



Michel Berne
Director del programa *Grande École*
TELECOM École de Management

La compleja relación entre servicio público y servicio universal: el caso de Francia

En el pasado, los gobiernos de Francia nunca dudaron en intervenir con fuerza en la economía del país. Desde Luis XIV en el siglo XVII, al emperador Napoleón a comienzos del siglo XIX, e incluso el presidente Mitterand en los años 80, se han implementado una larga lista de políticas con el fin de crear un amplio conjunto de organismos administrativos, entidades públicas y compañías pertenecientes al Estado. El resultado es un complejo marco llamado servicio público (o servicios de interés público, en una primera aproximación). Desde mediados de los 80, los esfuerzos por reformar el servicio público se han ido sucediendo, pero por lo general se han encontrado con una fuerte resistencia inicial.

En el campo de las comunicaciones, la intervención del Estado ha sido incluso más importante debido a la creencia por parte de los gobiernos de que controlar el contenido de las transmisiones era vital; de ahí la ley adoptada en 1837 que estipulaba el castigo para cualquiera que transmitiese señales de un lugar a otro sin una autorización previa. De esta forma el Estado se hizo cargo de las telecomunicaciones, TV y radio (con alguna excepción) desde el siglo XIX hasta principios

de los 80 y los 90 en el sector de las telecomunicaciones encontraron, como era de esperar, resistencia tanto por parte del gobierno francés como del operador nacional (France Telecom). El servicio universal, pieza clave del proceso de liberalización, tampoco se libró del rechazo inicial.

En este artículo se explorarán en primer lugar las razones para esta resistencia a la implantación del servicio universal para posteriormente

Definiendo el servicio público francés

La expresión servicio público hace referencia a un amplio conjunto de servicios fundamentalmente provistos por entidades estatales o controlados por el Estado. Tales servicios incluyen servicios esenciales (agua corriente, electricidad, transporte público, etc.), servicios sociales (educación y sanidad) y de gobierno (justicia, política, diplomacia, etc.).

Con el paso del tiempo, se han añadido tres características a la definición de servicio público, las cuales se han denominado Principios Rolland¹: *Igualdad, Continuidad y Adaptabilidad*.

Un ejemplo típico de servicio tradicional francés en los años 80 se componía de una entidad controlada por el Estado y gobernada por leyes administrativas, con

.....
“En el campo de las comunicaciones, la intervención del Estado ha sido incluso más importante debido a la creencia por parte de los gobiernos de que controlar el contenido de las transmisiones era vital”
.....

de los 80. Bajo estas circunstancias, las políticas de liberalización gradual promovidas por la Comi-

relacionarlas con el concepto de servicio público desde el punto de vista más tradicional en Francia.

empleados con estatus de funcionarios y que proveía un servicio de interés público. France Telecom (FT), el operador nacional francés de Telecomunicaciones, pertenecía a esta categoría en 1980.

Sin embargo, y a pesar de los defectos y ambigüedades del servicio público, la sociedad francesa se había mostrado razonablemente contenta con el nivel de los servicios prestados por las entidades públicas en la década de los ochenta, especialmente con el operador FT y no estaba preparada para aceptar ningún cambio profundo, dado que FT era una entidad rentable que proveía a los usuarios de un buen servicio con un buen personal.

La relación existente entre los pilares del sistema de servicio público francés explica la extrema dificultad para reformarlo. Cualquier reforma supone modificar parámetros de la propia organización, el estatus de los trabajadores, la forma en la que los servicios son desplegados para el uso público y el entorno legal de la propia empresa, además de las múltiples dimensiones existentes en la relación entre usuarios y proveedores del servicio público. Este último hecho añade más complejidad al sistema y enfatiza la mezcla entre satisfacción y frustración tanto de los usuarios como de los proveedores ante la perspectiva de cambio.

