

SERVICIO UNIVERSAL DE TELECOMUNICACIONES

Lorena Donoso Abarca

Abogado, Universidad de Chile.

Master en Informática y Derecho

Candidata a Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid.

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.- 2. CONCEPTOS DE SERVICIO UNIVERSAL Y ACCESO UNIVERSAL.- 3. NORMATIVA INTERNACIONAL.- 4. ALGUNAS EXPERIENCIAS DE ACCIONES CONCRETAS QUE TIENDEN A GARANTIZAR EL ACCESO UNIVERSAL.- 5. SITUACIÓN NACIONAL.- Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones.- Acceso Universal y Discapacidad.- Análisis de la Resolución Exenta 316.- Acceso Universal y Sistema Educativo.- 6. A MANERA DE CONCLUSIÓN.- 7. BIBLIOGRAFÍA.

1. INTRODUCCION

Hoy en día los sistemas telemáticos de información han cobrado tal importancia que se estima que una parte muy importante de las bases de conocimiento se encuentra almacenado en alguna red asequible a través de Internet. De esta forma, cobra especial relevancia el que se garantice a todas las personas un acceso igualitario a dicha información. Para ello y atendida la estructura tecnológica de las redes telemáticas se hace estrictamente necesario que se garantice un acceso universal a los servicios o medios de telecomunicaciones. En efecto, la sociedad actual se divide entre aquellos que tienen acceso a la información y aquellos que no la tienen; se genera de esta forma una especie de neo factor de subdesarrollo, constituido por el «analfabetismo tecnológico» de parte de sus integrantes. Así se ha reconocido que «el acceso en el marco del servicio universal de las telecomunicaciones, a las redes y servicios acorde con el estado de las tecnologías disponibles en cada momento en el mercado es una condición indispensable para el desarrollo de una sociedad de la información que otorgue las mismas oportunidades a todos»¹. De ahí que sea importante plantearse cómo es posi-

¹ Parlamento Europeo, Apartado A "Propuesta Resolución sobre la comunicación de la Comisión de Servicio Universal de Telecomunicaciones ante la perspectiva de un entorno plenamente liberalizado: un elemento fundamental de la Sociedad de la Información" (COM (96) 0073-c4-0205/96).

ble garantizar la igualdad de todas las personas en el acceso a los beneficios de la sociedad de la información. Es a este punto el que se aboca este trabajo; a estos efectos es necesario en primer lugar precisar el marco conceptual que rodea al llamado «Acceso Universal a las Telecomunicaciones», para luego mostrar a grandes rasgos una panorámica respecto de las normativas nacionales o domésticas e internacional respecto del consecuente «Servicio Universal».

Esto reviste especial trascendencia si atendemos a que «Una sociedad del conocimiento no aparece por el simple hecho que haya muchos proveedores de Internet o abunde gente hablando por celulares, sino que, nace de un modelo social que valore el conocimiento y que lo entienda como el modo de acceder al desarrollo»².

Sin embargo, no puede sino reconocerse que un análisis de esta naturaleza no puede desconocer que las sociedades actuales están lejos de poder garantizar a sus integrantes un equitativo acceso a las telecomunicaciones, en condiciones técnicas aceptables y a un precio razonable.

2. CONCEPTOS DE SERVICIO UNIVERSAL Y ACCESO UNIVERSAL

Para los efectos de una adecuada comprensión de la materia deberemos precisar qué se entiende por servicio y acceso universal. En este sentido, en general se entiende por servicio universal un “conjunto mínimo de servicios básicos, de una calidad determinada y la prestación de dichos servicios a todos los usuarios, independientemente de su situación geográfica y, a la vista de las condiciones nacionales concretas, a un precio asequible».

Si analizamos este concepto veremos que involucra los siguientes elementos, a saber:

En primer lugar, el concepto contempla la prestación de un conjunto de servicios básicos. De aquí nos surge la primera interrogante, que consiste en determinar qué debe entenderse por «servicios básicos», qué prestaciones son las que deberemos considerar como tales al analizar si este imperativo se cumple en una sociedad determinada.

² Eliecer Cárdenas, Presidente de REACCIUN en <http://www.lared.com.vc/porta25.html>

Haciendo un reconocimiento histórico del contexto en que se esgrimió el concepto de servicio universal haremos presente que la primera aspiración en este contexto fue el servicio básico telefónico. Esta remembranza nos permite de alguna forma precisar qué se entiende por prestaciones mínimas; estamos ante las necesidades de comunicación de una persona con su entorno. Así, las prestaciones universalmente reconocidas como propias de la telefonía de esta naturaleza sentarán la base del concepto que tratamos de aprehender. A vía de ejemplo, en el ámbito normativo, nos puede ayudar lo dispuesto por la Directiva Europea sobre Telefonía Vocal, que respecto del «servicio básico de telefonía vocal por medio de una conexión fija» señala que este comprende la posibilidad de utilización del telefax y de un módem, la previsión de servicios telefónicos, servicios de urgencia o de información (guías), una densidad de teléfonos públicos acorde a los distintos entornos socioeconómicos, posibilidad de efectuar comunicaciones o llamadas locales, existencia de servicios de información sobre números de abonados, servicios de emergencia y precios³.

No obstante lo anterior, hoy en día se reconoce que no es posible esbozar siquiera una lista de servicios básicos. De esta forma, en este momento en las sociedades desarrolladas se estima que integraría esta eventual lista el acceso a las redes abiertas, tales como Internet, los servicios de banda ancha como rdsi, el acceso a los servicios de valor agregado como vídeo a demanda, etc.. Es así como la definición de «servicios básicos» dependerá del nivel de desarrollo de un Estado determinado. Es más, aún respecto de aquellas sociedades que presentan un similar desarrollo no es posible realizar esta enumeración en forma detallada, por cuanto el avance tecnológico es tan vertiginoso, que no nos permite fijar un óptimo sin correr el riesgo de caer en obsolescencia aún antes que se seque la tinta que vertemos sobre el papel.

