

Brindar acceso universal: FITEL, Perú

Roxana Barrantes Cáceres

FITEL, en Perú, constituye un ejemplo temprano y exitoso de fondo de acceso universal que adoptó un enfoque innovador para promover el acceso en zonas rurales, ahora ampliamente adoptado: la subasta al menor subsidio. Se trata de un mecanismo eficiente para minimizar el subsidio requerido para que las empresas comerciales de telecomunicaciones extiendan su red hacia zonas no comerciales, otorgándole el contrato al licitante que solicita el menor subsidio. A pesar de los defectos, este programa pionero generó una serie de beneficios sociales y las actividades se expandieron, desde entonces, desde la telefonía pública hasta la provisión de acceso a internet.

Introducción

Cuando se privatizaron las empresas de telecomunicaciones de Perú en 1994, se calculaba que había más de 70.000 localidades rurales sin servicio telefónico. Pero la mayoría de la gente de esos lugares vivía en la pobreza. Era poco probable que alguna empresa privada cubriera sus necesidades de comunicación, ya que los impuestos acordados durante el proceso de privatización estaban fuera de su alcance.

Para resolver ese asunto, el modelo de privatización incluyó la creación de un Fondo de Inversión en Telecomunicaciones, conocido por su sigla, FITEL. OSIPTEL, la agencia reguladora, administraría al FITEL y le asignaría un director para la gestión del fondo y el diseño de proyectos. Las empresas que brindan servicios de telecomunicaciones contribuirían al FITEL con 1% de sus ingresos brutos.

OSIPTEL enfrentó el desafío de diseñar un modelo para las operaciones de FITEL que fuera coherente con la privatización y que ampliara la cobertura de servicios de telecomunicaciones con los fondos disponibles. Como resultado, OSIPTEL diseñó un mecanismo de mercado para asignar fondos: la subasta al menor subsidio.

A través de este mecanismo, los directores de FITEL diseñaron proyectos para maximizar la rentabilidad de los fondos asignados. Los mismos tuvieron que ser aprobados por el Ministerio de Transporte y Comunicaciones, responsable de otorgar concesiones para la operación de los servicios. Una vez aprobadas, OSIPTEL pensó en un proceso de licitación para entregarle la implementación de los proyectos a las empresas privadas. La compañía que pidiera el subsidio más bajo para instalar y poner a funcionar el proyecto en zonas sin servicio fue la que ganó la licitación.

Entre 1998 y 2001, hubo cuatro subastas al subsidio más bajo que generaron una expansión de la cobertura de telefonía pública a 5.000 localidades que anteriormente no estaban conectadas a la red telefónica. Entre 1998 y 2006, el FITEL recibió USD 240 millones y se comprometió a dar USD 127 millones para diversos proyectos.

Provisión de teléfonos públicos

OSIPTEL definió el tipo de servicio a brindar y el número y la ubicación de las localidades que había que servir con cada proyecto. Para reducir el riesgo comercial de las compañías operadoras, se instalaron teléfonos públicos que funcionan con tarjeta. Pero, el uso de tarjetas de teléfono ha presentado varios problemas graves:

- Era necesario comprar una tarjeta para usar el teléfono para realizar llamadas. Sin embargo, la tarjeta más pequeña (equivalente a un dólar) costaba una cantidad grande para los usuarios y usuarias rurales pobres, con poco dinero. Los usuarios y usuarias rurales pobres tienen un ingreso en cada hogar de, en promedio, USD 105 por mes; los hogares extremadamente pobres sólo consiguen la mitad de ese monto.
- Las personas que trabajan en el área de los servicios no estaban familiarizadas con el uso de las tarjetas. Tenían que digitar más de 10 números para obtener tono de llamada, para luego poder discar el número al que querían llamar.
- Aunque una persona tuviera dinero para comprar una tarjeta, su distribución era limitada. Las empresas operadoras no pudieron garantizar la existencia de canales eficientes para la venta de tarjetas telefónicas. Esto implicó que, a pesar de los problemas con la operación de las tarjetas, la demanda de los usuarios y usuarias superó la oferta.

Aunque el sistema de uso de las tarjetas telefónicas para pagar llamadas no ha cambiado, en algunos lugares, los dueños y dueñas de las tiendas donde hay teléfonos instalados venden minutos de una tarjeta que ellos administran, en lugar de vender la tarjeta entera.

