

# SERVICIO UNIVERSAL EN LAS TELECOMUNICACIONES

## UNA PROPUESTA PARA EL CASO MEXICANO

LUIS MANCERA DE ARRIGUNAGA

*A mi esposa María Teresa  
y a mis hijos María y Jerónimo  
por su constante e incondicional apoyo.*

*Agradezco a Germán Saldivar  
y Manuel Guerrero por su valiosa colaboración  
y comentarios en el desarrollo de este ensayo.*

**SUMARIO: 1. INTRODUCCION. 2. ANTECEDENTES. 2.1. Compromisos en el Marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC). 2.2. El Servicio Universal en México. 3. CONCEPTO DE SERVICIO UNIVERSAL. 4. EXPERIENCIA INTERNACIONAL. 4.1. La Comunidad Europea. 4.2. Estados Unidos de América. 4.3. Reino Unido. 5. JUSTIFICACION. 6. PROPUESTA. 7. ANALISIS DE LA PROPUESTA DE LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES QUE SE ENCUENTRA ACTUALMENTE EN ANALISIS EN EL SENADO DE LA REPUBLICA. 8. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFIA.**

## 1. INTRODUCCION

El servicio universal en el sector de las telecomunicaciones tiene como finalidad atender la necesidad de que ciertos servicios básicos de los que carece una parte de la población, ya sea por la falta de recursos o debido a la zona geográfica en la que residen, sean prestados con un nivel aceptable de calidad, en interés de la sociedad en su conjunto.

La razón de la falta de dichos servicios podría originarse en la carencia de recursos de los propios consumidores, la falta de la estructura necesaria para prestarlos, la baja rentabilidad de los proyectos o, simplemente, la ausencia de interés comercial de los prestadores de los servicios de telecomunicaciones.

Las situaciones mencionadas anteriormente, han hecho necesaria la implementación de mecanismos de interés social que busquen la cobertura de sectores de la sociedad o zonas geográficas que requieren de dichos servicios, no obstante y debido al ambiente de competencia, resulten de poco interés para los participantes. Cabe destacar que dichos mecanismos deben buscar evitar introducir distorsiones a la competencia en el mercado, toda vez que una estrategia equivocada podría tener resultados contraproducentes para el desarrollo del sector.

## 2. ANTECEDENTES

### 2.1. Compromisos en el Marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

El nivel de compromisos de apertura relativos a competencia que han generado las negociaciones dentro del marco de la OMC, ha resultado positivo para el desarrollo del sector de las telecomunicaciones. Las negociaciones del Grupo de Negociación sobre Telecomunicaciones Básicas que concluyeron en 1998, dio origen a una lista de compromisos específicos aceptados por México, así como su adhesión al documento de referencia donde se establecen definiciones y principios relativos al marco regulatorio de los servicios básicos de telecomunicaciones<sup>1</sup>.

De acuerdo a dichos compromisos, los países miembros tienen derecho a definir el tipo de obligación de servicio universal que desee instrumentar. Tales obligaciones no serán consideradas como anticompetitivas *per se* siempre y cuando tengan las siguientes características:

- Se administren de manera transparente (siendo pública la forma en que los recursos se asignan a los proyectos),
- Se realice de forma no discriminatoria (no debe basarse en el financiamiento exclusivo de un servicio o de determinados operadores),
- Su implementación en el mercado sea competitivamente neutral, y
- Que no resulte más onerosa de lo necesario.

### 2.2. El Servicio Universal en México

En 1990, “subsidios cruzados e incentivos fiscales”<sup>2</sup> fueron los mecanismos utilizados para alcanzar las obligaciones relativas a servicio universal consistentes en el incremento de la penetración de los servicios, de manera que lo antes posible más personas tuvieran acceso a servicios de telefonía básica. En este contexto, los usuarios comerciales y los de larga distancia subsidiaron a los usuarios residenciales y rurales. Conforme a la Modificación del Título de Concesión de Teléfonos de México del 10 de agosto de 1990, se establecieron las siguientes metas:

- La expansión de líneas telefónicas a un promedio mínimo anual de 12%, sin considerar casetas públicas.

---

<sup>1</sup> México, Lista de Compromisos Específicos, Suplemento 2, Comercio de Servicios, Organización Mundial de Comercio, 11 de abril de 1997.

