Prestación del Servicio Universal en un marco de competencia en las telecomunicaciones de Argentina*

Rinaldo Antonio Colomé

Ángel Enrique Neder

Carlos Fernando Ceballos Ferroglio

* El presente trabajo fue financiado con fondos de la SECyT.

Prestación del Servicio Universal en un marco de competencia en las telecomunicaciones de Argentina

Rinaldo Antonio Colomé
Ángel Enrique Neder
Carlos Fernando Ceballos Ferroglio

I. INTRODUCCIÓN

Las telecomunicaciones se han constituido en una de las necesidades más significativas de la sociedad actual. Su satisfacción genera externalidades positivas tanto que si alguna persona no tiene acceso a ellas, se supone no está suficientemente equipada para su inserción en la sociedad de la información.

Entre las externalidades positivas están las denominadas externalidades de red, que implica que no sólo se favorecen los que accedan por primera vez a una línea telefónica sino también aquellos que ya la poseen, pues se les amplían las posibilidades de efectuar llamadas a más individuos en más lugares. Además, el beneficio tanto social como económico de que los habitantes tengan la posibilidad de comunicarse está en que se les facilita el acceso a un mayor nivel de educación, a una más amplia cobertura del sistema de salud, etc.

De allí la necesidad de que el acceso a las telecomunicaciones sea cada vez más extendido, de manera que las externalidades positivas que a partir de ellas se generan, puedan ser disfrutadas por la mayor cantidad de habitantes de un país.

En este sentido, el servicio universal constituye una herramienta que expande las posibilidades para que la mayor parte de los habitantes cuenten, desde sus hogares, con un nivel y calidad de servicio de telecomunicaciones a precios razonables y afrontables. Por otra parte, el servicio universal tiende a generar los incentivos económicos necesarios para la prestación de ciertos servicios de telecomunicaciones que pueden resultar no atractivos desde un punto de vista comercial para las firmas.

Cuando los servicios de telecomunicaciones eran prestados por un monopolista estatal –también por uno privado regulado- los fondos para tal objetivo se obtenían de una política de susbidios cruzados, instrumentada por la propia empresa, con consentimiento del gobierno o de la autoridad de regulación, según el caso.

Sin embargo, cuando el mercado se torna competitivo se produce el *cream skimming* (descreme del negocio), lo que reduce los ingresos de las firmas y la posibilidad de establecer subsidios cruzados. Se aprecia, pues, la existencia de un *trade off* entre competencia y financiación del servicio universal. Por lo tanto es fundamental encontrar un método eficiente de financiamiento para tales servicios, compatible con el desarrollo de la competencia.

En el sector de las telecomunicaciones se evidencian importantes y vertiginosos cambios. Por el lado de la oferta, el significativo desarrollo tecnológico acentúa la factibilidad económica de la duplicación de redes al bajar los costos del tendido de ellas. Adicionalmente se aprecia una cada vez mayor *no-especifidad* de las instalaciones, lo que permite la utilización de las redes para la prestación de servicios alternativos[1]. Por el lado de la demanda una explosiva expansión de servicios de telecomunicaciones reduce la escala mínima eficiente de producción en relación con la demanda total del mercado.

Los anteriores factores contribuyen a la eliminación o atenuación de los costos hundidos y, por ende, de las barreras naturales de entrada a la industria, con lo que el mercado de las telecomunicaciones se aparte cada vez más del clásico monopolio natural, promoviendo el desarrollo de un mercado competitivo.

De lo anterior se desprende que el servicio universal (SU) constituye -con la interconexión- uno de los temas más importantes de la regulación para la competencia en el sector de las telecomunicaciones. En él se conjugan tanto aspectos políticos como económicos, que necesitan ser tratados con extrema cautela debido a los impactos que pueden generar tanto en el propio sector como en el resto de la economía.

[1] Tal es el caso de la transmisión de señal de cable, internet, etc.

El objetivo general de este trabajo es un análisis y propuestas respecto de los principios que justifican la implementación del servicio universal en el campo de las telecomunicaciones, de los servicios que deberían incluirse, de los potenciales beneficiarios, y de las alternativas para su financiamiento. El objetivo específico es evaluar la eficiencia del sistema del servicio universal implementado en Argentina a través del nuevo Reglamento General del Servicio Universal (RGSU) en comparación con principios teóricos señalados en la literatura, y con sistemas de servicio universal implementados por otros países cuyos servicios de telecomunicaciones se prestan competitivamente. Adicionalmente se analiza el estado de aplicación del RGSU[2].

II. DEFINICIÓN DE SERVICIO UNIVERSAL

II.1. Conceptos generales

Existen numerosas definiciones de servicio universal. Quizá una de las más generales pero eficientes sea la que sostiene que los objetivos del servicio universal consisten en proveer una alta densidad telefónica a precios afrontables. Esta definición, aunque no libre de ambigüedades, pone de manifiesto que el fin último del servicio universal es generar los incentivos para la prestación de los servicios de telecomunicaciones incluso en circunstancias en que no existan los incentivos económicos para que las empresas los provean. Ello ya sea porque a precios afrontables para los consumidores la prestación de los servicios sea deficitaria para la firma -haciéndola incurrir en una pérdida económica- o porque los individuos no demanden tales servicios (a precios que cubran los costos de la firma) por resultarles extremadamente onerosos.

[2] Desde la fecha de presentación del proyecto de investigación a la SECYT, el Poder Ejecutivo de la Nación (PEN) dictó dos reglamentos sobre servicio universal. El primero lo fue mediante la Resolución de la Secretaría de Comunicaciones de la Nación Nº. 18.971/99, del 5/7/99. A través del Decreto Nº 764/00 el PEN puso en vigencia el nuevo Reglamento General del Servicio Universal (RGSU) y derogó el anterior. Por consiguiente, el análisis se realiza respecto del Reglamento actualmente en vigencia, sin perjuicio de algunas comparaciones con disposiciones incluidas en el anterior.

Esta definición general debería ampliarse, tal como lo sugieren Neder y Colomé (1998) para incluir la remoción de barreras legales y reguladoras en los servicios públicos que limitan la existencia de un ambiente de mayor competencia.

Sin embargo, la universalidad del servicio no debería abarcar solamente lo que incluyen estas definiciones, sino ampliarse a la posibilidad de cambio de compañía prestadora, cambio de domicilio, acceso a otros sistemas de telefonía (celular o sistema de comunicaciones personales) o a la elección de un prestador de servicios de larga distancia[3]. Inclusive debería ser factible que un cliente, luego de haber abonado el cargo de conexión al servicio, sólo tuviera que afrontar (por sí mismo o subsidiado) la cuota abono por mantenimiento de la línea a una prestadora y no estar cautivo a que el servicio le fuera prestado solamente por esa empresa.