Sin embargo el concepto no se agota aquí, exige que estos servicios básicos cumplan con estándares de una **calidad determinada**. Nuevamente nos encontramos con la interrogante acerca de cuál es el standard de calidad aceptable o más aún mínimo que satisfaga este requerimiento. Ante esta pregunta no podremos sino responder que para que se cumpla se debe garantizar una calidad acorde con el estado de las tecnologías disponibles en un momento determinado en el mercado. En este contexto, vanos serán los esfuerzos normativos de la autoridad por determinar estándares básicos de calidad en que no se contemplen las características propias del mercado de las tecnologías. Cualquier empeño en esta materia deberá estar impregnado de la **neutralidad tecnológica** que garantiza la adecuación normativa a las realidades de cada momento, bajo nueva amenaza de caer en obsolescencia o, lo que es peor, institucionalizar el desamparo de los más desposeídos.

³ Directiva 95/62 CE.

Pero es más, este servicio deberá ser prestado en condiciones de calidad equivalente, con independencia de las condiciones geográficas de una localidad determinada. Sólo así garantizaremos el desarrollo de una sociedad de la información en que toda persona pueda participar en igualdad de condiciones. Es así como el concepto de servicio universal impone que exista la posibilidad real de que los usuarios accedan a los servicios de telecomunicaciones desde cualquier punto de la tierra, aún cuando existan dificultades tales como la distancia o las condiciones geográficas adversas que dificulten o impidan la llegada de instalaciones fijas de telecomunicaciones.

Finalmente, el concepto impone que los precios con que estos servicios lleguen a los usuarios finales sean asequibles. Nuevamente nos encontramos ante una característica que se hace más patente respecto de la telefonía básica y no así respecto de las prestaciones adicionales o complementarias a ésta. El que los precios sean asequibles involucra que los que en definitiva se cobren a los usuarios por la utilización de estos servicios sean unos que permitan que el mayor número de personas pueda realmente servirse de ellos para satisfacer sus necesidades de comunicación o más bien de telecomunicación.

De otra parte, se ha dicho que el acceso universal a los servicios de telecomunicaciones implica *«el acceso a las telecomunicaciones como parte del derecho a comunicarse y la necesidad de que la reglamentación asegure la disponibilidad geográfica universal, la igualdad de trato mediante un acceso no discriminatorio y a un costo accesible»*⁴.

En este concepto encontramos un nuevo elemento, la inclusión del servicio y acceso universal como manifestaciones expresas del derecho que toda persona tiene a comunicarse, implica por tanto la elevación de este imperativo a la categoría de una garantía individual, de aquellas que se reconoce a todo ser humano.

En consecuencia, el servicio universal es una institución que pretende garantizar «la existencia de un conjunto definido de servicios que debe ser asequible a todos los ciudadanos y la existencia de otras obligaciones de servicio público que completen la institución anterior. Se permite la implantación de otros servicios adicionales de telecomunicaciones y se regula el derecho al uso compartido de las infraestructuras de telecomunicaciones para minimizar el impacto urbanístico y medioambiental de dichas infraestructuras y facilitar la introducción de la competencia en el mercado de las telecomunicaciones»⁵.

⁴ Postulados de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT).

⁵ Real Decreto 1736/1998 de 31 de Julio, que aprueba el Reglamento de desarrollo del Título III de

De esta forma, como podemos apreciar, la contrapartida natural del servicio universal es precisamente que todas las personas tengan posibilidades ciertas de utilizar alguno de los medios que las tecnologías de la información y comunicaciones ponen a disposición de la comunidad para satisfacer sus necesidades de comunicación o telecomunicación. Esto es que exista un acceso universal a los servicios de telecomunicaciones en condiciones equivalentes, con independencia de sus circunstancias particulares, ya sea personales o geográficas.

3. NORMATIVA INTERNACIONAL

Prácticamente en todos los ámbitos se ha reconocido la necesidad de extender los servicios de telecomunicaciones a toda la población. De esta forma, se ha plasmado en diversos instrumentos internacionales tales como el Pacto Internacional de Derechos Humanos, el Convenio Europeo de Derechos Humanos, el Pacto de San José de Costa Rica etc.. Es en base a estos imperativos que la Unión Internacional por las Telecomunicaciones ha recomendado a sus Estados Miembros *«...que faciliten la libre difusión de información por los servicios de telecomunicaciones»*⁶.

Asimismo y respecto de las personas a las que les afecta algún grado de discapacidad debemos destacar las Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, que en su artículo 5 dispone que *«los estados deben elaborar estrategias para que los servicios de información y documentación sean accesibles a los diferentes grupos con incapacidad»*... *«Los estados deben velar porque los nuevos servicios de sistemas y de datos informatizados que se ofrezcan al público en general sean desde un comienzo accesibles a las personas con discapacidad, o se adapten para hacerlos accesibles a ellas»*⁷.

Otro hito importante en la materia es la aprobación del Comité Administrativo de las Naciones Unidas, en 1995 de la Declaración sobre Acceso Universal a las Comunicaciones Básicas y Servicios de Información, elaborada a raíz de la iniciativa del Secretario General de la UIT.

la Ley General de Telecomunicaciones, en lo relativo al servicio universal de telecomunicaciones, a las demás obligaciones de servicio público y a las obligaciones de carácter público en la prestación de servicios y en la explotación de las redes de telecomunicaciones. BOENº 213 de 05.09.98.

⁶ Recomendación N° 2 de la Conferencia de Plenipotenciarios de los miembros de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, Kioto, 1994.

⁷ Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante Resolución 48/96, de 20 de diciembre de 1993, en el marco del Cuadragésimo Octavo Período de Sesiones.