<sup>2</sup> OECD (2002) Competition and Regulation Issues in Telecommunications. Competitive Committee DAFPE/COMP(2002)6. Febrero, p. 242.

- Ofrecer servicio telefónico básico con conmutación automática en todas las poblaciones del país de más de 5000 habitantes, registradas conforme al Censo General de Población y Vivienda de 1990.
- Todas las poblaciones del país con más de 500 habitantes conforme al censo mencionado en el punto anterior, deberán contar con acceso al servicio telefónico, al menos mediante una caseta pública o agencia de servicio de larga distancia.
- Incrementar a densidad de casetas públicas de 0.5 a 2 casetas por cada 100 habitantes.

Desde 1995, estas metas fueron substituidas por un “programa de inversión directa”<sup>3</sup> implementado por la SCT con recursos federales. En 1999, la Cofetel auspició diversas reuniones con la CANIETI<sup>4</sup>, con el objeto de analizar diferentes propuestas sobre los procedimientos de aportación, asignación y administración de un Fondo de Servicio Universal, así como su situación jurídica y política de financiamiento.

Los participantes estuvieron de acuerdo en que “la distribución de los recursos de dicho Fondo debería respetar los principios de trato no discriminatorio y neutralidad tecnológica. Los subsidios deberían ser otorgados a aquellas empresas que instalen o mantengan líneas telefónicas en operación, bajo estándares de calidad, en zonas de altos costos”<sup>5</sup>.

### 3. CONCEPTO DE SERVICIO UNIVERSAL

El servicio universal se entiende como el sistema que busca “asegurar servicios de telecomunicaciones de calidad a tarifas accesibles para consumidores, incluyendo a los de bajos recursos, de todas las regiones ya sean rurales, insulares o de altos costos”<sup>6</sup>. Dicho concepto parte de dos importantes fundamentos:

- Redistribución.- relativa a los consumidores con necesidades insatisfechas de servicio y que requieren de apoyos para poder acceder a ellos.
- Planeación regional.- En la que se plantea una mejor distribución de la población a través del territorio, para evitar las grandes concentraciones metropolitanas.

Estos fundamentos constituyen un parte importante de las razones por las cuales una gran cantidad de países ha instaurado sistemas de servicio universal, toda

<sup>3</sup> Idem, p. 243.

<sup>4</sup> Cámara Nacional de la Industria Electrónica, de Telecomunicaciones e Informática.

<sup>5</sup> Palabras del Lic. Jorge Nicolín con motivo de la celebración de la "XX Convención Anual" de la CANIETI, en el Marco del Tema: La Competitividad en el Entorno Global. Aguascalientes, 12 de noviembre de 1999.

<sup>6</sup> Laffont, Jean-Jacques and Tirole, Jean (2000) Competition in Telecommunications. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, p. 219.

vez que es común encontrar dichos fundamentos entre los objetivos de las políticas públicas aplicables a diversos sectores, entre ellos, el de las telecomunicaciones.

## **4. EXPERIENCIA INTERNACIONAL**

### **4.1. La Comunidad Europea**

Respecto al servicio universal y conforme a la Directiva 2002/22/CE del 7 de marzo de 2002, el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea, tomando en consideración el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, han considerado lo siguiente:

- Garantizar el servicio universal puede implicar la prestación de algunos servicios a usuarios finales conforme precios que difieran de los resultantes de unas condiciones de mercado normales, pero no por ello se habrá de facilitar una distorsión de la competencia, lo cual se logrará siempre y cuando se compense a las empresas por los costos netos específicos en que incurran y se establezcan mecanismos de recuperación y financiación de los costes netos con cargo a los fondos públicos de los Estados miembros.
- Es obligación de los Estados miembros garantizar la prestación del servicio universal con calidad, independientemente de su situación geográfica y a un precio accesible, teniendo en cuenta las condiciones nacionales específicas; para lo cual los Estados podrán adoptar medidas específicas para los consumidores de las zonas rurales o geográficamente aisladas para garantizarles el acceso a los servicios. En dicho contexto, el servicio universal debe garantizar como mínimo:
  - a) El derecho de los usuarios a que se les proporcione, si así lo solicitan, una única conexión a la red telefónica pública desde una ubicación fija y a un precio accesible, sin imponérselos restricciones en cuanto a los medios técnicos utilizados para el establecimiento de la conexión.
  - b) Una oferta suficiente de teléfonos públicos de pago, así como la utilización de los números de urgencia, y en particular el número único europeo de urgencia (112) gratuitamente desde cualquier teléfono, además de la facilidad de acceso a los servicios telefónicos internacionales y, por último el acceso a los servicios, en iguales condiciones, a los ancianos, discapacitados y personas especialmente necesitadas desde el punto de vista social.
  - c) Regulación de la calidad y el precio, a través de la reglamentación por parte de las autoridades, para controlar a las empresas que hayan sido designadas para el cumplimiento de las obligaciones del servicio universal.

