas, evaluadas respecto de su idoneidad, refinadas y aclaradas, y preparadas para el proceso de financiamiento por el administrador del fondo. En casi todos los casos, independientemente de si el origen del proyecto es generado por la demanda o por el gobierno, el financiamiento es establecido mediante una subasta de mínimo subsidio. Sin embargo, en los países restantes no se ha logrado mantener un fondo operativo por diferentes motivos como: falta de legislación, controversia o ineficiencia en la forma de invertir los fondos, falta de decisión política que neutralice la presión de los operadores.

Los proyectos que se originan en las comunidades que se beneficiarán de los servicios a ser

provistos, o en los emprendedores/operadores que tomarán riesgos, se han revelado muy prometedoros, más que los diseñados primeramente por distantes burócratas o reguladores. Una de las razones del éxito general del modelo chileno es, en parte, su naturaleza impulsada por la demanda. De igual modo, en el Perú los pequeños operadores pueden solicitar subsidios para sus proyectos auto-generados desde 2004.

Un enfoque de demanda generado por el gobierno puede igualmente ser muy exitoso para proyectos de gran escala con alcance nacional, donde en cada subasta se han adjudicado subsidios para miles de puntos de acceso. Chile, y tal vez en menor medida Guatemala, han sabido combinar subastas que involucran muchos puntos de acceso con un enfoque de demanda generada por el mercado para identificar requisitos. Los proyectos impulsados por la demanda para los cuales los subsidios se adjudican finalmente mediante subastas son factibles cuando se originan entre los potenciales usuarios (comunidades, municipalidades, ciudades, etc.), pero es poco probable que los emprendedores u operadores propongan proyectos para los cuales podrían no ser seleccionados.

Dado las particularidades de los proyectos en zonas rurales, remotas o poco servidas, los reguladores están contemplando condiciones regulatorias y otras más favorables para los operadores rurales en el Perú y otras partes. Éstas incluyen, entre otras, la revisión de las tarifas reguladas y de los cargos de interconexión; acuerdos para asegurar que los precios reflejen los costos más altos de proveer servicio en áreas rurales; poco o ningún derecho sobre el uso del espectro y sus correspondientes licencias para incentivar la inversión en zonas rurales; reducción de las obligaciones de cobertura para operadores rurales; y facilitar y acelerar el proceso de obtención de licencias.

Específicamente para la región andina, la situación de los FAU se resume en la tabla 2.

TABLA 2. Estrategias de financiamiento del acceso universal en la región andina						
País	Mercado	Estrategia	Nombre	Año de creación	Financiamiento	Servicios
Bolivia	Monopolio	Obligación de servicio universal	Obligaciones de Cobertura Rural	1995	A cargo de las concesionarias	Telefonía
Colombia	Competencia parcial	Fondo de acceso universal	Fondo de Comunicaciones	1999	Fondos públicos y privados	Telefonía e internet
Ecuador	Competencia parcial	Fondo de acceso universal	Fondo para el Desarrollo de las Telecomunicaciones (FODETEL)	2000	1% de la facturación de los operadores	Telefonía e internet
Perú	Competencia parcial	Fondo de acceso universal	Fondo de Inversión en Telecomunicaciones (FITEL)	1993	1% de los ingresos brutos facturados y percibidos por los operadores. Asignaciones especiales de fondos públicos	Telefonía e internet
Venezuela	Libre competencia	Fondo de acceso universal	Fondo de Servicio Universal (FSU)	2000	1% de los ingresos brutos de los operadores	Telefonía e internet

A continuación se presenta un breve resumen de los principales hallazgos identificados en cada uno de los informes nacionales de cuatro de los cinco países andinos. Como se conoce, en Bolivia existe un fondo regional de desarrollo (Fondo Nacional de Desarrollo Rural o FNDR), que no es un FAU propiamente dicho, pero que ha recibido dinero procedente de los derechos por uso de las frecuencias, de multas y otros; sin embargo, el desarrollo de planes de acceso a las telecomunicaciones ha sido muy limitado. Hubo planes de establecer un FAU en Bolivia, el Fondo de Acceso y Servicio Universal, pero el Parlamento se vio forzado a rechazar la legislación propuesta, debido a la poderosa presión por parte de los operadores.