Conforme a estas iniciativas normativas en instancias internacionales, a nivel de Estado debemos señalar que por ejemplo Japón ya en 1985 dicta su Telecommunications Bussines Law, en que se dispone que «ninguna empresa de explotación de las telecomunicaciones discriminará injustamente en la prestación de los servicios», de su parte Francia, mediante Decreto relativo al Decreto de France Telecom, de 1990 dispone que: «Para facilitar a todos los ciudadanos el acceso al servicio público, France Telecom tendrá en cuenta las necesidades específicas de los usuarios discapacitados», Canadá, en su acta de Telecomunicaciones de 1993 exige «prestar los servicios de telecomunicaciones fiables, asequibles y de alta calidad». Finalmente, Estados Unidos, en su Acta de Telecomunicaciones de 1996, Sección 255 establece que el «fabricante de equipos de telecomunicaciones (...) se asegurará que el equipo sea diseñado, desarrollado y fabricado para ser accesible y utilizable por personas con discapacidad...», «... un suministrador de servicios de telecomunicaciones se asegurará que su servicio sea accesible a y utilizable por personas con discapacidad...»

A nivel latinoamericano debemos destacar la experiencia argentina que mediante la Resolución 1250/ 98 del organismo regulador, la Comisión Nacional de Telecomunicaciones, reconoce que el servicio y acceso universal forma parte de «la idea o convicción del derecho de la población a comunicarse, encuadrándolo como la obligación de prestar el servicio telefónico a todo quien lo solicite a un precio asequible y uniforme en todo el país»... reconociendo más adelante que la «definición y el alcance que le demos al servicio universal debe estar en concordancia con su mecanismo de financiamiento, en la búsqueda de un equilibrio entre la eficiencia significativa y la distribución equitativa»... de su parte «la idea de servicio universal lleva implícito el concepto de que un número mayor de consumidores debe poder tener acceso a un bien o servicio determinado, lo cual también implica reconocer que el precio vigente, el número o cantidad de consumidores que tienen acceso a ese servicio es menor al deseado por el Estado»... en consecuencia finaliza señalando que «estamos exigiendo que la oferta se acomode a la demanda a un precio menor o a un precio igual en la totalidad del territorio o a una cobertura mayor».

En otro punto, mediante Resolución 26.878/96 sobre Reglamento del Servicio de Telefonía Pública y Domiciliaria para Personas Hipoacústicas o impedidas de Hablar, se abordó el problema del acceso a los medios de comunicación respecto de estas personas, mediante el establecimiento de ciertas características que debieran cumplir los aparatos telefónicos a instalar en sitios o lugares públicos, número necesario para satisfacer las necesidades de la población, señalética necesaria para su identificación, distribución de estos equipos atendiendo a un reparto equitativo y enfocado a los lugares de atención de público. Asimismo asume el desafío de dictar las pautas necesarias para definir la forma de provisión del servicio a hipoacústicos e impedi-

dos de hablar, estableciendo un interesante modelo de «centros de intermediación», que se analizará más adelante, en el acápite correspondiente al acceso universal respecto de las personas afectadas por algún grado de discapacidad.

4. ALGUNAS EXPERIENCIAS DE ACCIONES CONCRETAS QUE TIENDEN A GARANTIZAR EL ACCESO UNIVERSAL

Como iniciativas concretas a la hora de hacer realidad el imperativo de acceso universal deberemos mencionar que la UNESCO y la UIT están apoyando proyectos de Telecentros comunitarios de multiuso en diversas zonas como Mozambique, Suriname, Malí, Honduras, Uganda y Africa del Sur.

Otra iniciativa notable es la de instalar y explotar kioscos virtuales de información en lugares públicos, de forma que la población pueda libremente consultar las bases de conocimiento existentes en la red y comunicarse con los organismos públicos que le sean necesarios para garantizar sus derechos o cumplir con sus deberes con dichos organismos.

Sin embargo, deberemos tener presente que el Acceso Universal no depende sólo de que se aumente la cantidad de computadores instalados en un país. Para que realmente podamos sostener que nuestros esfuerzos tienden a garantizar este acceso universal habrá de hacerse previamente un fuerte esfuerzo en pos de propiciar el cambio cultural. En efecto, es necesario sensibilizar a los organismos públicos y a la sociedad civil en cuanto a la necesidad de crear contenidos nacionales para ingresar en la Red. Asimismo, la ciudadanía quedará marginada si no se da real aplicación a los programas de capacitación a usuarios. En efecto el cambio cultural pasa en gran medida por un esfuerzo docente que permita que nuestros alumnos tengan un acceso igualitario a la educación en el manejo de las nuevas tecnologías, de lo contrario estaremos frente a estratos de la sociedad que serán presa de un nuevo «analfabetismo», aquel que le impide servirse de las actuales tecnologías de información, con las consecuentes desventajas frente a quien posee dichos conocimientos al momento de enfrentar un problema y obtener los datos necesarios para una adecuada toma de decisión.

En este punto es importante destacar que Estados Unidos, donde nació Internet, es el país que mejor se encuentra en cuanto a la posibilidad de aprovechar su infraestructura de comunicación debido a la fuerte base instalada de computadores, sin embargo en ese país también existen amplios sectores de la población sin acceso a las Tecnologías de la Información (TI). Las razones que se han detectado hacen alusión que hay una baja participación de las Bibliotecas en la Red de Centros

Comunitarios de Tecnología (Community Technology Center Network) que allí existen, debido principalmente a la más alta prioridad que se les dan a los programas de lectura y alfabetismo que al acceso a la tecnología. Otra causa, que también es aplicable a nuestra realidad, es la falta de capacitación adecuada para los bibliotecarios, quienes no se encuentran preparados para recibir a los nuevos usuarios. Sólo 10 bibliotecas participan en esta Red de Telecentros compuesta por 250 organizaciones de bases que entregan entrenamiento gratuito, acceso a Internet, cursos y una variada gama de servicios y actividades que permiten su autosustentabilidad.