- d) La protección contra la desconexión inmediata, salvo en caso reiterado de retraso en los pagos o de falta de pago de las facturas.
- e) Que tanto los servicios como los medios técnicos utilizados para prestar tales servicios, deben ser objeto de una revisión periódica, con la finalidad de actualizarlos conforme a las nuevas condiciones sociales, comerciales y tecnológicas.
- f) La transparencia de la información y la seguridad jurídica hacia los consumidores, a través de la realización de contratos de prestación de servicios que cumplan con los requisitos exigidos por la ley y la resolución de litigios, así como la garantía de interoperabilidad que abarque a todos los equipos comercializados en la Comunidad para la recepción de programas de televisión digital.

Para la adecuada prestación del servicio universal, los Estados miembros podrán imponer a las empresas, una serie de obligaciones basadas en la naturaleza del problema identificado y con la finalidad de cumplir los objetivos que la prestación del servicio universal conlleva, entre las que pueden figurar:

- a) Calidad similar para todos los usuarios finales, con independencia de su situación geográfica y, a un precio accesible; respetando los principios de objetividad, transparencia, no discriminación y proporcionalidad. Para verificar el cumplimiento de este objetivo, la autoridad está facultada para solicitar auditorías independientes o análisis de los datos sobre rendimiento, costeadas por la empresa de que se trate.
- b) Guía telefónica para todos los usuarios finales, ya sea impresa y/o electrónica, la cual debe actualizarse una vez al año.
- c) Teléfonos públicos de pago, los suficientes tanto en cobertura geográfica, en número de aparatos y accesibilidad para todos los usuarios, incluyendo los que tienen alguna discapacidad.
- d) Ofrecer a los consumidores opciones o paquetes de tarifas que difieran de las aplicadas en condiciones normales de explotación comercial, con el objeto de garantizar que las personas con necesidades sociales especiales tengan acceso al servicio telefónico, siempre cumpliendo con los requisitos de transparencia y publicidad.
- e) La no aplicación de precios excesivos, que no impidan la entrada de otras empresas al mercado ni falseen la competencia mediante el establecimiento de precios abusivos, que no favorezcan de manera excesiva a usuarios específicos ni agrupen sus servicios de manera injustificada.

Por otro lado, las autoridades para la adecuada prestación del servicio universal están obligadas a realizar ciertas actividades:

- a) Designación de una o varias empresas que garanticen la prestación del servicio universal, de manera que pueda quedar cubierta la totalidad de su territorio, a través de un mecanismo de designación eficaz, objetivo, transparente y no discriminatorio.
- b) Cálculo del coste neto de la prestación del servicio, cuando las autoridades consideren después de realizar auditorias o verificaciones de la información, que la prestación puede constituir una carga injusta para la empresa designada. Así como establecer un mecanismo de compensación con cargo a los fondos públicos o repartir el coste neto de las obligaciones entre los proveedores de servicios y redes de comunicaciones electrónicas.
- c) Revisión periódica del alcance de las obligaciones del servicio, para considerar la conveniencia de modificarlas o redefinirlas, considerando la evolución social, económica y tecnológica.
- d) Imponer la disponibilidad al público de otros servicios adicionales al margen de los servicios correspondientes al servicio universal, pero sin que le sea aplicable ningún mecanismo de compensación dirigido a empresas concretas.

## **4.2. Estados Unidos de América**

La Ley de Telecomunicaciones de 1996<sup>7</sup> es el cuerpo normativo que regula lo relativo al servicio universal en el sector de las telecomunicaciones de los E.U.A. Para el diseño de las normas relativas a servicio universal se consideraron las recomendaciones que realizó el Consejo integrado por la Federación y los Estados de todo el país. El órgano encargado de aplicar la regulación relativa al tema es la Comisión Federal de Comunicaciones<sup>8</sup> (FCC). La Ley establece los siguientes lineamientos:

- a) Se entiende el servicio universal como el nivel, en constante evolución, de la prestación de los servicios de telecomunicaciones que establezca periódicamente el Consejo conforme a la Sección relativa a Servicio Universal de la Ley, considerando los avances en las telecomunicaciones y en las tecnologías de información y servicios. Los criterios para definir los servicios que se entenderán cubiertos bajo el mecanismo de servicio universal responderán principalmente a su importancia para la educación, salud pública o seguridad pública.