► Telecomunicaciones y servicio público

En el siglo XIX los servicios telegráficos pasaron a gestionarse por la Oficina de Correos y en consecuencia se creó en el año 1878 el Ministerio de Correos y Telégrafos.

Con la aparición del teléfono, el Ministerio y una sociedad privada (Société Générale des Téléphones, SGT) lanzaron las primeras redes de comunicaciones. Finalmente, en 1889, el gobierno nacionalizó la empresa SGT y el teléfono pasó a ser una rama más del Ministerio de Correos, Telégrafo y Teléfono (en adelante MPTT). Este sistema funcionó hasta 1990, pero desde finales del siglo XIX hasta los años 60, ni el gobierno ni la administración del MPTT estuvieron interesados en proveer a todos los ciudadanos del servicio telefónico. La tasa de penetración era muy baja en comparación con otros países europeos avanzados, la calidad de servicio también era baja, con una telefonía rural llevada a cabo en la mayor parte de los casos mediante centralitas donde la conexión de llamada era manual, y además, el sistema telefónico carecía de una buena financiación². Sin embargo, al mismo tiempo, desde el siglo XIX, la Oficina de Correos francesa había ofrecido la mejor aproximación hasta el momento de un servicio universal: los servicios postales estaban al alcance de todos los ciudadanos con un precio razonable y una calidad estandarizada, características que se extendían también el sistema de telégrafos.

A finales de la década de los 60, esta situación fue un lastre para el desarrollo económico y social por lo que se lanzó un plan de choque. El número de líneas telefónicas principales pasó de 4 millones en 1969 a 18 millones en 1981 y la red de pares de cobre fue completamente renovada. La financiación de este plan fue posible gracias a créditos especiales y prestamos al MPTT de los futuros usuarios. Pero si bien este enorme esfuerzo supuso, en la práctica, la introducción del servicio universal en Francia, el

término como tal no era de uso común, incluso a pesar de la publicación de una ley en 1984 sobre el "servicio público en las Telecomunicaciones" que estipulaba: "todo el mundo que así lo solicite podrá obtener una línea telefónica fija..."³.

► Introducción al servicio universal

Así que, mientras Francia se enorgullecía de sus servicios públicos, el servicio universal era aún un concepto desconocido en el país y a pesar de que el teléfono era asequible para casi todo el mundo a precios razonables, no existía como tal una obligación de servicio universal.

La introducción del servicio universal en Francia tuvo lugar en dos pasos. En primer lugar, se produjo la separación del operador de Telecomunicaciones nacional y la Oficina de Correos y la modificación del marco legal en 1990. En el segundo, en 1996, el sistema legal tuvo que adaptarse a la nueva situación de plena competencia en el sector de las telecomos.

El marco de 1990

A pesar de que FT (por aquel entonces una división del MPTT) parecía una entidad rentable en los años 80, los numerosos cambios que tuvieron lugar amenazaban el horizonte y forzaron una reforma. Por un lado, el Libro Verde⁴ de la Comisión Europea sobre las Telecomunicaciones publicado en 1987 exigía cambios en el sistema institucional, por el otro, el gobierno había permitido la creación de numerosos operadores privados (de los que cabe destacar el operador SFR en 1987).

Un nuevo estatus legal se creó especialmente para FT y La Poste (Correos) convirtiéndose en explotaciones públicas. Se trataba de un nuevo tipo de entidades estatales proveedoras de servicios con una base comercial. FT conservó casi todo su antiguo monopolio en el área de infraestructuras y servicios, con alguna excepción como la telefonía móvil.

La ley no contenía el término servicio universal, pero en su artículo 3, daba una primera aproximación:

“La misión de France Telecom [...] es proveer a los usuarios de todos los servicios de Telecomunicaciones, en particular de proveer de acceso al servicio telefónico a toda persona que así lo solicite”.