Los elementos críticos analizados ponen de manifiesto que uno de los principales problemas en la implementación del servicio universal consiste en definir qué servicios constituyen el servicio básico y qué debe entenderse por “afrontable”. Tanto la difinición como la implementación (inclusive la financiación) del servicio universal serían relativamente sencillas si las redes telefónicas sólo proveyeran la transmisión de voz. En ese caso, la preocupación debería estar en extender la red al más bajo costo posible. Pero el verdadero problema de definición aparece debido a la amplia gama de servicios posibles de brindar por las empresas de telecomunicaciones. El incesante avance tecnológico en el sector hace necesaria una permanente revisión de los servicios considerados esenciales. Esto es así dado que algunos servicios que en la actualidad aparecen como no indispensables, con el tiempo -y debido a su creciente participación en las actividades sociales diarias- podrían volverse una necesidad básica[4].

[3] Estos problemas aparecen cuando se requieren códigos de acceso diferentes, cambios de números telefónicos (no “portabilidad del número”), etc.

[4] Un caso concreto está referido a las comunicaciones de los establecimientos educativos. Si el servicio de Internet fuera considerado como servicio universal, la velocidad de las comunicaciones no podría ser lenta. Por lo tanto, una mayor velocidad constituiría una necesidad. Además, el uso generalizado de Internet hace que la posesión de un número telefónico esté casi siempre acompañada de una dirección de correo electrónico.

II.2. Algunas experiencias internacionales

Con relación a los servicios que deben ser incorporados, puede ser útil la consideración de algunas experiencias internacionales (Neder y Colomé, 1998). Por ejemplo, OFTEL (el regulador británico) propuso que el servicio universal debía contemplar como servicio básico, entre otros, los siguientes aspectos:

- una línea (*Lifeline*) orientada a dotar a las personas sin teléfono de un servicio limitado y a muy bajo precio (este sistema se conoce como *Residential Limited Service Scheme -RLSS-*);

- la posibilidad de limitar la salida de llamadas con excepción de los servicios de emergencia, servicios a los clientes y reparaciones;

- razonable disponibilidad de teléfonos públicos a precios accesibles.

Otro caso importante es el de los Estados Unidos. La *Federal Communication Commission* (FCC) propuso en el marco de la ley de 1996 que el servicio básico debería contar con lo siguiente:

- acceso (sólo de voz -*voice grade access*-) a la red telefónica pública;

- servicio digital;

- línea compartida sólo entre dos clientes;

- acceso a servicios de emergencia;

- acceso a servicios de operador y de consulta de guías telefónicas;

- acceso a servicios de comunicaciones interurbanas;

- limitación de llamadas interurbanas a clientes de bajos ingresos.

Adicionalmente, para los establecimientos educacionales y bibliotecas públicas se incluyó la provisión de Internet.

II.3. Servicios a incluir en la prestación

Por lo analizado surge que la definición de los servicios a incluir en la canasta del SU dista de ser una tarea sencilla. En primer lugar está de por medio la determinación de los potenciales beneficiarios del SU, lo que está en función principalmente de los ingresos personales. En segundo lugar porque los costos de prestación del SU -especialmente los de acceso a la red- no son homogéneos. En tercer lugar porque el nivel de actividad económica influirá en las posibilidades de quienes ofrezcan el SU y quienes lo demanden. Y por último, aunque no menos importante, por el cambio en la tecnología.

A continuación se propone un mapa con posibles situaciones a tener en cuenta para la definición del SU a prestar y las soluciones respecto a su implementación; es decir, su provisión y financiamiento:

		Ingresos de la región	
		Altos	**Bajos**
Costos de prestación del SU	**Altos**	Decisión de mercado	Déficit generado por baja oferta: financiamiento del acceso. Servicio: subasta por subsidio mínimo.
	Bajos	Decisión de mercado	Déficit generado por baja demanda: financiamiento de telefonía pública. Servicio: subasta por subsidio mínimo.

Se distingue entre usuarios con posibilidades económicas de financiar el servicio (ingresos altos) pero que por encontrarse en zonas no rentables (costos altos) no forman parte de la red, y usuarios que, aun encontrándose en áreas de bajos costos de

prestación, no pueden (por sus bajos ingresos) afrontar sin subsidio la prestación del servicio.

La implementación del SU será diferente según el caso. Para los demandantes con posibilidades económicas de afrontar el pago del servicio sólo debería financiarse –por excepción- el acceso. Por ejemplo, la infraestructura necesaria para que esa persona disponga de una línea telefónica en su domicilio al mismo precio de acceso (cargo de conexión) que el que debe pagar una persona que habite en una zona de bajo costo de prestación del servicio.

En cambio, siguiendo a Neder y Colomé (1998) para los usuarios con imposibilidad económica (bajos ingresos) podría financiarse el acceso al mismo precio que para los clientes de altos ingresos -e igual que lo que se cobraría en zonas de bajos costos– y financiamiento del servicio pero con restricciones; por ejemplo, el servicio quedaría limitado a la posibilidad de efectuar llamadas a servicios de emergencia (bomberos, policía, defensa civil, emergencias ambientales y médicas), acceso a información (servicio de reparaciones, información limitada de guía, 0-800s), y un número limitado de minutos para efectuar llamadas locales y/o de larga distancia. Debería permitirse la comunicación de voz y de envíos de faxes, bloqueándose el acceso a otros servicios más sofisticados (como transmisión de datos). Además, no se permitiría la tenencia de una segunda línea.

Una situación con mayores problemas es la combinación de regiones de bajos costos y bajos ingresos. Esta situación se presenta generalmente en las áreas urbanas marginales (villas de emergencia). Aquí, el servicio universal consistiría en la provisión de telefonía pública accesible a través de números gratuitos para llamadas de emergencia tales como bomberos, policía, defensa civil, emergencias ambientales y médicas, 0-800s, y con llamadas pagas para comunicaciones locales o de larga distancia.

En definitiva, la inclusión de la canasta de servicios que constituirían el SU dependerá de los límites que el mercado y el desarrollo tecnológico vaya imponiendo.

II.4. El caso de Argentina

El RGSU (Artículo 6º) establece el siguiente concepto de servicio universal:

"El SU es 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.

El Servicio Universal es un concepto dinámico, por lo que se debe revisar periódicamente su contenido, analizando los servicios que engloba y las condiciones de prestación, en virtud de la demanda de los servicios, la evolución tecnológica y las necesidades insatisfechas. Inicialmente se satisfarán las carencias de telefonía básica y, en segunda instancia, de acceso a Internet".

Este concepto involucra importantes aspectos de la prestación del servicio universal que merecen ser analizados:

1) Se establece que los servicios incluidos en los programas del SU deben ser prestados en condiciones de calidad determinada. Sin embargo, ella no se especifica. Pareciera que se relega a la Autoridad de Control establecer los estándares apropiados.