---

<sup>7</sup> 1996 Telecommunications Act.

<sup>8</sup> Federal Communications Commission.

- b) El Consejo y el FCC tienen como finalidad la preservación y el fomento del servicio universal, bajo el entendido de que deben ser competitivamente neutrales, lo cual es necesario para la protección de los intereses del público. Algunos de los principios más importantes son:
- Calidad en los servicios y tarifas justas y razonables;
  - Acceso a los avances de los servicios y a la información en todas las regiones del país, incluyendo las zonas rurales y las costas;
  - Contribuciones equitativas y no discriminatorias;
  - Mecanismos tanto federales como estatales de soporte específicos, precisos y suficientes; y
  - Acceso a los avances de los servicios de telecomunicaciones para escuelas, centros de salud y bibliotecas.
- c) Las empresas designadas para recibir el apoyo para la prestación del servicio universal únicamente pueden utilizarlo para la provisión, mantenimiento y prestación de dichos servicios, además de que no puede utilizar servicios que no sean competitivos para subsidiar servicios que son sujetos de competencia.
- d) Un estado puede adoptar regulaciones que promuevan la preservación y el fomento del servicio universal, así como adicionar los componentes del servicio en cada estado, siempre que no vayan en contravención a lo establecido por la FCC siguiendo las recomendaciones del Consejo.
- e) La FCC podrá adoptar reglas para promover el Intercambio interestatal de los servicios de telecomunicaciones para que las tarifas en las zonas rurales y costeras no sean más altas que en las zonas urbanas y éstas a su vez tampoco sean más altas que en otros estados.

Existe un fondo para el progreso de las Telecomunicaciones y uno de sus propósitos es brindar apoyo al servicio universal para la prestación de los servicios de telecomunicaciones tanto en las zonas rurales como urbanas.

### **4.3. Reino Unido**

El objetivo del servicio universal es asegurar que los servicios de telecomunicaciones que son usados por la mayoría y que son esenciales para el desarrollo social y económico sean proporcionados bajo precios razonables que garanticen a las personas que habitan zonas rurales que no les falten los servicios de telefonía.

Las obligaciones del servicio universal garantizan la oferta básica de servicios de telefonía con calidad para todos a precios razonables, independientemente de su localización geográfica. Las obligaciones básicas del servicio universal son: En el Reino Unido las obligaciones relativas a servicio universal recaen principalmente en British Telecom (BT) y Kingstone Communications, y son:

- Proveer una conexión a la red fija capaz de soportar telefonía de voz y transmisión de datos y fax a quien lo solicite.
- Ofrecer la opción de paquetes restringidos de bajo costo.
- Establecer suficientes casetas telefónicas que permitan el acceso razonable al servicio en todo el Reino Unido.

Todos los clientes deben tener acceso a:

- Los teléfonos gratis de emergencias y otros servicios.
- Estados de cuenta detallados.
- Operadores telefónicos y a un directorio de información.
- Alternativas de pago.

## 5. JUSTIFICACIÓN

El mecanismo de servicio universal que se implante en nuestro país debe ser competitivamente neutral, introducir las menores distorsiones posibles al mercado, ser transparente, no discriminatorio y auditable. Dichas características no las cumple el actual sistema de subsidios a través de la tarifa de interconexión.

El esquema actual consiste en subsidiar la instalación, el servicio y el mantenimiento del servicio telefónico básico en zonas rurales a través de incrementos en la tarifa de interconexión. Dicho esquema presenta las siguientes deficiencias:

- A. Genera distorsiones en el mercado, ya que beneficia a los operadores locales de las zonas urbanas.
- B. Presenta escasa transparencia, ya que no permite determinar claramente la consecuencia de los subsidios.
- C. Es discriminatorio ya que solamente aportan recursos los operadores de larga distancia y celulares, y en menor el resto de los operadores.
- D. La existencia de una tarifa de interconexión mayor a los costos exclusivos por proveer el servicio afecta la competencia, ya que no permite que las tarifas reflejen menores costos derivados de una mayor eficiencia.
- E. Elimina los incentivos a los operadores para fomentar la inversión en infraestructura y la eficiencia en la aplicación de los recursos.

