FONATEL: EVOLUCIÓN E INICIO DE SU EJECUCIÓN

CAPÍTULO 2

Eduardo Trejos Lalli

La presente investigación tiene como objetivo profundizar sobre la gestión y administración del Fonatel en su primer año de ejecución. Para lo anterior, en la primera parte se hace una introducción al origen del fondo y sus principales objetivos. Posteriormente se desarrollan los elementos ligados al fideicomiso suscrito por Sutel y el Banco Nacional de Costa Rica y la posterior contratación de la Unidad de Gestión. En otro apartado se presenta un cuadro que recopila los principales eventos noticiosos durante el 2013.

Posteriormente se reseñan los 7 proyectos que salieron a concurso durante el 2013 y que fueron adjudicados, también se señalan los aspectos comunes más relevantes en los carteles publicados, los manuales que guían la presentación de nuevos proyectos y el andamiaje operativo del Fonatel. Finalmente se adjuntan los presupuestos del Fonatel dentro de la Sutel y los recursos que ha requerido la Unidad de Gestión.

2.1 INTRODUCCIÓN AL FONATEL

Después de la aprobación del referéndum al Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana, en el 2007, se generó una serie de normativas para la apertura de algunos servicios de telecomunicaciones hasta ese entonces desarrollados solamente por el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE). Una gran parte de la discusión versó sobre cómo se solventaría el tema del acceso y el servicio universal una vez roto el monopolio de dicha institución.

Durante la tramitación de la denominada agenda de implementación (una serie de proyectos de ley que complementaban el TLC aprobado) se discutieron dos leyes: la Ley General de Telecomunicaciones número 8642 y la de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector de Telecomunicaciones, número 8660. En esta última se crea, en el artículo 59 del capítulo XI, la Superintendencia de Telecomunicaciones

(Sutel) y se le otorgan las funciones de regular, aplicar, vigilar y controlar el ordenamiento jurídico de las telecomunicaciones. Se determinó que la Sutel fuera un órgano de desconcentración máxima adscrito a la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos (Aresep), que tendría personalidad jurídica instrumental propia para administrar el Fondo Nacional de Telecomunicaciones (Fonatel) con las funciones de realizar actividades contractuales, administrar sus recursos y presupuesto, así como suscribir contratos y convenios para cumplir sus objetivos. Se dispuso que la Sutel tuviera completa independencia de cualquier proveedor de servicios de telecomunicaciones u operadores de redes.

Además de sujetarse al Plan Nacional de Telecomunicaciones (PNDT) debía promover la diversidad de los servicios de telecomunicaciones y nuevas tecnologías; velar por los derechos de los usuarios y garantizar el cumplimiento de acceso y servicio universal que se impone a los operadores de redes y proveedores de servicios de telecomunicaciones; controlar y comprobar el uso eficiente del espectro radioeléctrico, entre otras establecidas en el artículo 60 de la ley 8660.

Se definieron conceptos claves como la universalización y la solidaridad en el acceso de conectividad en telecomunicaciones para las localidades donde el servicio no estaba contemplado, fue deficiente o para poblaciones vulnerables.

En la Ley 8642 sobresalen: asegurar y fortalecer los principios de universalidad y solidaridad de las telecomunicaciones garantizando el acceso a los habitantes que lo requieran. Se busca proteger los derechos de los usuarios impulsando la eficiencia, igualdad, privacidad y continuidad en la prestación de los servicios. También promover la competencia efectiva en el mercado para aumentar la disponibilidad y calidad de los servicios.

Los principios rectores del ordenamiento jurídico que guían a la Sutel se encuentran en la Ley 8660: el beneficio al usuario, la transparencia, la competencia efectiva, la no discriminación, la neutralidad tecnológica, la optimización de los recursos escasos, la privacidad de la información y la sostenibilidad ambiental, además de la universalidad y solidaridad apuntadas. Estas dos últimas junto con el beneficio al usuario son definidas bajo los siguientes conceptos

- **Universalidad**: prestación de un mínimo de servicios de telecomunicaciones a los habitantes de todas las zonas y regiones del país, sin discriminación alguna en condiciones adecuadas de calidad y precio.
- **Solidaridad**: establecimiento de mecanismos que permitan el acceso real de las personas de menores ingresos y grupos con necesidades sociales especiales a los servicios de telecomunicaciones, en condiciones adecuadas de calidad y precio, con el fin de contribuir al desarrollo humano de estas poblaciones vulnerables.
- **Beneficio del usuario**: establecimiento de garantías y derechos a favor de los usuarios finales de los servicios de telecomunicaciones, de manera que puedan acceder y disfrutar, oportunamente, de servicios de calidad, a un precio asequible, recibir información

detallada y veraz, ejercer su derecho a la libertad de elección y a un trato equitativo y no discriminatorio[1].

Vemos entonces que el **acceso universal** se desarrolla como un derecho efectivo al acceso de servicios de telecomunicaciones disponibles al público en general, de uso colectivo a costo asequible y a una distancia razonable respecto de los domicilios, con independencia de la localización geográfica y condición socioeconómica del usuario, de acuerdo con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones (PNDT).

El **servicio universal** lo dispone como un derecho al acceso a un servicio de telecomunicaciones disponible al público que se presta en cada domicilio, con una calidad determinada y a un precio razonable y asequible para todos los usuarios, con independencia de su localización geográfica y condición socioeconómica, de acuerdo con lo establecido en el PNDT.

La **brecha digital** se establece como un acceso diferenciado entre países, sectores y personas a las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC), así como las diferencias en la habilidad para utilizar tales herramientas, en el uso actual que les dan y en el impacto que tienen sobre el desarrollo humano.

