

San José, 23 de noviembre de 2021

10992-SUTEL-DGF-2021

Señores
Miembros del Consejo
Superintendencia de Telecomunicaciones

Estimados Señores y Señora:

Para consideración del Consejo, esta Dirección se refiere al oficio FID-4677-2021 mediante el cual el Fideicomiso atiende el acuerdo del Consejo 023-076-2021 del 11 de noviembre del 2021 y notificado mediante oficio 10683-SUTEL-SCS-2021:

Antecedentes:

1. El 3 de febrero de 2020, la Contraloría General de la República remitió a la Presidencia de este Consejo, el oficio 01485 (DFOE-IFR-0056) ingresado en la Superintendencia de Telecomunicaciones con el NI-01322-2020, por medio del cual comunica el informe DFOE-IFR-IF-00001-2020 sobre la eficacia de los proyectos financiados con recursos de FONATEL.
2. Mediante acuerdo 002-076-2020 del 2 de noviembre de 2020, el Consejo de la Sutel acordó remitir al MICITT los documentos requeridos para la implementación de ajustes en el PNDT vigente, para incluir las nuevas metas 44 y 45, a fin de atender las necesidades de la Red Educativa del Bicentenario planteadas por el MEP, en los siguientes términos:

“PRIMERO. Dar por recibido el informe 09795-SUTEL-DGF-2020, así como los instrumentos para la incorporación y ajuste de las metas 44 y 45 al PNDT vigente (Anexos 1, 2, 3 y 4 del citado informe), con lo cual se atiende el oficio MICITT-DVT-OF-307-2020, y del que se concluye lo siguiente:

(...)

5. Para la atención del Proyecto Red Educativa del Bicentenario, se propone la incorporación de 2 nuevas metas identificadas como meta 44 y meta 45 para los Programa 1 y 4 respectivamente. La meta 44 contempla la conectividad de un total de 1713 CE por medio del Programa 1, con una proyección de conexión al año 2021 de 298 Centros Educativos. La meta 45 contempla la conectividad de un total de 632 CE por medio del Programa 4, con una proyección de conexión al año 2021 de 218 Centros Educativos. Se adjuntan los instrumentos de incorporación de metas con el contenido respectivo en los Anexos 1, 2, 3 y 4 del informe 09511-SUTEL-DGF-2020, correspondiente a: Perfil de Programas y Plan de Acción de las metas 44 y 45, así como las Hojas de Requerimiento de ambas metas, y las Matrices de Solicitud respectivas.

Por las adjudicaciones ya realizadas en Programa 1 Comunidades Conectadas, se contemplaba que el ICE atendiera 927 centros educativos en total (39% del total de la red) de los cuales 203 al 2021, y CLARO atendiera 427 (18% del total de la red) centros educativos en total, de los cuales 95 en el 2021, según la información suministrada mediante correo electrónico por la Unidad de Gestión.

3. La meta 14 del Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones 2015-2021 (PNDT) establecida el 26 de febrero de 2021, indica lo siguiente:

San José, 23 de noviembre de 2021

10992-SUTEL-DGF-2021

Programa 5: Red Educativa del Bicentenario

Pilar:	Inclusión Digital			
Línea de Acción:	Acceso Universal, Servicio Universal y Solidaridad			
Programa:	Red Educativa del Bicentenario ²⁰			
Objetivo del Programa:	Apoyar el proceso de enseñanza - aprendizaje del sistema educativo público costarricense, mediante la extensión y el mejoramiento de los servicios entre los centros educativos públicos del país, que les permita contar con acceso a Internet de banda ancha, a través del desarrollo de una red virtual que haga uso eficiente de la infraestructura existente, con un modelo de gestión unificado y un diseño técnico y de servicio homogéneos.			
Resultado:	Fortalecer el acceso de la comunidad educativa a recursos de enseñanza - aprendizaje en los centros educativos públicos mediante la implementación de una red virtual de banda ancha con acceso a Internet.			
Meta:	Avance por Periodo y Presupuesto:	Indicador:	Línea Base:	Responsable²¹:
14. 39,6% de avance de ejecución de la Red Educativa Bicentenario Eje FONATEL al 2021. ²²	2016: 0% 2017: 0% 2018: 0% 2019: 0% 2020: 0% 2021: 39,6% ²³ Presupuesto: USD\$ 35,362,232.27	Porcentaje de avance de ejecución de la Red Educativa del Bicentenario Eje FONATEL.	7,4%	SUTEL/FONATEL MEP

20 Se trata de un proyecto de largo plazo que deberá extenderse al próximo PNDDT, en atención a los mandatos dispuestos en el transitorio VI de la LGT.

