

San José, 2 de setiembre de 2020

07811-SUTEL-DGF-2020

Señores
Miembros del Consejo Sutel
Superintendencia General de Telecomunicaciones
Presente

Asunto: Informe para cumplir con la Disposición 4.1 inciso C del Informe DFOE-IFR-IF-00001-2020 sobre de la Contraloría General de la República

Estimados Señores:

Reciba un cordial saludo. Por medio del oficio 01485 (DFOE-IFR-0056) de 3 de febrero de 2020, ingresado en esta Superintendencia bajo el NI-01322-2020, la Contraloría General de la República remitió el informe DFOE-IFR-IF-00001-2020 sobre la eficacia de los proyectos financiados con recursos de Fonatel.

En su nota de remisión solicita expresamente que el informe se haga de conocimiento del Consejo de Sutel en la sesión inmediata posterior a la fecha de recepción del informe. Tomando en cuenta que la preparación de los temas a ser incluidos en el orden del día y la respectiva convocatoria se realiza con la antelación establecida en la normativa interna de Sutel, el Consejo de Sutel dio por recibido el referido informe en la sesión No. 013-2020 celebrada el 13 de febrero de 2020. En esa oportunidad, el Consejo adoptó el acuerdo No. 003-013-2020, debidamente notificado al Área de Seguimiento de Disposiciones de la Contraloría General de la República, mediante el oficio No. 1518-SUTEL-SCS-2020.

Para efectos de cumplir con la disposición 4.1 inciso c, dirigida a Luis Adrián Salazar Solís, en su calidad de Ministro rector del Sector telecomunicaciones y a Federico Chacón Loaiza en su calidad de Presidente del Consejo de la Sutel, señala:

“De conformidad con las competencias y atribuciones delegadas a cada entidad por el ordenamiento legal vigente, deberán en forma conjunta, revisar y ajustar los procedimientos vigentes, implementados en ambas instituciones, relacionados con la formulación de las metas a ser incluidas en los PNDT, así como con la formulación de los términos cartelarios y de los proyectos que se implementen para la atención de tales metas, de manera que, como parte de tales procedimientos:

(...)

c. Sean valorados los beneficios de mantener el otorgamiento del 50% de adelanto, a los operadores adjudicatarios, por concepto de infraestructura de los proyectos por desarrollar; considerando los resultados logrados a la fecha con esta práctica y comentados en este informe.

Para acreditar el cumplimiento de la presente disposición deberá remitir en un plazo de 6 (seis) meses a partir del conocimiento del presente informe un documento oficial certificado en el que se indique que se efectuaron la revisión y ajustes necesarios, y que

San José, 2 de setiembre de 2020

07811-SUTEL-DGF-2020

se estableció como parte de los procedimientos institucionales, las acciones indicadas en los apartados a, b y c de esta disposición; y, además, que tales ajustes fueron comunicados y se instruyó su aplicación obligatoria. (Al efecto téngase en cuenta lo indicado en los párrafos 2.3 al 2.18 anteriores.)”

En cumplimiento con lo dispuesto por la Contraloría General de la Republica las acciones realizadas han sido:

En la sesión ordinaria No. 017-2020, celebrada el 5 de marzo del 2020, el Consejo adoptó el acuerdo 00-017-2020, el cual fue notificado al Banco Nacional de Costa Rica, al Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones, al Área de Seguimiento de Disposiciones de la Contraloría General de la República, a la Auditoría Interna de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos y a la Dirección General de Fonatel, mediante el oficio 02118-SUTEL-SCS-2020, según el cual resolvió para la disposición 4.1 lo siguiente:

“Solicitar al Banco Nacional de Costa Rica que, en un plazo máximo de 1 mes a partir de la comunicación de este acuerdo, remita a la Dirección General de Fonatel un análisis de los beneficios de mantener el otorgamiento del 50% de adelanto a los operadores adjudicatarios, por concepto de infraestructura de los proyectos por desarrollar, considerando los resultados logrados a la fecha con esta práctica y comentados en el informe de la Contraloría General de la República No. DFOE-IFR-IF-00001-2020 (Disposición 4.1 inciso c). (...)”