De su parte, Canadá es un buen ejemplo de un modelo de Acceso Universal, allí existe un «Programa de Acceso Comunitario» de la Industria de Canadá (CAP), el que ha financiado más de 2.200 sistemas rurales, muchos de los cuales se encuentran en bibliotecas; actualmente el presupuesto del programa permitirá establecer 5.000 nuevos Telecentros urbanos.

En el ámbito latinoamericano cabe destacar el «Programa Compartel de Telefonía Social», diseñado por el Ministerio de Comunicaciones de Colombia, que tiene por objetivo promover el desarrollo de servicios de telecomunicaciones en zonas rurales para así incorporar rápidamente los sectores más apartados a la Red Nacional de Telecomunicaciones de ese país.

México es un ejemplo en materia de dar paso a iniciativas tendientes a garantizar el acceso universal a sectores de discapacitados. De esta forma, en 1997 se crea la Subcomisión de Accesibilidad, Telecomunicaciones y Transportes, integrada por representantes de múltiples sectores, públicos y privados, tales como la Universidad Nacional Autónoma de México, el Instituto Mexicano de Seguridad Social, la Asociación Libre Acceso, la Asociación de Discapacidad y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, el Instituto de Seguridad y Servicio Social de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), la Comisión Federal de Telecomunicaciones, la Cámara Nacional de Transportes (CANAPAT) y Desarrollo Integral de la Familia (DIF). El objeto de la comisión, como puede apreciarse de su integración, es garantizar que existan ciudades amigables, donde los discapacitados puedan desenvolverse en condiciones igualitarias respecto de quienes no lo son. Pero reconocido lo anterior y en la materia que nos ocupa, en el seno de esta comisión debieron estudiarse medidas para resolver problemas de personas con hipoacusia, movilidad, debilidad visual o ceguera, enanos.

En Perú y Uruguay ya se encuentran en la etapa de establecer Telecentros Comunitarios, destacándose Perú y la «Red Científica Peruana» que ya ha instalado 24 cabinas públicas de multiuso.

5. SITUACION NACIONAL

A nivel nacional deberemos señalar en primer lugar que la Constitución Política de la República reconoce que todas las personas son iguales en dignidad y derechos. Asimismo, les reconoce el derecho a comunicarse libremente, prohibiendo la interceptación de las comunicaciones salvo en los casos expresamente regulados. Estos imperativos son recogidos por la Ley 18.168, General de Telecomunicaciones, que reconoce en su artículo 2 que «todos los habitantes de la República tendrán libre e igualitario acceso a las telecomunicaciones...» para luego, en su artículo 7, entregar a la Subsecretaría de Telecomunicaciones, órgano dependiente del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones la misión de interpretar la normativa de telecomunicaciones y de dictar aquellas normas técnicas que sean necesarias ... y garantizar el ejercicio de los derechos de los usuarios de los sistemas de telecomunicaciones.

De su parte, esta Ley en su Título IV establece el Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones que es fruto de la Ley 19.302, de 10 de marzo de 1994, que introduce modificaciones a la Ley 18.168 con la finalidad de promover el aumento de la cobertura de servicio público telefónico básico en áreas de bajos ingresos, rurales o urbanas, con baja densidad telefónica⁸. A este cuerpo legislativo cabe agregar el Decreto Supremo 470 de ese mismo año, que viene a reglamentar los aspectos necesarios para la ejecución de dichas normas legales.

Asimismo, en este punto deberemos considerar la normativa relativa al acceso universal a las telecomunicaciones para discapacitados, esto es la Ley 19.284, de plena integración social de las personas con discapacidad y sus normas complementarias y finalmente haremos algunas referencias al programa «Enlaces» del Ministerio de Educación, como una de las experiencias nacionales de mayor éxito en la materia.

Es a estos puntos que nos referiremos en los acápite siguientes:

5.1. Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones.

Como anticipáramos, el Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones fue creado a través de la Ley 19.302 de 1994, que modificó el Título IV de la Ley 18.168, estableciendo esta institución con la finalidad de promover el aumento de la

⁸ Artículo 28-A de la Ley General de Telecomunicaciones N° 18.168 y art. 1° del Reglamento del Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones.

cobertura de servicio público telefónico básico en áreas de bajos ingresos, rurales o urbanas, con baja densidad telefónica⁹. Mediante esta vía, que comprende un compromiso financiero compartido entre el Estado y las empresas de Telecomunicaciones, las que mediante la vía de presentar proyectos de desarrollo de telefonía optaron a subsidios de cargo al erario nacional, se buscó garantizar aquel servicio «mínimo» que nos impone el imperativo de servicio y acceso universal, respecto de aquellas zonas de nuestro país que tienen difícil accesibilidad geográfica y baja densidad telefónica.

En cuanto al sistema de funcionamiento, el Fondo es administrado por el «Consejo de Desarrollo de las Telecomunicaciones», el cual está conformado por 7 miembros, 4 Ministros de Estado y 3 profesionales vinculados al área de las telecomunicaciones¹⁰. Las dos principales funciones del Consejo son establecer el programa anual de proyectos subsidiables y sus prioridades y asignar por concurso público los proyectos y los subsidios para su ejecución¹¹. La asignación de los proyectos se realiza en el marco de un concurso público, en cuyas etapas deberemos señalar la elaboración y difusión de las bases, la recepción de propuestas, la elaboración de informes de viabilidad e impacto social y la asignación definitiva. Más adelante y en cuanto a la ejecución de los proyectos deberemos tener presente que se trata de concesiones de servicio público de telecomunicaciones, específicamente servicio público telefónico y por tanto están sujetos a la fiscalización de la Subsecretaría de Telecomunicaciones.