Hacia la plena competencia

Cuando, tiempo después, el Gobierno francés determinó que la plena competencia en el sector de las telecomunicaciones era imprescindible, el servicio universal se consideró obviamente como uno de los pilares fundamentales del nuevo sistema. Competencia significaba que los operadores no darían servicio a los clientes no rentables y que debía diseñarse una red segura.

Dos temas generaron especial controversia y fueron el hilo conductor de numerosos artículos e informes oficiales sobre el servicio universal:

- El servicio universal solo tenía sentido en un mundo competitivo. Varios segmentos de la población francesa se oponían a la idea de la competencia en lo que se refiere a servicios de interés general, o al menos tenían la firme convicción de que el

gobierno debía vigilar de cerca los mercados.

- El servicio universal se quedaba muy corto comparado con la amplia definición de los servicios públicos que debían proveerse.

Un ejemplo de tal resistencia a la introducción del servicio universal en Francia la protagonizaron la cúpula de la corte administrativa francesa y el consejo de gobierno. En 1994, se muestra mediante su informe anual: “el concepto de servicio público no puede reducirse al servicio universal o a los niveles mínimos de servicio sin acarrear en consecuencia un empobrecimiento de la perspectiva”⁵. Las posturas más radicales fueron protagonizadas por los sindicatos laborales.

El segundo punto de conflicto con la definición del servicio universal es que define de manera

El marco legal de 1996

El paso final para la introducción del servicio universal se produjo con una nueva revisión del marco legislativo con el fin de abordar una reforma doble, por un lado permitir la introducción de competencia plena en el sector de las Telecomunicaciones y por otro la liberalización de parte del capital de FT. En aquel momento la controversia sobre el servicio universal estaba ya disipándose. El Gobierno estaba preparado para introducir la competencia en el sector y otorgar una considerable libertad al operador nacional privatizando parte de su capital. Por su parte, FT tenía sentimientos contrapuestos, por una parte conseguiría más libertad pero a su vez estaba consternado por la posibilidad de una liberalización brutal, por ello hizo un llamamiento para conseguir un acercamiento gradual a la liberalización total. Por

.....

“Desde el siglo XIX, la Oficina de Correos francesa había ofrecido la mejor aproximación hasta el momento de un servicio universal: los servicios postales estaban al alcance de todos los ciudadanos con un precio razonable y una calidad estandarizada, características que se extendían también el sistema de telégrafos”

.....

estricta los servicios que deben otorgarse, limitando además la protección de los usuarios. Mientras tanto, el Consejo Europeo y la Comisión Europea seguían haciendo progresos en la definición de servicio universal y en el nuevo marco competitivo de las telecomunicaciones, que finalmente llevaron a la definición de un nuevo Decreto de Regulación de las Telecomunicaciones francesas.

este motivo, vinculó la definición de servicio universal a tres principios:

- Cohesión social: lo que significa teléfono para todos y en cualquier lugar. FT temía una desbandada de sus mejores clientes con la entrada de los nuevos operadores.
- Continuidad de servicio: FT, como futuro proveedor de servi-

cio universal, consideraba que debía dimensionar sus redes de manera que todo el tráfico pudiese manejarse.

- No-discriminación: lo que significaba que todos los usuarios debían tratarse de la misma manera.

La Ley definió un “servicio público de Telecomunicaciones” que debería proveerse siguiendo los tres principios tradicionales de equidad, continuidad y adaptabilidad, junto con tres elementos más:

- Servicio universal.
- Servicios obligatorios.
- Operaciones de interés general en el sector de las telecomunicaciones en lo referente a defensa, seguridad, investigación pública y educación superior.

FT fue designado como proveedor del servicio universal, lo que no eximía de la posibilidad de que otros operadores pudiesen también ser designados.