El esquema que se proponga deberá fundarse en el respeto al proceso equitativo de competencia de los operadores en el mercado, deberá evitar la discriminación y procurar el mayor desarrollo del sector en los sectores y las zonas que más requieran de los servicios. El crecimiento del mercado producto de estas políticas,



incentivaría a los operadores a invertir en nuevos mercados y generaría los recursos necesarios para ello.

Conforme a lo anterior, se propone la creación de un fondo al que aporten todos los operadores de telecomunicaciones, un porcentaje de sus utilidades y el Gobierno Federal una parte alícuota. Se debe buscar incentivar la inversión y disminuir el esquema de subsidios.

## **6. PROPUESTA**

La regulación requerida a nivel de la Ley Federal de Telecomunicaciones (LFT) debe contener lo siguiente:

### **1. Principios Básicos**

- A. Competitivamente neutral. Que no obstaculice el proceso de competencia y que la transferencia de recursos sea la menos distorsionante posible.
- B. Eficiencia. El subsidio para determinada zona se otorga a la empresa más eficiente de tal forma que se minimiza el monto del subsidio asignado.
- C. Incentivos. El mecanismo de servicio universal debe estar basado en incentivos y no únicamente en obligaciones.
- D. Flexibilidad. Permitir modificaciones en los objetivos del servicio, así como permitir la incorporación de nuevas tecnologías y cambios en la estructura del mercado.
- E. Definición de plazos de revisión de objetivos.
- F. Transparencia en el manejo de los recursos. Mediante su asignación por licitación pública de conformidad con los principios que establece el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el fin de asegurar las mejores condiciones en cuanto a:
  - Precio. Que los recursos asignados a un proyecto sean lo más bajo posible
  - Calidad. Que el hecho de que se proporcionen servicios subsidiados no implique reducciones en la calidad por los mismos servicios prestados en otras zonas.
  - Financiamiento. El mecanismo de financiamiento debe favorecer el alcance de los objetivos definidos en las bases de licitación
- G. Oportunidad. Que los objetivos definidos se logren en tiempo y forma.
- H. No discriminación. Cualquier esquema que se adopte para financiar la expansión del servicio debe tener una temporalidad definida y los objetivos deben ser revisados periódicamente.
- I. Temporalidad Definida. Cualquier esquema que se adopte para financiar la expansión del servicio debe tener una temporalidad definida y los objetivos deben ser revisados periódicamente.
- J. Los requerimientos de recursos de las aportaciones de los operadores no deberán interferir con su viabilidad financiera.

- k. Tarifa de interconexión basada en costos. Con el fin de evitar que las aportaciones de los operadores no sean por partida doble (subsidio y al fideicomiso).
2. La creación de un fideicomiso público para administrar los recursos destinados a la cobertura social a través de procedimientos claros, precisos y públicos, con el objeto de limitar la discrecionalidad de las autoridades y brindar seguridad del destino final de los fondos. Características del mecanismo:
- A. Contribuciones al esquema de financiamiento del servicio universal y destino de los recursos.

A través del fideicomiso, la LFT impondrá a las empresas de telecomunicaciones la obligación de aportar un porcentaje de sus utilidades netas, en planes de pago que para tal efecto se realicen, ya sea en forma mensual trimestral, semestral o anual, con los respectivos descuentos y de igual forma intereses a quienes cubran sus pagos en fechas posteriores a las establecidas

A tal efecto se debe facultar a la Cofetel, SCT u otra autoridad a fijar el monto de la aportación de los operadores, previa opinión de la Comisión Federal de Competencia (CFC), misma que se establecerá mediante una resolución administrativa que lo regule adecuadamente.

Se deben otorgar facultades fiscalizadoras a la autoridad competente con el fin de asegurar el cumplimiento de las obligaciones de aportación de los operadores de servicios de telecomunicaciones.

El Gobierno Federal aportará recursos al fondo provenientes de las cantidades recibidas por concepto de otorgamiento de concesiones y licencias en materia de telecomunicaciones, así como los recursos obtenidos de licitaciones del espectro. Voluntariamente el Gobierno Federal también podrá aportar recursos en forma de subsidios director.