2) Se establece que los precios deben ser *accesibles*. Esto tiene implicancias tales como: a) que los servicios prestados no deben ser gratuitos. Esta premisa se vincula directamente con el principio de autofinanciamiento y con la política de continuidad de los programas incluidos en el servicio universal; b) no existe un criterio claro para determinar si la tarifa cobrada por los servicios es o no *accesible*. Para cierta categoría de clientes los cargos pueden ser exageradamente onerosos (y representar una porción significativa de los ingresos) y para otros relativamente bajos. En tal sentido habría que definir qué proporción de los ingresos, o qué porción de una cesta de consumo debe ser considerado como *accesible* para cada categoría de cliente; c) según la definición de Barros una de las características fundamentales inherentes al Servicio Universal, es que sea "...a precios afrontables". Ello significa que los servicios

deben prestarse a precios subsidiados. Si desaparecieran los subsidios, los precios que permitirían la cobertura de los costos de la firma ya no serían "afrontables" para algunos usuarios y el servicio perdería la categoría de universal. Este tema tiene una estrecha relación con el Artículo 24 del RGSU que establece la obligación de la continuidad de los programas establecidos.

3) Se considera al servicio universal como un concepto dinámico, lo que se corresponde con el principio de flexibilidad y adaptabilidad de los servicios. Es de vital importancia que este principio sea respetado en un ambiente de vertiginoso desarrollo tecnológico y de evolución continua de las necesidades sociales a los fines de garantizar que los programas incorporados no queden obsoletos y se promueva una satisfacción adecuada de las necesidades de comunicación de los usuarios.

III. FINANCIACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE SERVICIO UNIVERSAL

Siguiendo a Laffont (2000) existen, en principio, dos enfoques diferentes para la implementación y financiación de los programas de servicio universal. El primero de ellos se puede denominar **enfoque prescriptivo** y consiste en que la autoridad reguladora fija unilateralmente el monto de los subsidios a otorgar a las empresas comprometidas con la prestación del SU. La determinación del monto a subsidiar es calculada en función de los costos de las empresas prestadoras, para lo cual se deben utilizar modelos *proxi* de su estimación.

El segundo, el **enfoque de mercado**, opuesto al prescriptivo, se basa en seleccionar las empresas prestadoras de los programas de servicio universal y otorgarles el monto de subsidios requeridos por ellas, mediante un sistema de subastas *à la* Demsetz[5], con el fin de que la competencia ***por*** el mercado promueva la máxima eficiencia en la asignación de recursos y una óptima regulación de los programas.

A continuación se analizan ciertos aspectos específicos (ventajas y desventajas) de cada uno de los enfoques mencionados, a la luz de las prescripciones económicas y

[5] La base de selección es en función del subsidio mínimo requerido.

las circunstancias propias que reviste el servicio universal, ya que éste tiene ribetes diferentes de la concesión de servicios no subsidiados.

III.1. El enfoque prescriptivo

Tal como se mencionó inicialmente este enfoque consiste en que la autoridad reguladora estima unilateralemente los costos de prestación de los programas de servicio universal y otorga los subsidios correspondientes a las firmas prestadoras. Este método permitiría que el regulador obligara a prestar el SU a todos los operadores del mercado.

A priori se puede apreciar que una significativa deficiencia de este enfoque respecto del de mercado es la posibilidad de ocurrencia de *información asimétrica*[6], la cual podría generar errores en las valuaciones de los costos de la firma comprometida con la prestación del servicio universal, llevando a una determinación ineficiente del monto de subsidios a otorgar.

Dejando de lado el problema de información asimétrica, es necesario hacer otro tipo de consideraciones respecto de este enfoque: en el supuesto que la autoridad reguladora decida que la incumbente sea la encargada de llevar a cabo los programas de servicio universal y, si adicionalmente la autoridad determinara *correctamente* los costos de los mismos y por ende el monto *óptimo* de subsidio a otorgar de modo que la firma cubra exactamente los costos medios, se podría asumir que se estará en una situación económicamente eficiente (aunque de segundo mejor). Sin embargo, este enfoque resulta inferior en términos de eficiencia en relación a un mecanismo de subastas debido a que otras firmas potenciales entrantes podrían tener una tecnología que les permitiera prestar el servicio a menores costos que la incumbente. En tal situación, el subsidio a otorgar sería menor, con lo que se producirían menores distorsiones en otros mercados y menor pérdida social de eficiencia (Colomé et al, 2000).

Una alternativa para recuperar esa posible eficiencia perdida a través del enfoque prescriptivo sería la de otorgar el subsidio en función de los costos estimados de una

[6] Existe el peligro de que la información que disponga el regulador provenga de datos de la propia empresa regulada, la cual puede no revelar completamente ciertas variables.

empresa *hipotéticamente eficiente*, tal como es el caso de los programas propuestos por Argentina o por la FCC.

En esta situación la incumbente se vería obligada a aumentar su eficiencia o de lo contrario sufriría un quebranto en el segmento de servicio universal. Alternativamente, se le debería permitir una política de subsidios cruzados, lo cual no es recomendable desde un punto de vista de la promoción de un mercado competitivo.

Sin embargo, los elementos constitutivos de una empresa hipotéticamente eficiente podrían no coincidir con el ámbito en el que se desarrolla la empresa incumbente en cuestión. Por lo tanto, el concepto de empresa hipotéticamente eficiente resulta controvertido.

Otro aspecto a tener en cuenta es que aún cuando el monto del subsidio permita cubrir exactamente los costos del servicio sin generar beneficios supranormales para la firma, es posible que la empresa procure reducir los niveles de calidad de los servicios prestados para obtener un beneficio en dicho segmento. De allí que sea necesario incluir procedimientos de regulación de la calidad.

III.2. El enfoque de mercado

En este enfoque los fondos para la financiación de los programas de servicio universal se asignan mediante un proceso de licitación, donde la base para la selección de las firmas adjudicatarias está dada por el menor subsidio requerido por las empresas para prestar el servicio.

Dentro de este enfoque es posible encontrar dos alternativas: una en la que como resultado del proceso de licitación sólo una empresa es adjudicataria; y la otra en la que el número de firmas seleccionadas es variable y se determina endógenamente a través del propio proceso de subasta. En este último caso, se procura generar una posterior competencia dentro de la prestación del servicio universal.

III.2.a. Competencia *à la* Demsetz con un solo ganador

En este caso, la firma debería recibir algunos beneficios por operar en el segmento no rentable de los servicios de telecomunicaciones, de lo contrario no habría demanda de subsidios por parte de las firmas para ingresar a dicho segmento. Esto significa que para poder operar en el mercado los subsidios deberían cubrir los costos económicos (considerando un margen de beneficios), o bien que si la empresa propusiera como subsidio cubrir sólo los costos variables del servicio universal deberían existir fuertes beneficios indirectos, economías de red, etc.

Del mismo modo que en el enfoque prescriptivo, cuando un sistema de subastas *à la* Demsetz conduce a una estructura de mercado monopólica resulta necesario incorporar mecanismos de regulación de la calidad de los servicios prestados. De lo contrario el monopolista, una vez adjudicado el servicio, podría reducir los niveles de calidad como instrumento de reducción de los costos para generar o incrementar sus beneficios.