En cumplimiento con el acuerdo del Consejo de la Sutel, mediante el oficio FID-1584-2020 del 27 de abril 2020 el Banco Fiduciario remite el informe solicitado, del cual la Dirección General de Fonatel coincide con las valoraciones y se detalla a continuación.

De acuerdo con el artículo 32 de la Ley General de Telecomunicaciones el cual indica:

“Los objetivos fundamentales del régimen de acceso universal, servicio universal y solidaridad son los siguientes:

- a) Promover el acceso a servicios de telecomunicaciones de calidad, de manera oportuna, eficiente y a precios asequibles y competitivos, a los habitantes de las zonas del país donde el costo de las inversiones para la instalación y el mantenimiento de la infraestructura hace que el suministro de estos servicios no sea financieramente rentable.*
- b) Promover el acceso a servicios de telecomunicaciones de calidad, de manera oportuna, eficiente y a precios asequibles y competitivos, a los habitantes del país que no tengan recursos suficientes para acceder a ellos.*
- c) Dotar de servicios de telecomunicaciones de calidad, de manera oportuna, eficiente y a precios asequibles y competitivos, a las instituciones y personas con necesidades sociales especiales, tales como albergues de menores, adultos mayores, personas con*

San José, 2 de setiembre de 2020

07811-SUTEL-DGF-2020

discapacidad, población indígena, escuelas y colegios públicos, así como centros de salud públicos.

d) Reducir la brecha digital, garantizar mayor igualdad de oportunidades, así como el disfrute de los beneficios de la sociedad de la información y el conocimiento por medio del fomento de la conectividad, el desarrollo de infraestructura y la disponibilidad de dispositivos de acceso y servicios de banda ancha.”

Según lo anterior es importante resaltar que los programas y proyectos que se promueven en FONATEL son de carácter social para la reducción de la brecha digital y por tanto la rentabilidad de invertir en dichas zonas presenta diversos riesgos, situación que genera dudas a los operadores en cuanto a la capacidad de obtener un retorno que haga atractivo el proyecto.

Por tanto, en cuanto al mecanismo de la subvención adelantada del 50% para la construcción de la infraestructura, ha generado los siguientes beneficios:

1- Es un incentivo que ha intentado promover la participación en los concursos de FONATEL; ya que permite potenciar la participación de otros operadores pequeños que cuentan con títulos habilitantes para desarrollar los proyectos del Programa 1 Comunidades Conectadas, sin la necesidad de incurrir en costos de financiamiento para su ejecución, tomando en consideración la naturaleza y la magnitud de los proyectos de este programa.

Si bien los últimos concursos la participación de los oferentes ha disminuido, tal como fue señalado por la Contraloría General de la Republica (CGR) en el informe DFOE-IFR-IF-00001-2020, la explicación de las causas se encuentra debidamente documentada en el oficio 05220-SUTEL-DGF-2020 en cumplimiento con la disposición 4.7 de dicho informe, el cual fue aprobado por el Consejo de la SUTEL mediante el acuerdo 016-050-2020 del 16 de julio 2020 y remitido a la CGR mediante el oficio 06480-SUTEL-SCS-2020 del 20 de julio 2020.

2- Conceptualmente el CAPEX no se trata de un “pago por adelantado” dentro del concepto general de la compra de bienes y servicios por parte del Gobierno en un proceso licitatorio. En los proyectos financiados con recursos de FONATEL, se ha detectado mediante los estudios de las bases iniciales, que hay una serie de zonas en el país donde los servicios de acceso no se están brindando por parte de los operadores, porque la rentabilidad de invertir en dichas zonas puede ser un alto riesgo financiero.