Los fondos no podrán ser utilizados para fines distintos a los de cobertura nacional de servicios de telecomunicaciones por lo que deberá quedar explícitamente establecido que se prohíbe mover, trasladar, ceder, prestar, invertir o de cualquier forma utilizar los fondos para un uso distinto al establecido en su objeto. Esto implica que dichos fondos no forman parte del presupuesto federal en virtud de que a través del fideicomiso tienen un destino específico y lícito.

- B. Funciones y Principios que deben observar el fideicomiso y el Comité Técnico.
  - a) El fideicomiso deberá regirse por los siguientes principios fundamentales:

- i. Información Pública: en virtud de que su fin es el beneficio social, la información relacionada con la recaudación y asignación de los recursos así como el alcance de las medidas, deberá estar a disposición del público en general.
  - ii. Continuidad : deberá erigirse como un organismo autónomo que no estará a disposición de la voluntad de las autoridades, su fin deberá ser continuo y llevarse a cabo mediante proyectos que deberán finalizarse.
  - iii. Procedimientos claros y abiertos: la captación y manejo de los recursos deberá hacerse a través de procedimientos claros y transparentes.
  - iv. Rendición de cuentas: deberá establecerse claramente un proceso de rendición de cuentas que deberá observar el fideicomiso.
- b) Se establecerá la integración del Comité Técnico, mismo que se encargará de la administración de los recursos recaudados. El comité se integrará por:
- i. Un miembro designado por el Congreso;
  - ii. Un miembro designado de una terna de cinco peritos en telecomunicaciones que someta la Confederación de Cámaras de la Industria al Congreso de la Unión;
  - iii. Un miembro designado por elección directa de entre los representantes que a tal efecto proponga cada empresa de telecomunicaciones;
  - iv. Un miembro designado por la Cofetel; y
  - v. Un miembro designado por la CFC.

El número de miembros deberá ser siempre impar. Las decisiones se tomarán por mayoría y ningún miembro guarda rango o jerarquía con respecto a los demás. El comité técnico podrá invitar a miembros de la comunidad académica o de otras instituciones públicas (como por ejemplo miembros del Gabinete Económico) con la finalidad de recabar opiniones y enriquecer la discusión.

- c) Se establecerán las siguientes funciones del Comité Técnico:
- i. Recomendar a la autoridad competente el monto de las aportaciones de los operadores de telecomunicaciones.
  - ii. Elaborar propuestas sobre las áreas o zonas geográficas susceptibles de ser abiertas a licitación para presentar propuestas de cobertura social a ser financiadas por el fideicomiso. Dichas propuestas deberán incluir, entre otros, los siguientes aspectos:
    - Definición de la zona sujeta a recibir subsidio.
    - Objetivos de cobertura.
    - Tipo de servicio que se pretende subsidiar.

- iii. Analizar las propuestas de los operadores participantes en al licitación.
- iv. Diseñar las bases de licitación para asignar recursos del fideicomiso.
- v. Determinar el proyecto ganador, para lo cual deberá tomar en cuenta:
  - Viabilidad técnica.
  - Asignar el menor subsidio posible.
  - A efecto de que el comité esté facultado para elegir la mejor propuesta deberá apoyar su decisión en al opinión de algún experto independiente.
- vi. Durante la duración del proyecto, verificar el cumplimiento de los compromisos adquiridos por el operador seleccionado y administrar los recursos asignados, para lo cual será necesario la creación de un Comité de Inversión.

La CFC evaluará el impacto de las acciones tomadas por el comité, en materia de monto de aportaciones, determinación de las zonas y servicios susceptibles a recibir subsidio, diseño de las bases de licitación y operador que recibió la adjudicación de los recursos, de tal forma que no se interfiera con el proceso de competencia, para lo cual tendrá un término de 30 días para emitir opinión y recomendaciones.

Asimismo, se deben prever sanciones por incumplimiento por parte del operador al que le hayan sido adjudicados los recursos para desarrollar sus proyectos, para lo cual el Comité Técnico podrá:

- Cancelar los recursos asignados.
- Dar vista a la Cofetel para que determine la sanción con base en lo establecido en el Capítulo correspondiente.
- Solicitar a la Cofetel la revocación de la concesión en caso de que en el ejercicio de los recursos asignados al proyecto hubiera una afectación dolosa al fideicomiso y no se reconstituya el patrimonio al fideicomiso, malversación de fondos o actos delictivos.