En un mundo estático -sin cambios en el universo de clientes a servir o en la tecnología utilizada- un contrato de largo plazo aseguraría que el monto de subsidio óptimo determinado en la subasta sea mantenido. Pero en un contexto dinámico los cambios en las variables antes mencionadas (tecnología, universo de clientes, nuevos programas, etc.) pueden tornar obsoletos e inadecuados los subsidios inicialmente establecidos como óptimos, generando beneficios.

Si hubiese -tal como se aprecia en la industria de las telecomunicaciones- avances tecnológicos, ello permitiría que las empresas se beneficien con los menores costos. Una forma de evitarlo es acortar el periodo de subastas. Así, mientras más cortos son los períodos intersubastas mayores serán las ganancias sociales que se pueden obtener por aumento de eficiencia. Pero también, conforme aumenta el número de subastas mayor es el costo para la autoridad de llevarlas a cabo. De este modo se origina un *trade off* entre la apropiación para la sociedad de los beneficios del progreso técnico y los costos de realización de subastas sucesivas. Quizás una forma más eficiente sería una reducción de los subsidios a través del tiempo, a simulando una especie de *price cap*[7].

[7] En realidad se trataría de un *subsidy cap*.

Los beneficios relativos que presenta el uso de este mecanismo de mercado respecto del enfoque prescriptivo están dados, entre otros, por la inexistencia de *información asimétrica*, ya que el gobierno no debe estimar el costo del servicio universal. A esta tarea la realizan las firmas para determinar el monto del subsidio requerido para ofrecer el servicio universal. Adicionalmente, la competencia *por* el mercado -siempre que esté garantizada en el mecanismo de subasta[8]- lleva a que todas las firmas interesadas en ganarla requieran un subsidio igual o menor a la diferencia entre el precio que se permite cobrar por el servicio y el costo de la empresa.

Otra ventaja, ya mencionada, es que el monto de subsidios se determina en función de los costos de la firma más eficiente de todas las que participan en la subasta, y no en función de la empresa incumbente. Además, los costos considerados corresponden a empresas potenciales entrantes y a la tecnología actualmente disponible por ellas y no en función de empresas **hipotéticas,** cuya operación resulte improbable.

III.2.b. Competencia *à la* Demsetz con estructura de mercado endógena

Un mecanismo alternativo de subastas fue propuesto por GTE a la *California Public Utilities Commission* (Laffont, 2000). Dicho mecanismo tiene la particularidad de que el número de firmas vencedoras de la compulsa se determina endógenamente.

La propuesta de GTE tiene como objetivo no sólo generar competencia por el mercado sino que también se genere competencia dentro del mercado.

III.2.b.i. Lineamientos del mecanismo propuesto

La base de selección de los ganadores de la subasta la determina nuevamente el mínimo monto de subsidio requerido por las firmas para prestar los programas de servicio universal en un área determinada. Sin embargo, la particularidad de este mecanismo es que la estructura del mercado resultante se determina endógenamente mediante el proceso licitatorio. Es decir que el número de firmas que resultarán ganadoras no está

[8] Para que se produzca efectivamente competencia por el mercado es necesario que los costos de colusión entre las empresas participantes sean muy elevados.

especificado en forma *ex ante*, sino que dicho número surge del mecanismo de adjudicación en función de las discrepancias existentes entre las ofertas de las empresas participantes.

El criterio de determinación del número de firmas vencedoras es el siguiente:

1. Si al menos una firma requiere un subsidio por línea que no exceda en un 15% la suma del mínimo subsidio demandado más el precio del servicio, se consideran seleccionadas todas las firmas cuyos requerimientos de subsidios pertenecen a dicho intervalo.
2. Si ninguna firma quedara comprendida en el rango establecido en 1, pero una de ellas solicitara un subsidio hasta un 25% más del valor referencial (precio más mínimo subsidio), se considerarán vencedoras sólo las dos firmas de menor requerimiento (la que fijó el subsidio mínimo más la firma más eficiente del segundo lote)[9].
3. Si ninguna oferta pertenece al intervalo definido en 2, se considerará vencedora sólo a la firma que requiera el menor subsidio. Esta es la solución de mercado monopólico a la que se arribaría también mediante un proceso de competencia *à la* Demsetz con un único ganador.

De esta forma, en el enfoque de GTE, la posibilidad de varias firmas vencedoras genera un incentivo para que ellas coludan -si los participantes en el proceso licitatorio son pocos, y con tecnologías similares, y hay conocimiento de que demandando subsidios similares todas las firmas pueden ser elegidas. La estrategia más conveniente a adoptar es la de coludirse anticipadamente y fijar un subsidio superior a los costos medios.

Ahora bien, si existiese heterogeneidad entre las tecnologías utilizadas por las firmas de manera que sólo una de ellas resulte significativamente más eficiente que las demás (más del 25%), entonces dicha firma reduciendo el monto demandado de subsidio

[9] Esto se justificaría en el hecho de que se estaría generando competencia en el segundo lote, evitando la colusión para requerir el máximo subsidio posible dentro del rango establecido, entrando todas las firmas que se pusieran de acuerdo.

podrá desplazar a las otras y así detentar una posición de monopolio, razón por la cual no encuentra conveniente coludir.

III.2.b.ii. Algunas consideraciones sobre la competencia dentro del mercado en la prestación del SU

Si en la prestación de un servicio público se genera competencia dentro del mercado, esto redunda en un mayor beneficio para los consumidores.

Sin embargo, los programas de servicio universal pueden requerir subsidios parciales o totales. Esta característica de subsidiados hace que muchas firmas no tengan incentivos a competir para aumentar su participación en el mercado, o incluso puede que sea imposible trasladar la ganancia de eficiencia de las firmas a los consumidores (esto ocurriría cuando el servicio universal se presta en forma totalmente gratuita).

De todos modos, la premisa del mecanismo propuesto por GTE es que la ineficiencia por permitir el ingreso de otras firmas puede ser tolerada sólo si la diferencia de costos entre las firmas ganadoras es relativamente baja.

¿Cuál es la ganancia para la sociedad de la existencia de esa ineficiencia, si como dice Laffont, el subsidio finalmente tiende a ser mayor que bajo una competencia de Demsetz tradicional?. Incluso, ¿existen beneficios de la competencia dentro del mercado?.

En la prestación de cualquier tipo de servicio, o producción y comercialización de cualquier tipo de bien los resultados del funcionamiento de un mercado competitivo tienden al óptimo Paretiano.

No obstante, es posible que la competencia no sea *a priori* totalmente deseable desde el punto de vista social.

Para el caso de los servicios subsidiados parcialmente, el servicio universal implica que el regulador establece un precio tope, generalmente por debajo del costo de la firma de operar en el sector -y un nivel de calidad mínimo- y subsidia a la firma por la diferencia entre el costo y el precio. En forma analítica:

$$C = \overline{P} + S$$

en que *C* es el costo de prestación, $\overline{P}$ es el precio tope y *S* es el subsidio.