Es importante recalcar que, en el caso de los proyectos con cargo a FONATEL, conceptualmente, no se le “paga” un precio al contratista para que despliegue una infraestructura, sino que se le “fomenta” con este beneficio para que lo haga. De hecho, hasta el momento, todos los proyectos que se han tramitado no implican una subvención que cubra la totalidad de la inversión en infraestructura, sino una parte de ella. Desde este punto de vista, sería un error conceptual ver a la subvención como un “pago”, porque no tiene tal naturaleza.

San José, 2 de setiembre de 2020

07811-SUTEL-DGF-2020

3- Todo proyecto para ejecutar con recursos del Fondo y que considere el otorgamiento de anticipos para su ejecución, cuenta con un análisis que permite evidenciar las ventajas técnicas, económicas y sociales -aplicables- que demuestran el beneficio del interés público por encima de los riesgos y costos –de oportunidad y financieros - asociados a este tipo de práctica. Las principales premisas del análisis son las siguientes:

- I. El enfoque del modelo de los proyectos de FONATEL parte del hecho de que éstos se encuentran en zonas que no son rentables para los operadores o proveedores de servicios de telecomunicaciones, por tanto, es muy improbable que estos hogares y habitantes cuenten en algún momento con el acceso a los servicios de telecomunicaciones o que tengan que pasar varios años y darse condiciones sociales y económicas que cambien el estado de rentabilidad en la zona. Este beneficio temporal, es decir, adelantar la cobertura que permita el acceso a los servicios de telecomunicaciones, sumado a los beneficios propios del producto, como por ejemplo: acceso a la plataforma de Gobierno Digital, Enseñanza Digital en Centros Educativos, Evitar desplazamientos a la población para poder acceder a los servicios de Voz e Internet, Expediente Digital para los Puestos de Salud, entre otros beneficios, conforman la relación costo/beneficio de estos proyectos.
- II. La identificación y descripción del grupo de beneficiarios de los proyectos se realiza en dos niveles, el primero tiene que ver con los habitantes y el segundo con los Centros de Prestación de Servicios Públicos (CPSP), con miras al cierre de la brecha digital. En las zonas rurales, foco principal de los proyectos de FONATEL, se aprovechan de diversas maneras las Tecnologías de Información y Comunicación (TICs); en donde el beneficio central de esta intervención es proveer de Acceso a Servicios de Telecomunicaciones en comunidades no conectas o sub-conectadas. Para efectos de los distritos beneficiarios, se requiere un esfuerzo de diferentes frentes, para la implementación de dichos servicios, dado que estas zonas se encuentran expuestas a condiciones de aislamiento, pobreza, entre otras; problemas que se agudizan por la falta de comunicaciones, y hacen parte de la razón por la cual no existe una presencia efectiva de los servicios
- III. Con la intervención de los proyectos de FONATEL se estiman los siguientes beneficios:
 - a. Acceso a servicios domiciliarios (residenciales) de telecomunicaciones para voz e internet. Es importante señalar una vez se subsidie la inversión, los precios establecidos en el mercado pueden ser asumidos por las poblaciones beneficiarias en el caso de los hogares y habitantes
 - b. Servicios de Telecomunicaciones: telefonía e internet a los Centros de Prestación de Servicios Públicos (CPSP), en donde se acordó un convenio interinstitucional para otorgar un subsidio directo a estos.
 - c. Comunicación: supone una reducción de costos de traslado tanto para los habitantes como para los CPSP, algunas instituciones ya cuentan con plataformas tecnológicas para