Respecto a los resultados de esta iniciativa, en cinco años de funcionamiento, se han subsidiado 149 proyectos que han beneficiado a 5.362 localidades, equivalente a 2.002.982 habitantes, lo que es considerado un éxito a nivel de gobierno debido a la cantidad de localidades identificadas en un comienzo como demanda insatisfecha, la que ascendía a 6.000 localidades. Al 31 de diciembre de 1999 ya se encontraban funcionando 4.423 teléfonos asignados de un total de 5.916 asignados. Hasta esa fecha, los recursos destinados por el Estado a esta iniciativa ascendían a más de nueve mil millones de pesos¹². Conforme a las estimaciones estatales, con el concurso realizado en 1999 se habría logrado cobertura a un 80% de las localidades rurales de nuestro país¹³.

Hoy en día atendiendo las necesidades actuales de comunicación y aprovechando el nivel de desarrollo de las redes de telecomunicaciones ya implementadas, mediante un proyecto de ley enviado por el Ejecutivo se han insertado modificaciones al

⁹ Artículo 28 de la Ley N° 18.168.

¹⁰ Artículo 6° del Reglamento del Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones.

¹¹ Artículo 6° del Reglamento del Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones.

¹² Informe de Gestión SUBTEL 1999, pág. 5. Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones.

¹³ Informe de Gestión SUBTEL 1999, pág. 23. Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones.

Título IV de la Ley General de Telecomunicaciones, que tienen como finalidad expandir en el tiempo y en los objetivos las funciones del Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones. De esta forma se buscó de una parte independizar al Fondo de los avatares propios de la contingencia política, dándole permanencia y de otra expandir sus objetivos; incluyendo la posibilidad de financiar otros proyectos que beneficien directamente a la comunidad en la cual se opere, entre los cuales cobran relevancia la instalación y operación de telecentros comunitarios, mediante los cuales pueda proveerse servicios de valor agregado a las comunidades, especialmente Internet.

La puesta en marcha de la modificación legislativa debiera representar un avance significativo en el acceso igualitario a estos servicios por parte de la comunidad.

5.1.1. Acceso Universal y Discapacidad.

Como punto de partida deberemos señalar que la norma básica en esta materia está constituida por la Ley 19.284, que establece normas para la plena integración social de las personas con discapacidad. Conforme al artículo primero de esa ley, su objetivo es «establecer la forma y condiciones que permitan obtener la plena integración de las personas con discapacidad en la sociedad, y velar por el pleno ejercicio de los derechos que la Constitución y las leyes reconocen a todas las personas».

Asimismo y a los objetos de acotar su ámbito de aplicación, esta norma define como persona con discapacidad «toda aquella que, como consecuencia de una o más deficiencias físicas, psíquicas o sensoriales, congénitas o adquiridas, previsiblemente de carácter permanente y con independencia de la causa que las hubiere originado, vea obstaculizada, en a lo menos un tercio, su capacidad educativa, laboral o de integración social». Respecto de esta persona, la ley en su título IV dispone un conjunto de medidas tendientes a la «equiparación de oportunidades». De esta forma, destina su capítulo I al acceso a la cultura, a la información, a las comunicaciones y al espacio físico. En este contexto, el artículo 19 establece que «el Consejo Nacional de Televisión dictará las normas para que, el sistema nacional de televisión, ponga en aplicación mecanismos de comunicación audiovisual que proporcionen información a la población con discapacidad auditiva, en los informativos». Luego, en su artículo 21 dispone que las nuevas construcciones, ampliaciones, instalaciones sean éstas telefónicas, eléctricas u otras reformas de edificios de propiedad pública o privada, destinadas a un uso que implique la concurrencia de público, así como también las vías públicas y de acceso a medios de transporte público, parques jardines y plazas, deberán efectuarse de manera que resulten accesibles y utilizables sin dificultad por personas que se desplacen en sillas de ruedas; más adelante este cuerpo normativo señala que los organismos pertinentes dictarán las normas

referidas a urbanismo y construcciones, que permitan cumplir con la necesidad de accesibilidad al medio físico, esto es, romper las barreras arquitectónicas que impiden el libre desplazamiento de las personas con discapacidad.

En este punto cabe destacar que la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, Decreto 47 de 1992, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, mediante modificación introducida por Decreto 40 de 1994 de esa misma cartera, viene a desarrollar esta exigencia. En lo que nos interesa, su artículo 2.2.8 conforme al texto modificado, dispone en su número 4 que «El mobiliario urbano ubicado en el espacio público, como ser teléfonos, ...deberá consultar condiciones adecuadas para las personas con discapacidad».

Sin embargo, si bien la normativa analizada sienta las bases acerca de las necesidades para garantizar la integración de las personas con discapacidad resulta insuficiente a nuestros efectos, por cuanto no presenta un desarrollo acerca de la forma como debiera enfrentarse el acceso a la información a través de un medio distinto a la televisión, por parte de dichas personas y asimismo no enfrenta las dificultades que no son meramente arquitectónicas sino que involucran algunas condiciones respecto de la forma de prestación de los distintos tipos de servicios involucrados.

En efecto, las normas analizadas sólo hacen referencia a que las instalaciones de equipos telefónicos deben garantizar que estas personas puedan acceder a ellos, lo que podría ser de utilidad respecto de las personas afectadas por una discapacidad motriz, sin embargo esto no soluciona las necesidades de comunicación de las personas afectadas por algún grado de hipoacusia o disminución de la capacidad auditiva y de aquellos que sufran alguna disminución de su capacidad visual, quienes requieren que dichos equipos tengan algunas funcionalidades específicas, que les permitan comunicarse.