De este modo, para que haya beneficios de la competencia dentro del mercado, los oferentes tendrían que haber sobrestimado el subsidio, de manera de poder reducir el precio y continuar cubriendo los costos, o bien deberían reducir la calidad de los servicios.

Si no son posibles estas acciones, entonces, la competencia dentro del mercado llevará a que el precio caiga, pero a la vez será necesario que se incremente el subsidio (para seguir cubriendo los costos). Así, el aumento en el excedente del consumidor de los clientes del servicio universal tiene su contrapartida en un incremento en las distorsiones de otros segmentos (disminución del excedente del consumidor) que ven elevarse los impuestos que deben pagar para subvencionar los programas de servicio universal. Alternativamente, en el mayor precio que pagan otros segmentos de actividad si es que se producen subsidios cruzados (Colomé et al., 2000).

Si el servicio universal se prestara en forma completamente gratuita, las ganancias de eficiencias no monitoreadas por la autoridad reguladora van a parar a las firmas y no retornan a la sociedad.

IV. IMPLEMENTACIÓN DEL SERVICIO UNIVERSAL

A pesar de que el concepto de servicio universal consiste en promover la generación de los incentivos económicos necesarios para la prestación generalizada y a precios afrontables (accesibles) de los servicios de telecomunicaciones, se puede ver una gran heterogeneidad de criterios en cuanto a la forma de implementación de los programas incluidos en los mismos.

IV.1. Algunas experiencias americanas

En Brasil las obligaciones de servicio universal se estipulan para que sean cumplimentadas únicamente por las empresas incumbentes. De esta forma se pretende favorecer a las potenciales entrantes a costa de las primeras. Esto está en línea con el enfoque prescriptivo. Puede observarse que en Brasil la política de prestación del SU está caracterizada por una pronunciada asimetría pro-entrante, cuya consecuencia final implica un sacrificio en la eficiencia en el corto plazo introduciendo marcadas distorsiones (Colomé et al, 2000).

Chile, por otra parte, llevó a cabo el sistema de servicio universal basándose en un mecanismo de subastas, tomando como base de decisión para otorgar el servicio los mínimos subsidios requeridos por las empresas (enfoque de mercado). Este sistema arrojó el sorprendente resultado que ciertas compañías aceptaron prestar el servicio incluso recibiendo un subsidio nulo. Una posible explicación de esto podría estar dada por la presencia de fuertes economías de alcance por el lado de la demanda[10], las que generarían beneficios indirectos. Sin embargo, ésta no debe ser tomada como la causa definitiva por la cual se dio ese fenómeno. Jamison (2000) explica que en el proceso de licitación chileno no se adjudicaron solamente zonas de explotación no rentables, sino que se incluyó el 10% de la población no cubierta. En tal sentido es posible que las firmas aceptaran, por economías de red, ciertas zonas no rentables con tal de acceder a otras muy rentables.

Otro caso es el de California (EE.UU) en 1996 donde, para la prestación del servicio universal la más grande incumbente en dicho estado, Pacific Bell, estimó un valor de US$ 1.700 millones, mientras que la estimación de AT&T fue de cero (Weller, 1999). En este caso se podría inferir entonces que tal política sólo tendría lugar bajo la presencia de significativos beneficios indirectos originados por la existencia de fuertes economías de alcance por el lado de la demanda; o bien mediante una práctica de subsidios cruzados.

[10] Se define por economías de alcance del lado de la demanda a la ventaja o beneficio que reciben los consumidores por estar conectados a la red de mayor penetración en el mercado con lo cual se reducen

IV.2. El Servicio Universal en Argentina

La implementación del servicio universal en Argentina -conforme a lo establecido por el RGSU- se realizará mediante el otorgamiento de subsidios a las empresas prestadoras de tales servicios de telecomunicaciones o a clientes específicos, para generar los incentivos económicos necesarios, donde éstos no existieran. Este mecanismo pretende ser neutralmente competitivo (sin perjudicar ni beneficiar a ninguna empresa a expensas de otra). Esto encuadra dentro del enfoque prescriptivo.

Los montos que se destinen a tales subsidios provendrán del Fondo Fiduciario de Servicio Universal (FFSU), que se constituirá con el aporte de todas las empresas prestadoras, determinándose dicho aporte en función de la aplicación de una tasa (1%) sobre los ingresos netos de impuestos de dichas empresas.

Para la asignación de los subsidios "Los Programas del SU comprenden las siguientes tres categorías: i) Zonas de Altos Costos, ii)Clientes o Grupos de Clientes y iii) Servicios específicos".

Las dos primeras categorías son aquéllas en que considerando los costos de prestación del servicio, los posibles ingresos a generar y las limitaciones tarifarias, las empresas preferirían no cubrir pues deberían hacerlo fuera de los estándares comerciales.

i) Zonas de altos costos: aquí sólo se subsidiarán a los clientes residenciales activos. Una cuestión importante es que el cliente podrá elegir y cambiar libremente de prestador y mantener el subsidio.

ii) Clientes o grupos de clientes específicos: se encuadran en esta categoría los servicios que se prestan a clientes con limitaciones físicas que implique un uso más oneroso del servicio. También se incluyen los clientes que, por su bajo consumo (ejemplo jubilados), tornan deficitario el servicio.

En este último caso subsidio será aplicado directamente al cliente y deberá aparecer desagregado en la factura de su servicio. El cliente podrá decidir y cambiar

---

los costos, y las trabas por cambio de operador, en caso de que esto sea posible. Si no fuera posible la

libremente de prestador, manteniendo el subsidio. *Para recibir el subsidio el servicio deberá estar operando y al día en sus pagos*.

La condición antes impuesta de que el servicio esté operando y al día en sus pagos deja planteado el interrogante de qué sucedería cuando el potencial beneficiario no dispone de una línea, y qué pasaría si no estuviera al día en sus pagos.

iii) Servicios específicos: se incorporarán acá los servicios que la Autoridad de Aplicación desea promover, fijando un nivel de tarifas, calidad y cantidad que sólo pueden prestarse bajo condiciones de costos ajenas a los estándares comerciales.

En este caso el subsidio se aplica a las empresas prestadoras del servicio*. Para recibir este subsidio el servicio deberá estar operando según las condiciones establecidas.* La última condición nuevamente plantea el interrogante acerca de cómo se genera el incentivo inicial para que se preste el servicio sujeto a subsidio.

Para cada una de las categorías anteriores se determinan subsidios específicos que se asignan de la siguiente manera: mediante el Artículo 9º se establece que los subsidios para los programas de servicio universal sólo remunerarán costos ***netos*** relacionados con la prestación de los mismos y, además, que la autoridad de aplicación fijará las pautas para la selección de las localidades y establecerá los programas específicos cuyos montos, en su conjunto, no podrán superar las disponibilidades generadas por los aportes de los prestadores al Fondo Fiduciario.