Los proveedores del servicio tendrán la libertad para presentar propuestas de expansión y costos en las zonas determinadas a recibir subsidio, otorgándosele los recursos al operador que se comprometa a incrementar la teledensidad más rápidamente y al menor costo. Esto a su vez, promueve el uso de tecnología cada vez más avanzada y una mayor eficiencia en el diseño de los proyectos de expansión.

El sólo hecho de que el comité reciba una sola propuesta de algún interesado para atender una zona determinada será motivo para que el comité convoque a licitación pública para ofrecer el servicio en dicha zona,

con el fin de cumplir con el requisito de que el proceso sea público y transparente.

### 3. Otras atribuciones

La LFT facultaría a la Cofetel para determinar las directrices de políticas del servicio universal, con el fin de incrementar la teledensidad residencial en zonas geográficas donde el ingreso de los operadores de usuarios residenciales no cubre el costo por proveer estos servicios.

Con base en los principios y criterios descritos se deberá emitir el reglamento respectivo que regule a detalle la conformación y el funcionamiento de este organismo. Entre los puntos principales que dicho reglamento regulará será la forma de trabajo del Comité Técnico.

## **7. ANALISIS DE LA PROPUESTA DE LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES QUE SE ENCUENTRA ACTUALMENTE EN ESTUDIO EN EL SENADO DE LA REPÚBLICA**

El 20 de marzo del 2001, la Comisión de Comunicaciones y Transportes del Senado y la Comisión de Comunicaciones de la Cámara de Diputados constituyeron la Conferencia Parlamentaria de Telecomunicaciones (CPT), con el objeto de revisar de forma integral la Ley Federal de Telecomunicaciones vigente. El 21 de agosto de 2002 y como consecuencia de los trabajos realizados en dicha Conferencia, se presentó ante la Comisión Permanente del Senado de la República, la iniciativa que con proyecto de decreto de una nueva Ley Federal de Telecomunicaciones.

La iniciativa en su Título Quinto, contiene un Capítulo V que contempla cobertura y conectividad social. Por cobertura social la Ley determina “la disponibilidad a toda la población de un conjunto mínimo de servicios, con independencia de su localización geográfica, con tarifas asequibles y una calidad determinada”. Dicho capítulo busca garantizar el acceso de la población a los servicios básicos de telecomunicaciones que le permitan emitir y recibir telefonía local, de larga distancia nacional e internacional, transmitir y enviar voz, datos y video, así como recibir los servicios de telefonía pública, números de emergencia y servicios de directorio.

Las facultades de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) incluyen la elaboración de programas de cobertura social, evaluación y propuesta de proyectos que formarían parte de los programas, subsidiar proyectos específicos a través del al Fondo de Cobertura Social (Fondo), y promover acciones encaminadas a los objetivos del capítulo. A este respecto se considera que la SCT debiera de ser flexible al momento de establecer los objetivos de dichos programas y permitir la incorporación de nuevas tecnologías y cambios en la estructura del mercado. Además, se otorga facultades a la SCT para asignar directamente bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico a los concesionarios a las personas que hayan sido elegidas para participar en los programas.

Por su parte la Cofetel podría establecer condiciones de operación, interconexión, información, tarifas asequibles, facturación y calidad, entre otras, que considere necesarias para alcanzar los objetivos de cobertura social. Asimismo, tendría facultades para establecer tarifas diferenciadas para la terminación de llamadas en materia de interconexión y realizar subastas públicas descendentes que le requiera la SCT para el otorgamiento de subsidios con recursos del Fondo.

La SCT analizará las propuestas y proyectos de los gobiernos de las entidades federativas y municipios, de los prestadores de servicios de telecomunicaciones y de cualquier otra persona para la elaboración del programa anual. Los programas de cobertura social deberán publicarse en marzo de cada año y tendrán como prioridad aumentar la cobertura social a grupos marginados y conectar a todos los centros públicos de educación y salud a las redes publicas de telecomunicaciones. La SCT publicará indicadores cuantificar y comparar anualmente el avance en los programas.

La iniciativa establece que el programa anual de cobertura debe ser transparente, no discriminatorio y competitivamente neutral, y debe tener un contenido mínimo que resulta suficiente. El planteamiento de otorgamiento de incentivos fiscales a los prestadores de servicios que participen en los programas de cobertura social resulta positivo.