5.1.2. Análisis de la Resolución Exenta 316

a) Antecedentes

En atención a la consideración antes señalada, y ante las carencias de la normativa nacional, en octubre de 1998 se constituye la Comisión «Un nuevo paso a la Integración», integrada por la Subsecretaría de Telecomunicaciones (SUBTEL), el Fondo Nacional de la Discapacidad (FONADIS), Unión Internacional de Telecomunicaciones, representantes de grupos de personas con discapacidad y empresas de telecomunicaciones (CTC S.A., ENTEL S.A.) cuya finalidad primordial era la de «diseñar estrategias que aseguren el acceso a los servicios de telecomunicaciones a los grupos de personas

discapacitadas por medio de la modificación de la normativa y el alcance de tecnologías viables de ser aplicadas en el país»¹⁴.

Fruto del trabajo de esta comisión, en marzo del año 2000 se dictó la Resolución Exenta número 316, que fija la norma técnica de prestación del servicio público telefónico a discapacitados, a través de teléfonos públicos.

Esta norma parte razonando acerca del origen del imperativo del acceso universal. En este sentido cobra importancia el reconocimiento del principio de igualdad de las personas, del cual hace derivar que todas las personas deben tener la posibilidad de «acceder a algún terminal de telecomunicaciones dotado de interconectividad y con niveles crecientes de interactividad, con una oferta de servicios, a través de los medios de telecomunicaciones que el avance tecnológico pone a disposición de la comunidad en general, con independencia de las limitaciones físicas, auditivas o visuales que les aquejen, a un precio razonable y en condiciones técnicas idóneas»¹⁵.

En cuanto a la vocación de la Subsecretaría de Telecomunicaciones para abordar este tema, debemos recordar la exigencia de la Ley de Urbanismo y Construcciones, referida a la accesibilidad al medio físico, que impone que el mobiliario urbano (en lo que nos concierne los teléfonos públicos) debe garantizar su utilización por personas discapacitadas y que de su parte la Ley 18.168 entrega a esta Subsecretaría, entre otras, la responsabilidad en «la aplicación y control de la ley y sus reglamentos, la interpretación técnica de las disposiciones legales y reglamentarias que rigen las telecomunicaciones, dictar las normas técnicas sobre telecomunicaciones y controlar su cumplimiento...» «asimismo, le corresponde velar por la protección de los derechos de los usuarios de estos servicios...».

Finalmente, en lo que dice relación con el ámbito de aplicación de la norma en comento, ésta se refiere a la prestación del servicio público telefónico, cuando se realiza a través de un teléfono público y el usuario sea una persona con algún tipo de discapacidad. El sujeto pasivo de la norma esta constituido por las concesionarias de servicio público telefónico y las concesionarias de servicios intermedios de telecomunicaciones que de conformidad a lo dispuesto en el artículo 26 inciso 3 de la Ley 18.168, hayan instalado teléfonos públicos.

¹⁴ Documento constitutivo de la Comisión «Un Nuevo Paso a la Integración». FONADIS-SUBTEL, 30 de octubre de 1998.

¹⁵ Resolución Exenta 316, considerando B).

b) Principios Informadores de la Norma.

Los principios básicos que la inspiran son los de **no discriminación**¹⁶, de **eficiencia**, de **calidad de los servicios** y **continuidad en su prestación**. El primero de ellos tiene dos aristas fundamentales: de una parte en lo que respecta a las condiciones técnicas involucradas en su prestación a personas con discapacidad, en tanto que deberán ser equivalentes a los prestados a cualquier persona, y de otra las condiciones económicas involucradas en el uso de los servicios de telefonía prestados a discapacitados través de los teléfonos públicos. En este último sentido se señala que los precios correspondientes sólo podrán fijarse atendiendo a los costos involucrados en su prestación. Esto es enfatizado en el Título IV de la norma, en su artículo 18, en que prohíbe que las tarifas se fijen atendiendo sólo al hecho de haberse realizado la llamada a través de un teléfono de esta naturaleza. Otras consecuencias de este principio que cabe destacar es que las empresas deben atender las solicitudes de instalación de teléfonos públicos para discapacitados dentro de los tiempos promedio que atienden cualquier requerimiento de instalación de teléfonos públicos. Asimismo, que al momento de determinar las posiciones geográficas en que los teléfonos para discapacitados habrán de instalarse debe hacerse teniendo en cuenta la zona de servicio de la concesionaria, garantizando una distribución equitativa de los mismos en las comunas comprendidas total o parcialmente en dicha zona. Además y sin perjuicio que el objeto principal de la norma es regular la prestación del servicio a través de teléfonos públicos, la norma señala que tratándose de requerimientos de equipos telefónicos que tengan funcionalidades aptas para las necesidades de personas discapacitadas, las empresas que deseen proveerlos deben hacerlo en condiciones no discriminatorias, en los términos que señaláramos al explicar el sentido y alcance de este principio.

Como ya indicaremos, otro principio que inspira la norma, que está estrechamente relacionado con el anterior es el de **eficiencia**¹⁷ que impone que las empresas que presten el servicio lo hagan a través del equipamiento idóneo y acorde con el avance tecnológico en cada momento, permitiendo el uso óptimo de los terminales y equipos conectados a las redes de telecomunicaciones.

En tercer lugar y relacionado con los anteriores, la norma recoge el principio de **continuidad de los servicios**¹⁸, en el sentido que los servicios deben prestarse sin interrupciones horarias o territoriales, en las condiciones que dispone la ley y su normativa complementaria.

¹⁶ Art. 4º, letra a) Res. Exenta 316, Subsecretaría de Telecomunicaciones, marzo 2000.

¹⁷ Art. 4º, letra b) Res. Exenta 316, Subsecretaría de Telecomunicaciones, marzo 2000.

¹⁸ Art. 4º, letra d) Res. Exenta 316, Subsecretaría de Telecomunicaciones, marzo 2000.