IV.2.a. Prestación del servicio universal

En el análisis de la prestación del SU debe distinguirse un sistema en funcionamiento de uno por implementarse. En el caso de Argentina nos encontramos en esta última situación, si bien ya se ha dictado el RGSU. Por lo tanto, en un sistema en implementación las presiones (*lobbies*) por obtener beneficios podrán ser analizadas desde la perspectiva de las prestadoras del servicio y desde la visión de los usuarios.

---

interconexión el beneficio se daría por tener acceso a mayor número de otros clientes.

Dentro de las prestadoras del servicio se debe distinguir a las incumbentes de las potenciales entrantes. Para las incumbentes, la prestación del SU en un mercado competitivo –como está configurado en Argentina desde noviembre de 2000- constituye un elemento de reclamo que la carga en la prestación del SU sea soportada también por los entrantes. El RGSU ha establecido que el aporte al FFSU será del 1% sobre los ingresos netos de impuestos y tasas para todas las empresas de la industria, pero no se han determinado aún los programas del SU y menos aún quiénes serán las prestadoras.

Si se analiza por el lado de los usuarios, se observa que una parte (grupo de escasos recursos o prestadores de servicios esenciales tales como educación y salud) reclamará por la existencia de susbsidios destinados a mantener el SU, y otra parte (grupo que solventa la prestación) que estará a favor de una mayor liberalización o eliminación del sistema.

Consecuentemente, queda evidenciada la necesidad de que la implementación del SU tienda a generar neutralidad competitiva, de manera que permita cumplir tanto los objetivos políticos como los económicos que constituyen la razón de su puesta en marcha.

V. EFICIENCIA

La prestación de un servicio universal eficiente se considera que debería reunir los siguientes atributos: soberanía del consumidor, eficiencia productiva de las empresas, financiamiento no distorsivo, autofinanciamiento y eficiencia en la aplicación de los programas, flexibilidad y adaptabilidad, obligación de continuidad de los servicios. Se analiza en qué medida el RGSU cumple con estos atributos.

i) **Soberanía del consumidor**: el RGSU establece que independientemente de que el subsidio sea otorgado a los consumidores o a la empresa prestadora, el usuario posee la facultad de elegir y cambiar libremente de prestador manteniendo el subsidio. De esta forma el usuario elige la empresa cuyo servicio se ajusta más a sus preferencias. En tal caso el usuario recibe un doble beneficio; en primer lugar, por tener acceso a los servicios

de telecomunicaciones a precios afrontables y, en segundo lugar, por la posibilidad de poder optar entre varios prestadores, lo que le ofrece una mayor satisfacción de sus necesidades y, por lo tanto, un aumento en el bienestar.

Adicionalmente, este poder de elección por parte de los usuarios incentivaría el comportamiento competitivo por parte de las empresas lo que redundaría en mayores beneficios para los usuarios. Así, por ejemplo, si se presentaran significativas economías de alcance por el lado de la demanda las prestadoras del servicio no querrían perder clientes en el segmento deficitario, pues esto originaría un efecto inercial que reduciría su clientela en el segmento rentable de su actividad. Si a esta situación se le suma el hecho de que la provisión de los programas de servicio universal no es afrontada directamente por la empresa específicamente comprometida con su prestación, sino por todas las empresas que aportan proporcionalmente a un fondo, podría haber base suficiente como para que se produzca una competencia por la provisión de tales servicios no rentables. En la medida en que los beneficios indirectos resultantes sean significativos, esta competencia podría incrementar los estándares de calidad de los servicios prestados y redundar en un mayor bienestar del consumidor.

ii) Eficiencia productiva de las empresas: como una forma de asegurar que los servicios incluidos en los programas del SU sean provistos en condiciones eficientes, el RGSU establece que los subsidios a otorgarse a las empresas prestadoras del servicio universal sólo cubrirán los costos **hipotéticos** de una empresa e*ficiente* (enfoque prescriptivo). En tal caso, todas las empresas prestadoras están obligadas a ofrecer el servicio a los costos que tiene una empresa eficiente o, de lo contrario, sufrirá una pérdida económica por la diferencia de costos (la ineficiencia de la empresa en relación a la empresa eficiente ideal). Sin embargo, esta restricción para las firmas de prestar el servicio en condiciones de eficiencia estándares sólo se torna operativa cuando se aplica en un contexto de competencia en los otros segmentos de la actividad, pues de lo contrario una firma cualquiera puede soportar la pérdida económica generada por su ineficiencia relativa mediante un subsidio cruzado proveniente de otro segmento de actividad de alta rentabilidad.

Sin embargo, en el RGSU persiste el problema de definir qué se entiende por costos hipotéticos de una empresa eficiente.

Otro elemento que en principio contribuiría a la generación de mayor eficiencia en la prestación de los servicios es la política de aplicar un mecanismo de subasta al estilo de Demsetz para asignar aquellos servicios que las incumbentes o que ninguna empresa desee prestar. De esta manera, al competir en base al menor subsidio a cobrar, cada empresa se verá incentivada a aumentar su eficiencia en la prestación de los programas de Servicio Universal. Según el RGSU este principio se establecería en forma subsidiaria.

Sin embargo, en el caso que las incumbentes no desearan proveer el servicio universal esto podría hacer que una empresa pueda rehusarse a prestar el servicio universal en las condiciones antes estipuladas -de subsidios iguales al costo neto. En tal caso el mecanismo de subastas podría llevar a que la empresa ganadora haya licitado un subsidio mayor que el costo neto de una empresa eficiente, con lo se sacrificaría eficiencia. O, podría darse el caso que una incumbente aceptara brindar el servicio porque dispone de la posibilidad de implementar subsidios cruzados.

Todo lo anterior refuerza la importancia de establecer un sistema de regulación de estos servicios basado en la calidad de los mismos. El RGSU contribuye indirectamente a esta política al implementar subsidios a ser otorgados a los consumidores, y permitirles cambiar de prestador libremente manteniendo el subsidio.

iii) Financiamiento no distorsivo: el mecanismo del servicio universal estipula que los fondos que se destinarán a financiar los programas del mismo deben provenir del aporte al Fondo Fiduciario del Servicio Universal (FFSU) realizado por las empresas de la propia industria. Este principio de autofinanciamiento tiene importantes consecuencias sobre la economía en general.

Se puede ver que este criterio de autofinanciamiento es una alternativa a la fijación de un impuesto. Con ello se evitan distorsiones en otros mercados y la consecuente pérdida social de eficiencia inherente a los impuestos distorsivos. También se evita la

asignación de parte del presupuesto público a tales servicios. De esta forma se fijan los fondos para el servicio universal independientemente del presupuesto y de la voluntad política, lo que redunda en una menor incertidumbre sobre la continuidad de los programas incluidos.

Otra alternativa para la financiación de los programas de servicio universal sería mediante subsidios cruzados. Esta política tiene dos falencias: en primer lugar al permitir precios distintos de los costos marginales se estaría incurriendo en ineficiencias asignativas; y en segundo lugar, porque el desarrollo de un ambiente de mayor competencia estaría reduciendo los fondos obtenibles mediante esta alternativa y, por lo tanto, la cantidad de programas que se podrían implementar.

iv) Autofinanciamiento y eficiencia en la aplicación de los programas: el hecho de financiar los servicios sólo con el aporte de las propias empresas de la industria impone una restricción más severa a la cantidad y a la gama de servicios que pueden ser prestados.