21 Se establece en esta columna el responsable de reportar el avance de cumplimiento de la meta; cabe indicar que las instituciones involucradas en la ejecución de metas con cargo a FONATEL, deberán otorgar los insumos necesarios para el cumplimiento de la meta a la Superintendencia de Telecomunicaciones, según lo requiera.

22 En el 2021 SUTEL es responsable por alcanzar 516 centros educativos con capas 1, 2 y 3a instaladas, y los estudios de factibilidad para determinar la posibilidad de atender con recursos de FONATEL las capas 3b y 4, por lo que para efectos de Implementación el avance corresponde a 100% Fase de Pre-Ejecución y 100% atención 516 CE capas 1, 2 y 3a. Ver Anexo A del Perfil de Programa y Plan de Acción por Meta.

4. Mediante acuerdo 002-087-2020 del 15 de diciembre de 2020, se estableció en relación con la meta de la Red Educativa del Bicentenario, lo siguiente:

“SÉTIMO: Instruir al Fiduciario del Fideicomiso BNCR-SUTEL GPP la realización de los ajustes financieros y operativos que correspondan, así como, la suscripción de las adendas a los contratos con los proveedores de servicios de telecomunicaciones, para avanzar con la mayor celeridad en el cumplimiento de la meta 14 del Plan Nacional de Desarrollo de Telecomunicaciones, recientemente modificado por el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones. Esto incluye plantear un ajuste al presupuesto 2021 en el mes de enero para la aprobación por parte del Consejo; así como, las valoraciones correspondientes para contar con las capacidades operativas necesarias en las Unidades de Gestión para asegurar su cumplimiento al año 2021.”

5. Mediante acuerdo 005-014-2021 del 26 de febrero de 2021, mediante el cual se aprobó la firma del perfil de la meta 14 para la Red Educativa del Bicentenario, se estableció:

“Es importante recordar que la Unidad de Gestión del Programa Comunidades Conectadas ha estado a cargo de la gestión de los proyectos de este programa, incluido el despliegue de infraestructura y la coordinación con el MEP para la firma de ordenes de instalación, coordinación de ingreso a los centros y recepción de los servicios, experiencia a partir de la cual, tomando en cuenta el alcance de la Red Educativa, elaboró su estimación de 298 centros a atender durante el 2021. Asimismo, la Unidad de Gestión del programa Espacios Públicos Conectados, ha estado involucrada en la ejecución del proyecto para la instalación de 513 zonas, que involucra el despliegue de más de 2.000 kilómetros de fibra en todo el país, y la gestión para instalación de los puntos de acceso inalámbricos que ofrecen los servicios de acceso a Internet inalámbrico a los habitantes del país, experiencia a partir de

San José, 23 de noviembre de 2021

10992-SUTEL-DGF-2021

la cual, tomando en cuenta el alcance de la Red Educativa, elaboró su estimación de 218 centros a atender durante el 2021.”

6. Mediante oficio 00955-SUTEL-DGF-2021 del 4 de febrero de 2021, dirigido a la Sra. Lourdes Fernández del Banco Nacional se solicitó:

“Con base en lo anterior, y de conformidad con lo requerido en el acuerdo 002-087-2020, se solicita la amable colaboración del Fideicomiso para dar cumplimiento a este acuerdo y remitir en un plazo de 10 días hábiles:

- 1. El planteamiento del ajuste al presupuesto 2021 para ejecutar este proyecto. A esto se le dio seguimiento mediante oficio 00547-SUTEL-DGF-2021 del 21 de enero de 2021.*
- 2. El planteamiento de las necesidades de recursos adicionales tanto de la Unidad de Gestión EY como de la Unidad de Gestión de SPC-NAE para atender este proyecto de Red Educativa. Es importante tomar en cuenta que los contratos de ambas Unidades contemplan esta posibilidad, por lo que se solicita el apoyo necesario para dar trámite a estas solicitudes.*
- 3. El listado de 516 centros educativos (298 con Programa 1 y 218 con Programa 4) a conectar durante el 2021. Para esto, se deberá contemplar la factibilidad técnica de la atención, el proceso de revisión de redes internas por parte del MEP y que se atiendan centros educativos en todas las provincias.*
- 4. El cronograma para la ejecución del proyecto con sus principales hitos, que permita darle seguimiento. Se deberá establecer la fase de planificación (incluidas las fechas de las visitas con los contratistas a los centros educativos), la fecha de inicio de ejecución (los cronogramas tanto de la UG1 como de la UG3 deberán iniciar la fase de implementación antes de concluir el mes de marzo 2021) y la cantidad de centros a conectar por mes (con el listado tentativo por cada uno de estos meses), que permita completar la meta a diciembre de 2021.*
- 5. El cronograma de atención a partir del año 2022, que permita conocer cómo se desarrollaría una eventual conexión de los restantes centros educativos (1856), necesarios para alcanzar la meta total asignada en el proyecto a Fonatel de un total de 2372 centros educativos (incluidos los 516 a conectar durante el 2021). Así como una posible implementación de las capas 3b y 4 del modelo de gestión del MEP para los 516 CE atendidos durante el 2021.”*

7. Como se menciona en el Considerando segundo de este acuerdo, para la implementación de la Red Educativa en el marco del Programa Comunidades Conectadas, la Unidad de Gestión contemplaba que el ICE atendiera 927 centros educativos en total (203 al 2021), y CLARO atendiera 427 centros educativos en total (95 al 2021), requerimiento que le fue trasladado a ambos operadores por parte del Fideicomiso. En su propuesta el ICE se comprometió a atender 20 centros educativos al 2021 según lo que indico el 4 de octubre de 2021 a la Unidad de Gestión (oferta total por un monto de US\$ 8,3 millones), de un total de 151 centros que ofrece atender en las adendas. Por su parte, CLARO no asume compromisos al año 2021 (oferta total por un monto de US\$ 46,4) según ofertas presentadas el 12 octubre de 2021 (potencialmente, únicamente ofrecía el aumento de velocidades en 48 centros educativos), de un total de 427 que ofrece atender en las adendas.
8. Mediante oficio 08596-SUTEL-DGF-2021 del 10 de setiembre de 2021, en atención al acuerdo 002-087-2020 del 15 de diciembre de 2020, se señaló al Fideicomiso que debía continuar con el proceso de firma de las adendas con el ICE.
9. Mediante acuerdo 023-076-2021 del 11 de noviembre de 2021, el Consejo de la SUTEL acordó:

San José, 23 de noviembre de 2021

10992-SUTEL-DGF-2021

"I. Solicitar al Fideicomiso y la Unidad de Gestión:

1. Siendo que los operadores Instituto Costarricense de Electricidad y Claro CR Telecomunicaciones habían indicado en febrero del 2021, en la etapa inicial de consulta, que de acuerdo con sus capacidades podían atender 203 y 95 centros educativos, respectivamente al 2021, dado que se han tenido múltiples reuniones técnicas y de seguimiento, incluido con el Consejo que ha promovido la mejora de las propuestas, urge validar a más tardar el lunes 15 noviembre con estos dos operadores: a. Si las ofertas presentadas son los compromisos finales para el año 2021; b. De conformidad con el cronograma planificado, indicar el máximo compromiso que podrían asumir de previo al inicio del ciclo lectivo el 17 de febrero de 2022.

"2. Se verifique e informe, una vez recibida la respuesta solicitada en el punto 1.a, si con los compromisos ya suscritos, así como lo ofertado por Claro CR Telecomunicaciones y el Instituto Costarricense de Electricidad, se alcanza la meta establecida en el año 2021 de conformidad con lo solicitado por SUTEL en el considerando 5 y punto 4 del considerando 7. Se agradece atender este punto a más tardar el miércoles 17 de noviembre."