Evolución del marco de servicio universal

Aunque el objetivo de este artículo no es profundizar en detalle sobre la evolución del servicio universal, sí se hará hincapié en seis de sus puntos principales:

- Los competidores de FT refutaron tanto la metodología como el calendario de costes del servicio universal. El Consejo de Estado procesó numerosas quejas. El caso más importante llevó a la Corte de Justicia a condenar a Francia a reformar su método de costes del servicio universal en contra de las Directivas Europeas. En particular, los operadores habían sido obligados a pagar por el servicio universal en 1997 cuando todavía no había entrado en vigor la plena competencia.

- Como resultado de lo anterior, el regulador de Telecomunicaciones nacional se veía obligado a refinar continuamente sus métodos en lo que a coste del servicio universal se refiere
- En 1997 FT firmó un acuerdo para disminuir los precios del servicio universal de 1997 al año 2000. Pero la introducción de una tarifa reducida para los más desfavorecidos fue retrasada, implementándose solo en el año 2000; de hecho, solo un operador, Kertel, además de FT la ofreció durante un corto periodo de tiempo.
- La creación de un Directorio Nacional Universal fue un fracaso. Un Decreto publicado en 2005 facilitó la introducción de competencia tanto para el directorio como para los servicios de información⁶.
- La apertura hacia la competencia en los servicios de información de voz, también ha sido un fallo parcial. En 2005, FT perdió su posición dominante. Un gran número de operadores entraron en el mercado pero solo unos pocos han prosperado.
- Finalmente el marco legal se modificó, particularmente para poder implementar el nuevo paquete de medidas regulatorias de Telecomunicaciones Europeas de 2002. Las propuestas para ampliar los objetivos del servicio universal (a la telefonía móvil y la banda ancha) han fallado. Sin embargo, el nuevo marco ha traído consigo cambios significativos en la forma en la que los proveedores de servicio universal son designados y la financiación de las obligaciones del servicio universal.

La conclusión a estos seis puntos es la paulatina reducción de los costes del servicio universal desde

1997, siendo ahora insignificante comparado con el volumen del mercado de las Telecomunicaciones.

El marco actual de 2008

Se puede decir, sin lugar a dudas, que actualmente el servicio universal ya no es un tema principal de discusión. El marco actual sigue al pie de la letra las Directivas Europeas pero a la vez mantiene su estructura de tres escalones del Decreto Regulatorio de 1996.

El servicio universal sigue la normativa del nuevo decreto de regulación de las comunicaciones electrónicas y de un nuevo Decreto de gobierno; debiéndose mencionar además, que la Ley permite actualmente a las autoridades locales convertirse en operadores.

Los cambios principales se pueden resumir en:

- En referencia a los objetivos del servicio universal, se ha incluido el “acceso funcional a Internet” y además se ha añadido un componente separado para facilitar el acceso de personas discapacitadas.
- FT deja de ser “el” proveedor de servicio universal. El servicio universal se ha desglosado en sus múltiples componentes y las ofertas las realizan los operadores que deseen proveer de uno o varios componentes. A resultas de una decisión del Gobierno, FT será el operador de servicio universal de 2007 a 2009⁷.
- El operador de Telecomunicaciones nacional tiene el derecho de imponer un precio máximo en el componente de telefonía de voz del servicio universal.
- El coste del servicio universal deja de estar basado en el tráfico para hacerlo en los beneficios y es financiado por un

mayor número de operadores. De acuerdo con la Comisión Europea⁸, "Francia es el único país, según consta a la Comisión, donde la empresa designada recibe una compensación; dado que dicha compensación se financia con los fondos específicos del sector, hay una transferencia de facto de fondos de los operadores nuevos al incumbente designado".

Conclusiones

La dificultad de introducir el servicio universal en el sector de las Telecomunicaciones

Dado el conjunto de obstáculos descritos en este artículo, el hecho de que no se produjesen mayores complicaciones posteriormente puede resultar sorprendente.

Con una definición ajustada, el servicio universal enseguida perdió la importancia y al cabo de poco tiempo la introducción de las nuevas tecnologías (como la telefonía móvil y la banda ancha) han hecho parecer dicha definición aun más estricta y obsoleta.