Finalmente hace suyo el principio de **confidencialidad**¹⁹. Esto en atención a que las necesidades de telecomunicación de personas discapacitadas puede requerir la intervención de un tercero (persona física o máquina) que realice labores de intermediación entre estas personas y otras. En este contexto, la norma impone a las empresas garantizar una estricta reserva tanto acerca del curso como del contenido de la comunicación. Un ejemplo claro de esta situación lo encontramos en la misma norma, que en su título III prevé la creación de «Centros de Intermediación», que analizaremos en su oportunidad.

c) Equipamiento previsto en la norma

Al momento de analizar esta materia, debemos tener presente que en realidad estamos ante un conjunto de funcionalidades o condiciones que un equipo telefónico debe cumplir para los efectos de satisfacer las necesidades de comunicación de una persona afectada con algún tipo de discapacidad. De esta forma, es factible que un equipo telefónico cumpla con una o más de estas funcionalidades y por tanto sea capaz de satisfacer las necesidades de más de un tipo de discapacidad. Es por esto que nuestro análisis lo centraremos en el tipo de discapacidad de que se trate. A saber:

-Discapacidad física o motriz. Se entiende por tal, aquella “que produce un menoscabo en a lo menos un tercio de la capacidad física para la realización de las actividades propias de una persona no discapacitada, de edad, sexo, formación, capacitación, condición social, familiar y geográfica, análogas a las de la persona con discapacidad”²⁰. Para este caso la norma viene a complementar o más bien desarrollar las normas ya analizadas en cuanto a la superación de barreras arquitectónicas. De esta forma se pretende que progresivamente todos los teléfonos estén dispuestos de forma tal que una persona en silla de ruedas pueda utilizarlos en buena forma, aún cuando el aparato se encuentre dispuesto al interior de una cabina telefónica, en una acera o en el interior de un edificio. Así, las concesionarias procurarán que los teléfonos públicos que se instalen en la vía pública estén a una altura tal que ninguno de los dispositivos necesarios para su operación esté a una altura inferior a 90 cms., ni superior a 1.20 mts., además, deberán disponerse en el tercio exterior de la acera, restando un pasillo de tránsito de a lo menos 1 metro. En cuanto a las cabinas telefónicas, éstas deben garantizar la movilidad de estas personas, estimándose, acogiendo la normativa internacional en este sentido, que el espacio interior de la cabina debiera tener a lo menos 1.30 x 1.40 metros, salvo que tenga puertas plegables, caso en el cual deberá tener 1.70 metros

¹⁹ Art. 4º, letra c) Res. Exenta 316, Subsecretaría de Telecomunicaciones, marzo 2000.

²⁰ Art. 3º letra c) del Decreto Supremo 2505 de 1995, Ministerio de Salud que “Aprueba Reglamento de Calificación de Discapacidad”.

de fondo. En todo caso, la disposición de la cabina deberá respetar los espacios necesarios para el tránsito. Finalmente, los teléfonos instalados en edificios de uso público o que consulten atención de público, deberán situarse en áreas de circulación que permitan el desplazamiento de personas con discapacidad, próximos a escaleras, ascensores y vestíbulos principales del edificio o piso.

-Discapacidades Sensoriales: En nuestro entorno, conforme al Reglamento para la Evaluación y Calificación de la Discapacidad, aprobado por Decreto 2505, de 1995, del Ministerio de Salud, este tipo de discapacidad alcanza a aquellas deficiencias visuales, auditivas o de la fonación, que disminuyen en a lo menos un tercio la capacidad del sujeto para desarrollar actividades propias de una persona no discapacitada, en situación análoga de edad, sexo, formación, capacitación, condición social, familiar y localidad geográfica. A su vez, para los efectos de evaluar en cada caso la deficiencia, el reglamento dispone que se les ponderare, considerando los remanentes del mejor ojo u oído corregido el defecto.

-Discapacidad Auditiva. En este aspecto, el espíritu de la norma es que progresivamente, los teléfonos que se instalen en el país cuenten con control de volumen, esto para atender las necesidades de personas afectadas por una hipoacusia leve. Asimismo que dichos teléfonos sean compatibles con sistemas auxiliares de ayuda auditiva, tales como audífonos que permitan atender las necesidades de personas con hipoacusia mediana. Finalmente, respecto de personas que padecen una hipoacusia severa, se ha previsto que en un porcentaje significativo de los Centros de Llamado se instalen teléfonos «de texto» en castellano, esto es, teléfonos dotados de teclado alfanumérico y visores o pantallas de texto. Como características especiales de estos equipos se prevé que permitan un funcionamiento bidireccional que permita ver los mensajes emitidos y recibidos. Finalmente, que el teclado previsto sea uno de características ergonómicas²¹.

-Discapacidad Visual. Como antecedente previo, debemos señalar que se entiende por discapacidad visual la carencia, disminución o defectos de la visión. Para estos casos la norma prevé que un porcentaje significativo de los teléfonos públicos que se instalen cuenten con ayudas visuales, tales como teclones y placas de avisaje en sistema braille, en que se debe informar a lo menos los números correspondientes a comunicaciones de larga distancia vía operadora, informaciones, recepción de reclamos, atención comercial y servicios de emergencia²².

Teniendo presente lo anterior, a continuación detallaremos las normas que se han dispuesto para garantizar a estos usuarios un acceso adecuado a los sistemas de telecomunicaciones, en concreto el servicio público telefónico, prestado a través de teléfonos públicos.

d) Normas comunes a todos los teléfonos aptos para satisfacer necesidades de comunicación de personas con discapacidad.

La primera consideración importante a este respecto es la cantidad de teléfonos que en definitiva se instalarán o debieran instalarse para cumplir con la norma. En este aspecto debemos señalar que, lo que se espera es que una vez cumplidos 10 años desde la entrada en vigor de la norma, a lo menos un 8% de los teléfonos públicos instalados y operativos satisfagan los requerimientos de la norma, disponiendo que las concesionarias deberán ir instalando equipos de esta naturaleza en una proporción mínima equivalente a un 2% de los que efectivamente instalen o repongan. Esta norma general, sin embargo se ve alterada respecto de los teléfonos de texto en que los porcentajes de 2% y 8% se calculan sobre el número total de los centros de llamada con independencia de los teléfonos instalados en dichos establecimientos.