3. En caso de que la respuesta al punto 2 sea negativa y por tanto no se cumpla con la instrucción emitida por SUTEL en el considerando 5 y punto 4 del considerando 7, se recomienda al Fideicomiso no proceder con la firma de adendas con los operadores Instituto Costarricense de Electricidad y Claro CR Telecomunicaciones en el marco del Programa Comunidades Conectadas para atender la Red Educativa, en el tanto estas no permiten la obligatoriedad del cumplimiento de la meta 14 del Plan Nacional de Desarrollo de Telecomunicaciones 2015-2021. Por lo cual se solicita recomendar a la Dirección General de Fonatel las alternativas de contratación que permitan acelerar y recuperar los plazos en la atención de los Centros Educativos pendientes dentro del plazo definido en el Perfil del proyecto para los centros asignados a Programa 1."

10. Mediante oficio FID-4677-2021 del 19 de noviembre de 2021, el Fiduciario y su Unidad de Gestión atienden el acuerdo 023-076-2021, indicando:

"De frente a lo explicado líneas atrás, es necesario instaurar un procedimiento concursal, independientemente de realizar la firma de las adendas por una cantidad determinada de CE acorde con las realidades contractuales de cada contratista, resultará necesario gestionar los concursos públicos bajo los lineamientos del Manual de Compras del Fideicomiso para proveer de conectividad a los CE desatendidos. No obstante, se debe tener presente que bajo todas las aristas de un nuevo procedimiento de contratación no se cumplirá la meta del 2021, al igual que no se puede asegurar entregas de previo al año 2023. "

Análisis del oficio FID-4677-2021

Como parte del proceso de cumplimiento de la meta 14 del PNDDT 2015-2021 referente al Programa 5 Red Educativa del Bicentenario, esta Dirección General de Fonatel ha realizado las gestiones requeridas y necesarias para atender el acuerdo 002-087-2020 del Consejo de la SUTEL del 15 de diciembre 2020, instruyendo al Fideicomiso realizar todas las gestiones necesarias para la suscripción de las adendas a los contratos con los proveedores de servicios de telecomunicaciones, para avanzar con la mayor celeridad en el cumplimiento de la meta 14 del PNDDT.

Durante el proceso de negociación del Fideicomiso con los contratistas de los proyectos del Programa 1 y 4, liderado por las Unidades de Gestión respectivas, esta Dirección brindó el apoyo

San José, 23 de noviembre de 2021

10992-SUTEL-DGF-2021

solicitado siempre velando por que se cumpliera con lo instruido por el Consejo, así como atender el objetivo y meta planteadas para el 2021 y el proyecto en general.

En relación con el contratista ICE, resulta importante señalar que, en sesión del 22 de octubre del 2021, se revisó la oferta presentada por el ICE, y sus compromisos para el año 2021, procediéndose a preparar las adendas contractuales respectivas. Sin embargo, luego de un análisis del Consejo, se consideró prudente realizar una pausa, con el fin de verificar si las ofertas del ICE representaban su máximo compromiso para este año 2021 y su compromiso para el 17 de febrero de 2022, día del inicio del ciclo lectivo.

Se aclara que, la posición de la Dirección ha estado acorde con las instrucciones previamente giradas por el Consejo, y que por lo tanto se continuó con el proceso de negociación de las adendas buscando así avanzar en el cumplimiento de la meta para el año 2021 con el contratista ICE para los escenarios del 1 al 3 ofertados, quedando pendiente el análisis de los escenarios 4 y 5 planteados por el contratista para el resto de los centros educativos, siendo que el ICE no ha presentado una oferta completa para estos dos escenarios.