Para garantizar el autofinanciamiento en un sistema como el implementado por Argentina se deben llevar a cabo dos tipos de acciones: una, recaudar la masa de fondos estimada necesaria para la financiación de los programas del servicio universal aprobados; otra, reducir al máximo posible los fondos que se transfieren a las empresas prestadoras en condición de subsidio, sujeto a la restricción de cubrir los costos –hipotéticos de una empresa eficiente- de los programas incorporados, para no afectar la situación de la empresa prestadora de tales servicios.

Con el fin de alcanzar la máxima eficiencia del sistema del SU en la asignación de recursos se desarrollarán políticas, como las siguientes:

En primera instancia se establece un método de cálculo de costos de la prestación del servicio universal basado en el concepto de costos económicos. Para el cálculo del costo evitable de largo plazo de las obligaciones del SU se utilizará el modelo de cálculo denominado como Modelo Híbrido de Costos (Hybrid Cost Proxy Model).

Como se dijo anteriormente, los subsidios sólo cubrirán los costos de una empresa *eficiente*. Cualquier costo adicional por ineficiencia lo deberá absorber la propia empresa.

Adicionalmente, sólo se financiará con subsidios el costo incremental neto de la prestación de servicio universal. Este concepto significa que se excluyen de la base de cálculo del subsidio todos los beneficios directos e indirectos que la firma prestadora puede tener por la prestación del servicio universal, incluso aun en condiciones deficitarias, los cuales se derivan de las economías de red que se presentan en la industria de las telecomunicaciones, como así también por otro tipo de beneficios pecuniarios originados en la utilización de espacios publicitarios en la vía pública, etc. Con ello se evita que la empresa prestadora tenga un doble beneficio por la provisión del S.U.

Con respecto al objetivo de recaudar la masa de fondos para financiar los programas correspondientes, el RGSU especifica que el aporte de las empresas al Fondo Fiduciario del Servicio Universal (FFSU) es una tasa del 1% sobre los ingresos netos de impuestos de las compañías. Esto representa un aporte mayor respecto de la situación establecida por la legislación anterior que disponía un incremento gradual de la tasa a aplicar desde un valor de 0.6% para el año 2000 hasta llegar a un 1% a partir del año 2004 en adelante.

Sin embargo, un aspecto a tener en cuenta es que la universalidad del servicio no necesariamente implica gratuidad de los mismos para los usuarios, sino provisión de servicios a precios accesibles (tal como se especifica en el Reglamento), y equiparación de los estándares de calidad.

En tal sentido, el cobro de un monto estimado promedio que se podría recaudar con el aporte de clientes elegibles del servicio universal (en función de su capacidad de pago) reduciría el monto de los subsidios necesarios.

v) Flexibilidad y adaptabilidad: uno de los principios a que debe responder el servicio universal es al de flexibilidad y adaptabilidad, el cual, en un ambiente de vertiginoso cambio tecnológico y de continua evolución de la demanda de los consumidores, tiene el

objeto de garantizar la no obsolescencia de los programas incorporados para la satisfacción de las necesidades.

Atendiendo a estos requerimientos la definición de servicio universal presente considera que el mismo es un concepto dinámico que debe ser revisado periódicamente. No obstante, el RGSU no precisa qué aspectos serán revisados y cómo se efectuará la revisión de los mismos, con qué periodicidad, etc.

También debería incorporarse una premisa acerca de cuáles serían los posibles cursos de acción a seguir en caso de no cumplirse con las metas estipuladas. El aspecto más importante a tener en cuenta en lo referido a los cursos de acción son los económicos y financieros, recordando que los mecanismos de ajustes también deben cumplir con los principios enunciados para el servicio universal, en especial con la **neutralidad competitiva[11].**

vi) Obligación de continuidad de los servicios: el Artículo 24º del Reglamento establece que: "En caso de cancelarse un Programa incluido en el SU y/o desaparecer el subsidio, se mantiene para los Prestadores la obligación de continuidad del servicio a los precios que establezca libremente dicho Prestador".

Este artículo si bien parece defender a los usuarios garantizándoles la continuidad de los servicios, presenta dos grandes falencias que, en lugar de asegurar, eliminan las obligaciones de servicio universal.

La primer falencia es que no se estipula cuáles serían las causas objetivas y económicamente justificables por las que se podrían eliminar los subsidios y cancelar los programas incorporados. Esto constituye una constante amenaza de desafectación de la prestación de tales servicios, la que torna inestable a los mismos. Por otra parte hay que

[11] Es muy curioso y ejemplificativo el método utilizado por Brasil donde, en caso de ampliarse las metas del servicio universal las firmas cuentan con la facultad de cobrar cargos mayores de interconexión, incluso por encima de los montos máximos estipulados. Esto constituye, tal como lo consideran Colomé et. al (2000), una fuerte barrera de entrada y un freno para la competencia. De esta forma se estaría generando un *trade off* entre una prestación subsidiada de servicios en zonas no rentables y prácticas colusivas en la prestación del servicio en los segmentos rentables.

considerar que el servicio universal se establece de manera tal de cumplir con el principio de autofinanciamiento, que tiene como uno de sus objetivos garantizar la continuidad de los programas; en tal sentido, si se cumpliera con este principio no habría razón para que se cancelaran los programas de servicio universal.

La segunda falencia es que se estipula que las empresas tendrán la facultad de fijar los precios que determinen libremente en caso de desaparecer el subsidio. Esto -a no ser que existan significativas economías de alcance por el lado de la demanda- representaría la eliminación del servicio universal, pues el Reglamento establece en el Artículo 6º (concepto de SU), como la principal característica –además de la calidad- que los servicios deben proveerse a precios accesibles (subsidiados), para generar los incentivos económicos necesarios para que sean demandados. Si los servicios se prestan a precios no subsidiados –lo que no permitiría a la empresa cubrir sus costos- desaparece la universalidad del servicio, pues las familias reducirán sus demandas debido al aumento en los precios, y la teledensidad caerá y con ello se afectará el objetivo de la política de SU.

vii) Arbitrariedad en la determinación de la tasa de aporte al FFSU: El artículo 19.1 establece que los prestadores de servicios de telecomunicaciones tendrán una obligación de aporte de inversión al Fondo Fiduciario del SU equivalente al 1% de los ingresos totales devengados de la firma netos de impuestos y tasas.

En tal caso la tasa de aporte al Fondo ha sido determinada en forma completamente arbitraria, no existiendo en el Reglamento referencia alguna hacia ningún criterio de costos, de capacidad de pago, o algún otro argumento razonable para justificar la adopción de tal valor.