En este análisis se hallaron diferentes características particulares; no obstante llama la atención que es común el parcial avance de los programas de acceso, el limitado accionar de los fondos, la poca disponibilidad de información y la generalizada ausencia de la sociedad civil en este proceso. Quizás el FAU del Perú es la excepción pues su enfoque es más integral. Como aspecto positivo, se constata que la inclusión de la banda ancha dentro del concepto de acceso universal, al parecer es una tendencia regional.

## **Caso de Venezuela**

En el caso de Venezuela, el informe da cuenta de que solamente tres de los siete proyectos que tiene el FAU han registrado avances. Estos programas son los referentes a la instalación de CBIT<sup>10</sup>, Infocentros y Puntos de Acceso. Sin embargo, la ausencia de políticas de mantenimiento de la infraestructura y las deficiencias en la contratación de recursos ponen en riesgo la sostenibilidad de estos proyectos.

En el período 2001-2004 el FAU de Venezuela ha logrado acumular cerca de USD 250 millones; sin embargo, menos del 30% ha sido utilizado. El informe recomienda que los proyectos del fondo deberían responder a políticas de estado y no a intereses del gobierno de turno, pues existe el peligro de distorsionar sus objetivos.

Se concluye que el Fondo de Servicio Universal en Venezuela, a la luz de sus limitados resultados y a la falta de seguimiento, ha cumplido parcialmente con sus objetivos, por lo que existe la sensación de que aún está en deuda con el pueblo venezolano.

---

<sup>10</sup> Los Centros Bolivarianos de Informática y Telemática son centros educativos dotados de recursos multimedia e informáticos que atienden a docentes, alumnos y comunidad en general.

## **Caso de Colombia**

En el año 1976 Colombia estableció el Fondo de Comunicaciones<sup>11</sup>, cuya función inicial fue la de atender los gastos logísticos de las estaciones que prestan servicios de telecomunicaciones y los gastos que se requerían para la participación en organismos internacionales y asesorías técnicas del ministerio del sector.

En 1999 se definió que el objetivo del Fondo de Comunicaciones era financiar los planes, programas y proyectos para facilitar el acceso de todos los habitantes del territorio nacional a los servicios de telecomunicaciones y postales sociales así como apoyar las actividades del ministerio, el mejoramiento de su capacidad administrativa, técnica y operativa para el cumplimiento de sus funciones.

Para fomentar los Programas de Telefonía Social el Fondo de Comunicaciones debe presentar para aprobación del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), programas plurianuales de telefonía social enmarcados en el Plan Nacional de Desarrollo. Dichos programas deben garantizar la provisión de servicios de telecomunicaciones comunitarias a todas aquellas localidades que no cuentan con acceso a ellos, mejorar la cobertura en aquellos centros poblados en los que la prestación de los servicios es insuficiente, y propender a la satisfacción de las necesidades de telecomunicaciones de los colombianos, en particular de aquellos que habitan en zonas rurales, a través del desarrollo del servicio universal.

Actualmente, se debate en el Congreso colombiano un proyecto de ley mediante el cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las TIC. Propone cambiar el nombre y alcance del Fondo de Comunicaciones por Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el cual apoyará las actividades de la Agencia Nacional de Espectro, agencia del sector de telecomunicaciones que se crearía con el objetivo de brindar soporte técnico para la gestión, la planeación, la vigilancia y control del espectro radioeléctrico. Este fondo estaría financiado con recursos de los proveedores de redes y servicios de comunicaciones en igualdad de condiciones.

## **Caso de Ecuador**

El FAU de Ecuador tiene el nombre de FODETEL y es el Fondo para el Desarrollo de las Telecomunicaciones en áreas rurales y urbano-marginales, creado en 2000. El informe nacional concluye en los siguientes puntos:

---

<sup>11</sup> La información que sirvió de insumo para elaborar este artículo se consultó en documentos elaborados por el Ministerio de Comunicaciones de la República de Colombia y en entrevistas realizadas con el coordinador del Fondo de Comunicaciones Juan David Olarte y la directora administrativa del Programa Gobierno en Línea Isabel Abello.

De acuerdo a las metas planteadas en el Plan de Servicio Universal hasta 2007 el cumplimiento de los objetivos fue relativamente bajo. El grado de cumplimiento de 65% para el caso de la telefonía fija y de 20% para el caso de internet demuestran una acción limitada del FODETEL. Resulta inquietante constatar que las nuevas metas planteadas en 2007 no cuentan con un adecuado seguimiento, lo que no permitirá constatar los avances en su cumplimiento.