En el caso específico del contratista Claro, el 01 de noviembre del presente año se efectuó una sesión de trabajo con la UG, el Fideicomiso y el equipo de SUTEL asignado para dar seguimiento a la REB. En esta, se revisaron los elementos finales y actualizados de las ofertas presentadas por este contratista, para lo cual esta Dirección manifestó que las ofertas representaban subvenciones y modificaciones de contratos por montos que superan el 250% de los contratos originales, y que por lo tanto sería el Consejo quien debería efectuar su proceso de aprobación, sin embargo debido a los montos que ascendían hasta el 700%, se recomendaba orientar los esfuerzos a efectuar un proceso concursal, resultando legal y técnicamente imposible para esta Dirección recomendarle al Consejo sobrepasar tan significativamente el límite establecido al Manual de Compras correspondiente a un 100%. Sin embargo, por decisión de la UG, esta ha mantenido el proceso de negociación con el contratista para buscar mejorar los montos consignados en sus ofertas, tratando de conseguir alguna mejora, no obstante, los informes finales no se han recibido por parte del contratista con dicha mejora, por lo que la posición de la Dirección se mantiene en que se efectúe un concurso para la atención de esos CE.

Ahora bien, no se conoce ni se desprende del oficio RI-0316-2021 del 15 de noviembre de 2021 de CLARO, que estén en disposición de negociar el 25% asociado a riesgos ni negociar solamente para los centros que se puedan cubrir con una ampliación del 100% del valor original de los contratos del Programa Comunidades Conectadas. Por lo tanto, dilatar estas negociaciones podría poner en riesgo la definición y eventual avance de un procedimiento concursal, a no tenerse certidumbre sobre el alcance y plazos para su ejecución.

El 11 de noviembre del año en curso, el Consejo de la SUTEL, mediante acuerdo 023-076-2021, solicitó al Fideicomiso:

En caso de que la respuesta al punto 2 sea negativa y por tanto no se cumpla con la instrucción emitida por SUTEL en el considerando 5 y punto 4 del considerando 7, se recomienda al Fideicomiso no proceder con la firma de adendas con los operadores Instituto Costarricense de Electricidad y Claro CR Telecomunicaciones en el marco del Programa Comunidades Conectadas para atender la Red Educativa, en el tanto estas no permiten la obligatoriedad del cumplimiento de la meta 14 del Plan Nacional de Desarrollo de telecomunicaciones 2015-2021. Por lo cual se solicita recomendar a la Dirección General de Fonatel las alternativas de contratación que permitan acelerar y recuperar los plazos en la atención de los Centros Educativos pendientes dentro

San José, 23 de noviembre de 2021

10992-SUTEL-DGF-2021

del plazo definido en el Perfil del proyecto para los centros asignados a Programa 1.

Por lo que, el Fideicomiso mediante oficio con número FID-4677-2021 de fecha 19 de noviembre del presente año, brindó las respuestas a las consultas planteadas sin que resulte concluyente la presentación a esta Dirección de una recomendación de efectuar procesos de contratación para la totalidad de CE asignados al ICE y Claro. Asimismo, señalando el Fideicomiso lo siguiente:

De esta manera se tiene por atendida la solicitud planteada por el Consejo de la Sutel, al determinarse los enfoques técnicos y el entorno que deben ser considerados al momento de cualquier toma de decisión.

(...)

Finalmente, quedamos atentos a la instrucción por parte del Consejo de la Sutel para proceder.

Así las cosas, tomando en consideración que la Dirección efectuó los esfuerzos requeridos para atender el acuerdo 002-087-2020 del 15 de diciembre 2020, es mediante el acuerdo 023-076-2021 y reiterado por la DGF mediante oficio 10650-SUTEL-DGF-2021 del mismo 11 de noviembre, en el cual se le indica al Fideicomiso que por instrucción del Consejo suspenda la firma de las adendas con el ICE, por lo que sería este cuerpo colegiado quien debe proceder a emitir el señalamiento sobre la continuidad o no del proceso a la luz de los elementos señalados por el Fideicomiso.

Ahora bien, resulta importante señalar que el punto 3 del acuerdo 023-076-2021 del 11 de noviembre de 2021 le indica al Fideicomiso que “(...) *recomendar a la Dirección General de Fonatel las alternativas de contratación que permitan acelerar y recuperar los plazos en la atención de los Centros Educativos pendientes dentro del plazo definido en el Perfil del proyecto para los centros asignados a Programa 1.*”

Resulta importante señalar que el ICE indica en su oficio 9182-564-2021 del 16 de noviembre de 2021, que “*el ICE hará su mayor esfuerzo para que los 46 Centros Educativos del escenario 1 que ya cuentan con una red interna desplegada, puedan ser habilitados con capas 1, 2 y 3 a, el 28 de febrero 2022.*” Es decir, el ICE no asegura el cumplimiento de los 46 centros educativos al 28 de febrero de 2022, si no solamente indica que realizará el “mayor esfuerzo”, lo cual genera incertidumbre a esta Dirección.