Otra arbitrariedad estriba en que se permite que algunas empresas bajo situaciones específicamente determinadas se encuentren exentas total o parcialmente de realizar el aporte al Fondo Fiduciario comprometiéndose a invertir en la prestación del servicio en una o más localidades o programas del listado aprobado. Esta política podría resultar no neutralmente competitiva.

Propuesta de financiamiento: siguiendo a Colomé et al (1998), la financiación del servicio universal debería ser afrontada en forma proporcional por los usuarios, por una parte y, mediante una tasa aplicada a los ingresos de las empresas, por otra parte. Por ende, el mecanismo para determinar el aporte de las firmas al financiamiento del servicio consiste en encontrar el valor de la tasa t que verifique la siguiente condición:

$$\left[\frac{\sum_i c_i \cdot l_i}{\sum_i l_i} - p\right] \cdot \sum_i l_i - t \cdot \sum_j Y_j^e = 0$$

En que $\frac{\sum_i c_i \cdot l_i}{\sum_i l_i}$ es el costo promedio ponderado de la prestación del servicio universal, siendo c_i y l_i el costo del servicio universal y los clientes elegibles, respectivamente, en cada una de las *i* regiones o provincias y $\sum_i l_i$ el total de clientes elegibles del servicio universal; p es el promedio a recaudar por la prestación del servicio universal proveniente de los clientes elegibles. Este monto podría ser calculado como un porcentaje (por ejemplo, la relación existente entre el PBI del sector telecomunicaciones y el PBI total) aplicado al ingreso promedio de los clientes elegibles[12]. $\sum_j Y_j^e$ es el sumatorio de los ingresos esperados de cada operador *j* y *t* la tasa a aplicar sobre dichos ingresos.

Resulta evidente de la fórmula que, en caso de presentarse un déficit en la prestación del servicio universal por resultar insuficientes los ingresos, deberá existir una tasa t > 0.

VI. ESTADO DE APLICACIÓN DEL RGSU

El Artículo 28 del RGSU establece que las obligaciones resultantes de la aplicación del presente Reglamento y expresadas particularmente en el Artículo 19 (financiamiento), tendrán vigencia a partir del 01 de enero de 2001.

[12]También podría aplicarse al sumatorio de los ingresos promedio de los clientes elegibles de cada región.

Por otro lado el Artículo 27 dispone que dentro de los treinta días de la entrada en vigencia del presente Reglamento se conformará un Grupo de Trabajo integrado por expertos para el análisis y determinación de los principales parámetros establecidos relacionados con la aplicación de este Reglamento. Este Grupo acaba de constituirse, por lo que, a la fecha de presentación de este trabajo, no ha producido aún informe alguno.

El Artículo 10 que se refiere a la creación del FFSU establece que éste se implementará antes del 1 de enero de 2001. Sin embargo, al presente no han sido aún designadas sus autoridades –el Consejo de Administración-,. por lo que no se ha comenzado a dar cumplimiento a esta disposición.

De lo anterior surge que hay una demora en la implementación del RGSU, lo que imposibilita mayor análisis y contrastaciones al respecto.

VII. CONCLUSIONES

El Reglamento cumple en general con los atributos requeridos para una prestación eficiente del SU. Sin embargo, adopta para su implementación y financiamiento el enfoque **prescriptivo** que consiste en que la autoridad reguladora estima unilateralemente los costos de prestación de los programas de servicio universal y otorga los subsidios correspondientes a las firmas prestadoras. En la estimación de los costos pueden generarse deficiencias debido al fenómeno de *información asimétrica.*

Por el contrario el enfoque de **mercado,** a través de subastas *à la* Demsetz con un solo ganador, resultaría más eficiente debido a que el monto de subsidios se determinaría en función de los costos de la firma más eficiente de todas las que participan en la subasta, y no en función de la empresa incumbente. Además, los costos considerados corresponden a empresas potenciales entrantes y a la tecnología actualmente disponible por ellas y no en función de empresas **hipotéticas** (como lo establece una variante del enfoque prescriptivo)**,** cuya operación resulte improbable.

Con respecto a las fuentes de financiamiento de los programas del SU el Reglamento establece la *no gratuidad* del servicio, lo que posibilita el establecimiento de una demanda de mercado por el servicio, y por el lado de la oferta, una provisión menos onerosa.

Sin embargo, el Reglamento establece que el servicio debe ser provisto a precios accesibles, por lo que surge la necesidad de un financiamiento adicional a través de un subsidio, lo que requiere la creación de un Fondo. Al establecerse que la tasa de aporte al FFSU será aplicada sobre los ingresos de las empresas que integran la industria ello no genera distorsiones macroeconómicas, tal como se sugiere en Colomé et al.(2000).

No obstante la tasa establecida (1%) es arbitraria por lo que implica que los fondos que se recauden pueden exceder o ser insuficientes para los programas que se aprueben. Al respecto el mecanismo propuesto en Colomé y Neder (1998) subsanaría tal arbitrariedad.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

Baumol, William J. and J. Gregory Sidak (1994). *Toward Competition in Local Telephony*. The MIT Press. Cambridge, Massachusetts; and The American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, D.C.

Colomé, R. A.; Á. E. Neder y C. S. Valquez (1998). "Interconexión, servicio universal y competencia en las telecomunicaciones en Argentina". *Anales* de la Asociación Argentina de Economía Política. Mendoza. Noviembre de 1998.

Colomé, R. A.; Á. E. Neder y C. F. Ceballos Ferroglio (1999). "Regulación para la competencia en el mercado de las telecomunicaciones de Argentina". *Anales* de la Asociación Argentina de Economía Política. Rosario. Noviembre.

Colomé, R. A.; Á. E. Neder y C. F. Ceballos Ferroglio (2000). "Telecommunications Market: Regulation for Competition in Argentina and in Brazil". Arnoldshain IV. Scientific Symposium.(en prensa). Francfort, Alemania.

Mueller, Milton L. (1997). *Universal Service. Competition, Interconnection, and Monopoly in the Making of the American Telephone System*. The MIT Press. Cambridge, Massachusetts; and The American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, D.C.

Neder, Á. E. y R. A. Colomé (1998). "Telecomunicaciones y servicio universal: una propuesta para Argentina". *Actualidad Económica*. Año VIII, Nro. 44. Julio-diciembre de 1998. Instituto de Economía y Finanzas. F.C.E. - U.N.C.

Parsons, Steve G. (1998). "Cross-Subsidization in Telecommunications". *Journal of Regulatory Economics*. 13:157-182. Kluwer Academic Publishers.

Rosston, G. L. and B. Wimmer (2000). "The ´state´ of universal service". *Information Economics and Policy*. Vol. 12, No. 3. September, pp. 261-283.

Sawhney, Harmeet (1994). "Universal Service: Prosaic Motives and Great Ideals". *Journal of Broadcasting and Electronic Media Fall*, 38 (4), pp. 375-95.

Secretaría de Comunicaciones de la República Argentina (2000). http://www.secom.gov.ar/normativa/d764-00/rsu.htm