San José, 2 de setiembre de 2020

07811-SUTEL-DGF-2020

- efectos de manejo de información oficial que requeriría únicamente de la conectividad para operar.
- d. Formación de capital humano: soporte de formación de capital humano, sobre todo para la población joven y asistente al sistema de educación formal, dada la dificultad de acceder a material educativo en la zona, tal y como se mencionó en la línea base este es fortalecido a través de la consulta de material didáctico (videos, libros) y plataformas tales como “Profe en Casa”.
 - e. Prestación de servicios: en el caso de los CECI la capacidad de proveer servicios gratuitos a la población.
 - f. Aumento de las penetraciones: se estima que las condiciones actuales de penetración cambiarán a lo largo de cinco años, las poblaciones se deberán ubicar en los niveles inmediatamente superiores, acercándose al menos al promedio nacional.
- IV. La documentación sustento del perfilamiento, específicamente los informes de selección de Distritos, Análisis Financiero y Línea Base, evidencian las ventajas técnicas, económicas y sociales que demuestran el beneficio del interés público que conllevan los proyectos de FONATEL, basado en los pilares que la misma Ley de Telecomunicaciones detalla. Sin embargo, la monetización de estos impactos requeriría contar con información oficial, en el caso particular de los CPSP sobre los posibles ahorros en términos de comunicación, eficiencia en la prestación de servicio, así como su validación.
- V. El modelo del cálculo de la subvención (DPSU) que necesitaría un contratista para encontrar el punto de equilibrio, ratifica la no rentabilidad de los proyectos. Sobre este monto de subvención necesario es sobre el cual, se calcula el porcentaje de anticipo requerido para el inicio de la ejecución de cada proyecto.
- 4- Fonatel cuenta con controles para verificar que la subvención dada sea utilizada únicamente para el desarrollo de los proyectos y que existan las condiciones para mantener el subsidio, estos controles son:
- I. Análisis de las contabilidades separadas: Una vez la infraestructura sea instalada y recibida los operadores deben de remitir mensualmente las contabilidades separadas, en las cuales se registran los costos y los ingresos. De existir duda por parte de la Sutel ante los saldos presentados, el operador debe de remitir su respuesta para la continuidad del pago del subsidio.
 - II. Análisis de los Flujos de caja: Mensualmente los operadores presentan los flujos de caja por proyecto para identificar el nivel de rentabilidad y si esta alcanza o no el porcentaje mínimo establecido contractualmente.

San José, 2 de setiembre de 2020

07811-SUTEL-DGF-2020

- III. Análisis de las Auditorias: De forma anual el operador debe de presentar la auditoria de las contabilidades separadas, este informe independiente respalda si los datos presentados por el operador han sido razonables por el periodo en revisión.
- IV. Adicionalmente, en el caso específico del CAPEX los carteles de los proyectos para el pago de la Etapa 1 correspondiente al 50% de la subvención total, se exige que este pago quede debidamente cautelado con una garantía colateral.

Asimismo, es importante indicar que este modelo es propenso de ajustes, dependiendo de la situación de los proyectos como es el caso puntual de los Territorios Indígenas, en donde se implementó un cambio en el modelo de pago para el proceso contractual; que consistió fraccionar el CAPEX en seis pagos, el primero para el inicio de la instalación de la infraestructura y los demás según el recibido a satisfacción de la infraestructura y el cronograma propuesto. Estos pagos también dependen del análisis de la rentabilidad del proyecto.

Por lo tanto, se sugiere al Consejo de SUTEL lo siguiente:

- I. Dar por recibido y aprobar el presente informe sometido a valoración del Consejo de la SUTEL
- II. Solicitar a la Contraloría General de la República que de por atendida la Disposición 4.1 inciso c del informe DFOE-IFR-IF-00001-2020, el cual respecta a las competencias de SUTEL.
- III. Solicitar a don Federico Chacón que, en su condición de Presidente del Consejo, emita la certificación de cumplimiento según los “Lineamientos Generales para el cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República en sus informes de auditoría” (R-DC-144-2015).
- IV. Trasladar el presente informe al Ministerio de Ciencia Tecnologías y Telecomunicaciones de conformidad con el cumplimiento conjunto de la Disposición 4.1 del informe DFOE-IFR-IF-00001-2020 de la Contraloría General de la República.
- V. Remitir copia del presente acuerdo a la Contraloría General de la Republica.

San José, 2 de setiembre de 2020
07811-SUTEL-DGF-2020

Atentamente,

SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES

Adrián Mazón Villegas
Director a.i. General de Fonatel

Gestión: FOR-EXT-CGR-DFOE 001-00438-2020