Por otro lado la iniciativa prevé la creación de un Fondo de Cobertura Social (Fondo), mediante un Fideicomiso, el cual administrará los recursos de manera eficiente, pública y explícita. El patrimonio del Fondo se integrará entre otros, por las aportaciones de los prestadores de servicios de telecomunicaciones cuyos montos serán fijados por la SCT.

Se considera apropiada la creación y administración del Fondo. Sin embargo, se sugeriría agregar un proceso de rendición de cuentas que debería observar el fideicomiso con el objeto de transparentar efectivamente su administración. Asimismo, sería conveniente que la totalidad de la información relacionada con la recaudación y administración de los recursos del mismo, esté a disposición del público en general.

Respecto a la integración del comité técnico del Fondo, se sugiere agregar a un miembro designado por el Congreso de la Unión y un miembro designado por la Comisión Federal de Competencia, además de los que se proponen. Es muy importante que el número de miembros sea siempre impar y que las decisiones se tomen por mayoría de votos. Asimismo, se deberían contemplar en el proyecto de ley más facultades y mayor independencia del comité técnico respecto a la realización de los objetivos del fideicomiso.

La iniciativa prevé sanciones por diversas infracciones que realicen los operadores, pero no prevé sanciones específicas por incumplimiento a las obligaciones del Fondo, por lo que se sugiere incluir un capítulo de sanciones por incumplimiento por parte del operador del Fondo, además debe quedar explícitamente establecido que se prohíbe mover, trasladar, prestar, invertir o de cualquier forma utilizar los fondos para un uso distinto al establecido en su objeto.

## **8. CONCLUSIONES**

Es fundamental para conseguir el desarrollo de las telecomunicaciones en los sectores y zonas más necesitados sin afectar el incipiente proceso de competencia, que se modifique el esquema actual de subsidios a través de la tarifa de interconexión. Dicho esquema no ha cumplido con los objetivos fundamentales ya que no ha favorecido el desarrollo de la competencia, ha resultado poco transparente y no ha fomentado la inversión en estructura en las zonas rurales.

El esquema que lo sustituya deberá consistir en un mecanismo eficiente, que no introduzca distorsiones al mercado, transparente, no discriminatorio y que fomente la inversión en infraestructura. Asimismo, es vital que se establezca claramente la forma de financiamiento y que se vigile estrictamente la aplicación de los recursos a los fines establecidos.

El mecanismo de servicio universal que se contempla en la propuesta de nueva Ley Federal de Telecomunicaciones que se encuentra actualmente en análisis en el Senado de la República, resulta adecuada a los requerimientos actuales del sector en la materia. Dicho ordenamiento coincide con la mayoría de los principios contenidos en la presente propuesta, por lo que se considera que su sanción por

parte del órgano legislativo traería beneficios al desarrollo de las telecomunicaciones en los sectores y zonas más necesitadas de nuestro país.

## **BIBLIOGRAFÍA**

1. Bayland, O. y Niccoletti, G. (2001) Regulation, Market Structure and Performance in Telecommunications, OECD Economic Studies No. 32, 2001/1, p. 99-142.
2. Directiva 2002/20/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa a la autorización de redes y servicios de comunicaciones electrónicas.
3. Directiva 2002/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas.
4. Laffont, Jean-Jacques and Tirole, Jean (2000) *Competition in Telecommunications*. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, pp. 315.
5. Modificación al Título de Concesión de Teléfonos de México, S.A. de C.V., 10 de agosto de 1990, obtenido 28 de octubre de 2002 en línea: [http://www.cofetel.gob.mx/frame\\_marc\\_juridico.html](http://www.cofetel.gob.mx/frame_marc_juridico.html).
6. OECD (2001) *Interconnection and Local Competition. Working Party on Telecommunication and Information Services Policies*. DSTI/ICCP/TISP(2000)3/FINAL. Febrero, pp. 32.
7. OECD (2002) *Competition and Regulation Issues in Telecommunications*. Competitive Committee DAFPE/COMP(2002)6. Febrero, pp. 254.
8. Petrazzini, Ben A. (1997) *Competition and Technology Change in Telecom - Implications for Universal Service, Employment and Regulation*. The Private Sector in Infrastructure. The World Bank Group, Finance Private Sector and Infrastructure Network. September.