En cuanto a las normas de cómputo, debemos señalar que si un equipo está dotado de funcionalidades que le permiten satisfacer las necesidades de comunicación de personas con distintas discapacidades, sólo podrá imputarse a un tipo de discapacidad para los efectos de dar cumplimiento a los porcentajes establecidos como mínimos. Finalmente, respecto de los teléfonos que se instalen en edificios y espacios de uso público, especialmente en centros de llamada, terminales de pasajeros, organismos públicos, institutos destinados a discapacitados, comisarías, servicios de salud y en general servicios de utilidad pública y en establecimientos educacionales, a lo menos uno será apto para el uso por parte de discapacitados.

En otro aspecto, los teléfonos que se instalen deben estar provistos de carteles de avisaje, conforme a las normas de señalética internacional, que permitan identificarlo como un teléfono apto para discapacitados²³.

²¹ Art. 10 Resolución Exenta 316, Subsecretaría de Telecomunicaciones, marzo 2000.

²² Art. 11 Resolución Exenta 316, Subsecretaría de Telecomunicaciones, marzo 2000.

²³ Art. 12 Resolución Exenta 316, Subsecretaría de Telecomunicaciones, marzo 2000.

e) Centros de Intermediación.

Los Centros de Intermediación son una novedad introducida por la Resolución Exenta 316. Constituye un centro de intermediación un centro de comunicaciones equipado con terminales adaptados a distintos niveles y tipos de discapacidad, atendido por operadores -que podrán ser personas físicas o sistemas computacionales de reconocimiento de voz o texto especialmente programados para asistencia a discapacitados- habilitados para atender a personas discapacitadas, quienes operan como intermediarios entre el usuario de origen y el de destino, oficiando de traductor entre un tipo de lenguaje y otro²⁴.

Para los efectos de la comunicación de un usuario con el Centro, se ha previsto la existencia de números especiales sin costo adicional para el usuario, los que deberán publicitarse adecuadamente. Finalmente, si bien la norma señala que la instalación y operación de estos centros será de cargo de las concesionarias, prevé que una vez aprobado el proyecto de ley que modifica el título IV de la Ley 18.168, sean susceptibles de ser concursados en el contexto de los concursos del Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones.

5.2. Acceso Universal y Sistema Educativo.

En el ámbito educacional el «Acceso Universal» es concretizado por el Programa Enlaces, conocida también como «Red Enlaces», dependiente del Ministerio de Educación. Este programa tiene por meta principal proporcionar el uso de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) a todos los niños y jóvenes que asistan a escuelas y liceos, especialmente a aquellos que se encuentran en zonas aisladas. Opera desde 1992 y se espera para este año, llegar al 90% de la población escolar chilena. La red Enlaces cumple sus objetivos mediante la capacitación de profesores, la asistencia técnica que se les da a los establecimientos a través de una red universitaria, la entrega de recursos informáticos y didácticos (salas de computadoras en red, software y contenidos en Internet) y el incentivo al desarrollo de proyectos colaborativos y los usos de la tecnología en el aula. El gobierno destaca como un «hito» el acuerdo logrado el año 1998 entre el Ministerio de Educación y la Compañía de Teléfonos de Chile que permite la utilización gratuita e ilimitada en el tiempo de Internet para los colegios que participan en la red Enlaces.

²⁴ Art. 14 Resolución Exenta 316, Subsecretaría de Telecomunicaciones, marzo 2000.

Mediante este esfuerzo se podrá aspirar a la igualdad de oportunidades de todos nuestros estudiantes, en cuanto al acceso a los sistemas de telecomunicaciones, propiciando de esta forma el cambio cultural que es necesario para la entrada real de nuestro país a la sociedad de la información.

6. A MANERA DE CONCLUSION

Ciertamente la necesidad que nuestro país tiene de llenar en la sociedad de la información impone que se tomen las medidas necesarias para garantizar el acceso equitativo de todos los habitantes de la república a los medios que las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones. Sin embargo, no es suficiente la instalación e implementación de nuevas redes y la adquisición de equipamiento sin que se realice un esfuerzo real de alfabetización tecnológica que garantice la igualdad en el acceso ya mencionado.

En este sentido cobra importancia la extensión de la red Enlaces como una medida de familiarizar a nuestra infancia en el uso de los medios tecnológicos, sin embargo debiera extenderse esta capacitación a los sectores de mediana y aún mayor edad, a fin de estrechar la brecha generacional.

Otra medida necesaria para este ingreso pleno e igualitario es la consideración de las necesidades especiales del equipamiento necesario para garantizar las necesidades de comunicación de aquellas personas que sufren algún tipo de discapacidad.

7. BIBLIOGRAFIA

- Ley General de Telecomunicaciones, 18.168*
Resolución Exenta 316, Subsecretaría de Telecomunicaciones, 2000
Decreto Supremo 2505, Ministerio de Salud, 1995
Informe de Gestión 1999, Subsecretaría de Telecomunicaciones
Reglamento del Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones
Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las personas con discapacidad, aprobadas por la asamblea General de las Naciones Unidas mediante Resolución 48/96, de 20 de diciembre de 1993.
Recomendación Número 2 de la Conferencia de Plenipotenciarios de los miembros de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, Kioto, 1999
Real Decreto 1736/1998 de 31 de julio, que aprueba el Reglamento de Desarrollo del Título III de la Ley General de Telecomunicaciones.
COM (96) 0073-c4-0205/96, Parlamento Europeo Directiva 95/62/CE