Posteriormente indica el ICE que “*Quedamos a la orden para cualquier aclaración adicional y se solicita que los documentos sean firmados antes del 18 de noviembre del 2021 para cumplir con el plazo de entrega de los 20 Centros Educativos del año 2021.*” Habiéndose cumplido la fecha del 18 de noviembre, no se asegura el cumplimiento de los compromisos que se contemplaban en las adendas que se negociaron en su momento con el ICE.

Sobre lo anterior, el Fideicomiso presenta un análisis incompleto, sobre el que se requiere de mayores insumos, siendo que las adendas abarcarían 578 centros (24% del total), de previo a poder emitir una recomendación. Entre los análisis que se deben completar se incluyen:

- ¿Qué diferencias en costos y economías de escala presentaría un (los) concurso(s), en caso de firmarse o no las adendas con el ICE y CLARO?
- ¿Se propone un solo concurso o varios concursos regionalizados? ¿Qué variaciones a nivel de costos y tiempo se podrían presentar? ¿Se harían consultas con operadores regionales?

San José, 23 de noviembre de 2021

10992-SUTEL-DGF-2021

- ¿Qué plazos tentativos se manejarían para la(s) contratación(es)? ¿Se han valorado los problemas para contar con fibra y equipos por la crisis de contenedores?
- ¿Qué costos estima la Unidad de Gestión para esta(s) contratación(es)?

Estos son insumos necesarios para dar cumplimiento al acuerdo 023-076-2021 del 11 de noviembre y poder recomendar con insumos y suficiente análisis técnico, el proceder.

A esto se debe sumar la incertidumbre sobre el proyecto, generado a partir del oficio de la Contraloría General de la República DFOE-CAP-0684 del 11 de octubre de 2021, mediante el cual comunica la orden N° 1 DFOE-CAP-ORD-00001-2021 y la resolución del recurso de revocatoria emitido por esta misma institución, mediante R-DFOE-CAP-00003-2021 del 10 de noviembre de 2021. Sobre este punto, el Consejo de la SUTEL ha emitido consultas específicas sobre el proyecto, que aún no han sido atendidas por parte del MICITT, que fueron planteadas en los acuerdos 009-072-2021 del 21 de octubre de 2021 y 047-078-2021 del 18 de noviembre de 2021.

A partir de lo anterior, se recomienda al Consejo:

1. Dar por recibido el informe del Fideicomiso FID-4677-2021 y presente informe de la Dirección General de Fonatel.
2. Solicitar al Fideicomiso complementar los insumos remitidos mediante oficio FID-4677, aclarando para las propuestas de contratación remitidas:
 - ¿Qué diferencias en costos y economías de escala presentaría un (los) concurso(s), en caso de firmarse o no las adendas con el ICE y CLARO?
 - ¿Se propone un solo concurso o varios concursos regionalizados? ¿Qué variaciones a nivel de costos y tiempo se podrían presentar? ¿Se harían consultas con operadores regionales?
 - ¿Qué plazos tentativos se manejarían para la(s) contratación(es)? ¿Se han valorado los problemas para contar con fibra y equipos por la crisis de contenedores?
 - ¿Qué costos estima la Unidad de Gestión para esta(s) contratación(es)?
3. Señalar al Fideicomiso si mantiene la recomendación girada en el acuerdo 023-076-2021 del 11 de noviembre de 2021 en relación con la suscripción de adendas con el ICE y CLARO, a la luz de lo señalado en informe FID-4677-2021 y lo indicado en el presente informe.

Atentamente,
SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES

Adrián Mazón Villegas
Director General de Fonatel

Natalia Salazar
Asesora del Consejo

Paola Bermúdez
Jefe, Dirección General de Fonatel