El éxito posterior del concepto de servicio universal

No es sorprendente que el concepto de servicio universal se extendiese más allá del sector de las Telecomunicaciones con la liberalización de otros servicios públicos en Francia. Incluso a pesar de que el término servicio universal no siempre se usa, podemos encontrar varias iniciativas en: electricidad, banca, sanidad y vivienda.

Las controversias surgieron al comparar el acceso a los servicios públicos frente a la calidad de ser-

vicio. En un país con un territorio extenso, como Francia, con baja densidad de población en las zonas rurales, es muy costoso mantener una densa red de servicios públicos en la mayoría de las pequeñas localidades. En numerosas ocasiones el gobierno trató de

nicaciones. Teniendo que enfrentarse con la hostilidad inicial de muchos sectores de la sociedad francesa, ha conseguido imponerse en la mayor parte de los casos. Compartimos la visión de Guglielmi y Koubi¹⁰ al decir que el concepto francés de servicio público

“Cuando el Gobierno francés determinó que la plena competencia en el sector de las telecom era imprescindible, el Servicio Universal se consideró obviamente como uno de los pilares fundamentales del nuevo sistema”

suprimirlos alegando que los buenos nexos de comunicación (carreteras, Telecomunicación, etc.) permitirían a la vez un servicio mejor y más barato concentrado en las grandes poblaciones. Un debate similar surgió sobre la accesibilidad de la banda ancha en las zonas rurales, pero las autoridades locales y la población en general son muy reacias a este tipo de cambios y oponen fuerte resistencia.

Servicio universal, servicio público y la Unión Europea

Según Hills⁹, el servicio universal es una creación social y tecnológica. Evoluciona con el tiempo y el concepto ha sido puesto a prueba por la violenta evolución de las Telecomunicaciones en los últimos veinte años. No deberíamos olvidarnos que dicha formidable evolución ha dejado obsoleta la defensa del monopolio de voz y ha contribuido al éxito de la introducción de la competencia. En nuestra opinión, la pérdida de importancia del servicio universal en Francia muestra la efectividad de la Unión Europea en la liberalización de los sectores como el de las telecomu-

pronto desaparecerá, pero el debate sobre él ha demostrado ser un componente de utilidad en la política francesa y en su sociedad. ♦

Referencias

- ¹ Rolland fue un conocido escritor especializado en leyes tras la II Guerra Mundial. Hay muchas variantes pero esta es la más popular.
- ² Como ejemplo Camagnat (2001) muestra las dudas por parte del MPTT a la hora de aceptar la opción de los teléfonos públicos.
- ³ JORF (1984), Loi n° 84-939 relative au service public des Telecommunications et modifiant le code des postes et Telecommunications, Journal Officiel de la République Française, Paris, 13 Octubre 1984.
- ⁴ Comisión Europea (2003), Informe Verde sobre servicios de interés general, COM (2003)270, Bruselas.
- ⁵ Conseil d'Etat (1994), Rapport public, Paris.
- ⁶ Andréani J. L. (1995), "L'union sacrée autour des services publics va compliquer la tâche des gouvernements", Le Monde, 2 de junio de 1995.
- ⁷ JORF (2007), Arrêté du 29 mars 2007 portant designation de l'opérateur chargé de fournir la composante du service universel prévue au 2° de l'article L.35-1 du code des postes et communications électroniques (annuaire universel et service universel des renseignements), Journal officiel de la République Française, Paris, 13 de abril del 2007
- ⁸ COM 2007, pág.:62
- ⁹ Hills J. (1993), "Universal Service: a social and technological construct", Communication & Strategies, N° 10, pags.: 61-86.
- ¹⁰ Guglielmi G.-J. y Koubi G. (2007). "Le « service public à la française » : une notion en extinction", in "Les services publics", Cahiers français, n° 339, La documentation française, Paris, julio-agosto de 2007. pp. 3-7.