La subasta de FTEL al subsidio más bajo le permitió al operador estructurar el modelo comercial local. Esto incluye el mantenimiento de los equipos requeridos, incluso el aparato de teléfono y un panel solar que suministra la electricidad necesaria, ya que las comunidades rurales suelen no estar conectadas a la red eléctrica.

El problema de cómo mantener este equipo se solucionó al pedirle a los y las residentes de la localidad que buscaran un negocio en el que instalar los equipos. La fuente de ingresos del dueño del negocio sería la tarifa de cobro de llamadas entrantes y de información a un/a residente de haber recibido un llamado telefónico, además de un pequeño porcentaje del precio de las tarjetas telefónicas. Cada dueño individual decide la tarifa que, en promedio, fue de USD 0,17.

Se considera que la instalación de esos teléfonos públicos ha causado un impacto positivo. Generaron ahorros en transporte, al reducir la distancia hasta el teléfono público más cercano – que solía estar a más de 20 kilómetros – a menos de cinco kilómetros para más de un millón de personas.

También hay pruebas anecdóticas de que la instalación de teléfonos públicos incrementó y diversificó los ingresos de los dueños y las dueñas de tiendas con un teléfono público instalado.

Pero, al mismo tiempo, quienes usan ese servicio de telefonía pública sostienen que la calidad de la comunicación es mala y el mecanismo de pago, un obstáculo. La solución tecnológica preferida por las empresas ha sido la vía satelital, lo que significa a veces un retraso en la comunicación. Éste ha sido un factor inhibitorio para los usuarios y usuarias. Sin embargo, hace poco se promovieron otras tecnologías para proyectos que incluyen conectividad a internet.

El camino a seguir

FTEL ha abierto una pequeña ventana para la implementación de proyectos piloto de pequeña escala. Dichos proyectos diversificaron los tipos de aplicaciones utilizadas. Por ejemplo, incluyeron el uso de la comunicación por radio para un proyecto de salud en la cuenca del Amazonas e internet para un proyecto de información agraria en la costa de Perú. También incluyeron la expansión de la telefonía y el acceso a internet en algunos distritos que no estaban conectados a la red, junto con iniciativas privadas y locales de expansión de la cobertura de red telefónica fija entre los hogares.

En 2000, FIDEL lanzó una iniciativa para brindarle conectividad a internet a las capitales de distritos rurales, lo que finalmente se implementó en 2005. A continuación, se formularon varios proyectos que incorporaban la conectividad a internet, incluso algunos más ambiciosos en cuanto al número de localidades incluidas y el requisito de instalación de telecentros para brindar acceso a internet.

Los proyectos más recientes de expansión del acceso a internet incluyen ahora la asignación de recursos para capacitar a residentes del lugar, crear contenidos locales y profundizar el desarrollo de microempresas responsables de la gestión y el funcionamiento de los telecentros. Mediante iniciativas como ésta, los recursos de FIDEL se asignan a los operadores de servicios de telecomunicaciones y a entidades privadas como las ONG, que son responsables de activar la demanda de servicios.

En 2007, FIDEL soportó un cambio institucional significativo cuando su administración se transfirió de OSIPTEL, la entidad reguladora, al Ministerio de Transporte y Comunicaciones. Este cambio es coherente con el concepto del acceso universal que forma parte de una política social o sectorial, en lugar de la visión original que acompañó al proceso de privatización, que lo consideró una herramienta para la modernización del sector de telecomunicaciones.

Lecciones aprendidas

- El gobierno ha logrado establecer un fondo que garantiza la transparencia en el uso de los recursos de acceso universal y que no depende de asignaciones presupuestales del tesoro nacional (que suelen estar sujetas a restricciones de gasto y a negociaciones políticas).
- El gobierno usó con éxito mecanismos de mercado, como la subasta pública del menor subsidio, para atraer operadores técnicamente eficientes.
- El modelo comercial implementado por los operadores podría haber respondido mejor a la experiencia de los consumidores y consumidoras. El uso de tarjetas inhibió el consumo y, por lo tanto, limitó el éxito comercial de los operadores y las empresas asociadas a la instalación de teléfonos públicos.
- Los modelos de provisión de acceso a internet a las poblaciones pobres con escasa educación deben incluir motivación, capacitación y propiedad de las nuevas tecnologías de comunicación.
- El fondo debió haber permitido una mayor flexibilidad en la aceptación y el patrocinio de proyectos piloto. Hasta ahora, no se realizaron evaluaciones al respecto.