El fracaso registrado en la ejecución del proyecto PROMEC<sup>12</sup> ha tenido un grave impacto respecto de los objetivos de cierre de la brecha digital, pues se perdió la oportunidad de contar con más de 1.000 telecentros en zonas rurales. Además, los proyectos implementados por el FODETEL son pocos, pues en su mayor parte están en proceso de ejecución y un buen número apenas en etapa de conceptualización y definición.

Por otra parte, a pesar de que los ingresos anuales del sector son de cerca de USD 2.000 millones, la recaudación de apenas USD 2 millones en ocho años demuestra una incorrecta e ineficaz aplicación de la obligatoriedad del pago del 1% de los ingresos por parte de las empresas operadoras de telecomunicaciones.

Se concluye que el FODETEL ha cumplido parcialmente con su objetivo de cumplir con la obligatoriedad de asegurar el acceso universal en los sectores menos aventajados del país. No obstante, el inminente reordenamiento jurídico en el sector de las telecomunicaciones abre la posibilidad de replantear los objetivos del Fondo de Acceso Universal, en cuanto a los mecanismos de cumplimiento con el servicio universal y recaudación por parte de los operadores.

## **Caso de Perú**

La creación del Fondo de Inversión en Telecomunicaciones (FITEL) en Perú ha permitido la disponibilidad de servicios de telecomunicación a los pobladores menos privilegiados del país, ubicados en áreas rurales. A 15 años de su creación, el FITEL ha transitado un largo camino de aprendizaje. La maduración del fondo ha implicado pasar de la mera disponibilidad de infraestructura a proyectos implementados desde una perspectiva sociotécnica, donde además de la disponibilidad de la tecnología también se promueve el uso del recurso y se invierte en los futuros usuarios, a través de la sensibilización, capacitación y desarrollo de contenidos. Así, la tecnología se convierte en un recurso informativo de uso local.

El informe destaca que la introducción de la banda ancha en el mandato del fondo abre amplias posibilidades para la promoción del desarrollo a través de esta tecnología. Sin duda este ambicioso enfoque demandará políticas que tengan como objetivo el desarrollo socioeconómico de las

---

<sup>12</sup> Proyecto que buscaba disminuir la brecha digital en Ecuador con la instalación de centros de acceso público a internet. En 2006 se suscribió un contrato de concesión a favor de la empresa Globalnet S.A. que fue contratada para la instalación de 1.120 telecentros.

poblaciones intervenidas, integrando a otros sectores públicos, además de organizaciones de la sociedad civil, en el diseño de estrategias conjuntas.

Se considera que la presencia de las organizaciones de la sociedad civil resultaría de suma importancia, pues en la actualidad su participación está limitada a la implementación de proyectos piloto. Uno de los retos es que la sociedad civil peruana genere debate y elabore políticas. Al mismo tiempo, se requiere que el fondo esté abierto a la sociedad civil para evitar así su politización.

Se concluye que es primordial evaluar los proyectos del FAU pues son pocas las evaluaciones que se hallan disponibles y éstas se refieren especialmente a los primeros proyectos implementados. Finalmente, es necesario plantear nuevas metas para continuar en el esfuerzo de conseguir el acceso universal. A su vez, es necesario el desarrollo de indicadores para la medición de objetivos referidos al uso de la tecnología.

## 5. Perspectiva regional

La revisión de las experiencias regionales nos revela una paralización de las áreas de financiamiento y políticas de acceso universal. El hecho de que en la mayoría de los países de la región se hayan creado fondos de acceso universal que no han sido utilizados eficientemente, muestra que el desafío de la política muchas veces no consiste en la creación de legislaciones y marcos regulatorios, sino en su implementación efectiva<sup>13</sup>. Dentro de la agenda regional el tema relacionado con los FAU está evolucionado desde una perspectiva que se enfocaba casi exclusivamente en la instalación de teléfonos públicos hacia un nuevo enfoque que busca aumentar el acceso a la banda ancha y la instalación de centros de acceso público a las TIC.

El modelo de aseguramiento del acceso universal basado en fondos parecería desgastado. Ya en 2003 este modelo se topó con una fuerte oposición cuando en la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información se propuso la creación del Fondo Mundial de Solidaridad Digital. Este fondo se creó dos años más tarde con el apoyo de una veintena de Estados, la mayoría africanos, y cuyo impacto fue eclipsado, en la cumbre de Túnez, por temas como la gobernanza de internet.

Con estos antecedentes, es imperioso replantearse el papel de los FAU en la región. Es fundamental evaluar de manera objetiva el grado de cumplimiento de este mecanismo, así como la revisión del manejo transparente de los fondos y su uso y la orientación de los proyectos que financian.

---

<sup>13</sup> Guerra, Hilbert y otros, Panorama Digital 2007 de América Latina y el Caribe. Avances y desafíos de las políticas para el desarrollo con las Tecnologías de Información y Comunicaciones. CEPAL, noviembre de 2008.

La relación empresa pública y gobierno, la inversión de capital público en sectores tradicionalmente manejados por la iniciativa privada, producto de la crisis mundial que arrancó a finales de 2008, hace prever la necesidad de cambiar el funcionamiento de los FAU. La hipótesis de que la empresa privada, por el hecho de ser privada, es más eficiente y transparente ha quedado en entredicho. Por ello el Estado deberá liderar el despliegue de estrategias de reducción de la brecha digital. En este sentido, la sociedad civil y los propios beneficiarios del acceso deben empezar a tomar un papel más protagónico.

Al momento de desarrollar proyectos locales debería primar un enfoque basado en las necesidades de los usuarios. La gestión comunitaria no debería ser descartada, toda vez que la apropiación de las tecnologías y sus usos es un aspecto clave en el éxito de los proyectos TIC, como lo han demostrado numerosas experiencias piloto en la región.

Los enfoques alternativos no deberían prescindir de la contribución que deben realizar las empresas operadoras. No obstante, las formas de financiamiento podrían contemplar esquemas de inversión directa, en los que el papel del Estado es asegurar un manejo transparente y eficiente de los fondos. Por otro lado, el propio Estado debe comprometerse aún más en la consecución de metas relacionadas con la masificación de la banda ancha.

## **6. Conclusiones y recomendaciones**

Es importante entender y clarificar que la regulación y el control es consustancial al rol del Estado, que es quien debe precautelar el acceso universal. Actualmente hay una tendencia al fortalecimiento del rol del Estado que no es casual, pues éste debe brindar facilidades para el normal funcionamiento de las empresas privadas o públicas que proveen servicios de telecomunicaciones. El reto para el Estado está en armonizar la regulación y al mismo tiempo estimular las iniciativas privadas y públicas en cuanto al desarrollo de las TIC.

Una importante lección aprendida es que los programas de FAU que dan o han dado hasta ahora prioridad a la construcción de infraestructura física deberían en el futuro ser coordinados con una agenda más amplia e iniciativas de TIC a nivel nacional. Así, la mayoría de los FAU en la región se han concentrado hasta ahora en la construcción de infraestructura física para conectar localidades rurales y remotas mediante subsidios a la instalación y operación de teléfonos públicos y telecentros. Son pocas las experiencias que además han buscado promover el acceso institucional y comunitario a una gama completa de TIC incluyendo acceso en escuelas e instituciones públicas a niveles regional y nacional, para permitir a la población acceder a los beneficios de la educación y salud a distancia, del comercio electrónico y del gobierno en línea.

Por otro lado, las nuevas tecnologías, especialmente las inalámbricas, están creando el potencial

para un modelo eficiente de prestación de acceso universal. Las comunicaciones inalámbricas se perfilan como un elemento estratégico para alcanzar las metas de universalización; de allí que resulta muy importante la flexibilidad en el tema de las licencias, especialmente las de uso del espectro radioeléctrico.

En toda Latinoamérica, y en particular en la región andina, la telefonía móvil ha tenido un crecimiento vertiginoso con índices de penetración muy altos. Como consecuencia, los teléfonos públicos tienen cada vez menos relevancia. Las propuestas de comunicaciones en zonas rurales deberían tomar en cuenta la preferencia de los usuarios por esta tecnología.

Muchas veces los programas de acceso universal se han concentrado en la provisión de telefonía en zonas rurales. Sin embargo, el concepto debería incluir el aseguramiento de acceso a las TIC de grupos tradicionalmente discriminados por ejemplo, discapacitados, reclusos, analfabetos funcionales, niños y ancianos, principalmente.