Las **TIC o tecnologías de la información y las comunicaciones** son herramientas de trabajo y recursos tecnológicos que permiten ofrecer servicios con el apoyo del equipamiento informático y de las telecomunicaciones.

La **instalación esencial** se reconoce como una red o un servicio de telecomunicaciones disponible al público, exclusiva o predominantemente suministrada por un único o por un limitado número de operadores y proveedores, la cual no resulta factible, económica o técnicamente, sustituirla con el objeto de suministrar servicios.

El último concepto clave es el de **agenda de solidaridad digital,** entendida como un conjunto de acciones a corto, mediano y largo plazo tendientes a garantizar el desarrollo humano de las poblaciones económicamente vulnerables, proporcionándoles acceso a las TIC[2].

Fue hasta junio del 2011 que se publicó una somera e insuficiente guía para la presentación de iniciativas y proyectos[3], dejando en pausa la elaboración de proyectos concretos que pudieran analizarse mientras se concretaba la canalización de los fondos. En ese mismo año, el Gobierno de la República presentó una serie de iniciativas tendientes a ser financiadas con esos fondos a las que se nombraron "Acuerdo Social Digital" (ASD). Este se componía de tres grupos de iniciativas diferentes: la primera consistía en un proyecto del Ministerio de Educación Pública (MEP) denominado "Cerrando brechas" que impulsaba una agenda tecnológica que les permitiría a niños, niñas, jóvenes y profesores de escuelas multigrado y liceos rurales contar con una computadora portátil de uso personal. Se pretendía promover la innovación del proceso de enseñanza y aprendizaje mediante la creación de oportunidades educativas que integraran las

1 Las definiciones completas se encuentran en el anexo del presente capítulo.

2 Ley 8660.

3 Prosic, Informe 2011, página 62.

tecnologías digitales y la conexión de banda ancha como medios estratégicos. El plan del MEP también contemplaba establecer una red de centros regionales de capacitación, así como un programa de desarrollo profesional docente en línea. Sin embargo, por los atrasos en la gestión y ejecución de los proyectos, los resultados al inicio del 2014 no pueden ser identificados.

En el 2011, el gobierno pretendió impulsar una conectividad y banda ancha solidaria que llegaría a todas las comunidades del país, a través de una red de fibra óptica, de alta capacidad y velocidad para transmitir, subir y descargar datos, que permitiera entrelazar diversos centros de servicios, iniciando en las comunidades en vulnerabilidad social. Se mencionó que el proyecto iniciaría en el 2012, con la esperanza de completarlo en el 2014. Como se ha observado en los diferentes estudios y foros auspiciados por Prosic, este proyecto no logró arrancar.

Además, se trató de llevar tecnología a las comunidades a través de los Centros Comunitarios Inteligentes (CECI), aumentando los 250 con que contaba el Micitt, para llegar a un total de 500 al finalizar la administración Chinchilla.

Desde el 2010 las investigaciones del Prosic han abordado la evolución del Fonatel y los principales problemas que ha enfrentado. Primero, con la falta de esquemas de proyectos. Después, con el largo proceso de la aprobación del fideicomiso entre la Sutel y el Banco Nacional, para luego esperar que se aprobara el contrato con la Unidad de Gestión que recayó en la empresa *Ernst & Young*.

2.1.1 Recursos para la administración de Fonatel y la Unidad de Gestión

En el informe del Prosic 2012 se informó sobre el concurso del fideicomiso y los principales objetivos que recaían en la Unidad de Gestión. El 22 de febrero del 2012 la Contraloría General de la República (CGR) refrendó el fideicomiso y señaló una serie de observaciones que debían ser valoradas, como la conveniencia de utilizar la figura del fideicomiso y los costos asociados a su administración. En lo que respecta a los fines, que deben orientar la constitución de fideicomisos con fondos públicos, la utilización de dicha figura debe ir dirigida a contribuir a la eficiencia de la gestión pública, sin que pueda verse ésta como un medio para evadir controles o para configurar una administración paralela. Hace hincapié en la limitación establecida en el artículo 38 de la Ley 8642 donde se estableció el 1% del fondo como porcentaje máximo para su administración.

Los recursos de Fonatel deberán asignarse íntegramente cada año y no podrán ser utilizados para otro fin que no sea para lo establecido en el PNDT en el cumplimiento de los objetivos de acceso universal, servicio universal y solidaridad, definidos en el artículo 32 de la Ley 8642. El 1% por concepto de administración debe entenderse como una estructura mínima con la que debe contar Sutel para efectos de garantizar que el 99% restante, que constituyen el patrimonio del Fondo, sea destinado al cumplimiento de los fines establecidos.

Es posible entender que el objetivo del legislador fue evitar que una gran parte se destinara a financiar una estructura excesivamente

burocrática en detrimento del cumplimiento de los objetivos[4]. Para complementar esta información se sugiere revisar las páginas 69 y 70 del informe Prosic 2012, en las cuales se reflejan las principales observaciones que formula la CGR a la Sutel sobre el fideicomiso.

Como se mencionó anteriormente, el Banco Nacional firmó con la empresa *Ernst & Young* el contrato para la administración de proyectos de telecomunicaciones o tecnologías de información para la provisión de servicios para la Unidad de Gestión del Fideicomiso (del Fonatel) el 21 de diciembre del 2012. El objetivo del contrato es la gestión de proyectos y programas que se deben realizar con cargo a los recursos del Fonatel y sus objetivos legales; esto significa la planificación, programación y presupuestación global de la ejecución de los proyectos, definición, recomendación, dirección y supervisión de los equipos de trabajo de los proyectos, reportes mensuales del estatus de la cartera y otros determinados en el contrato[5]. Tendrá dentro de sus responsabilidades *el diseño conceptual, la formulación de presupuesto, la programación de tiempos de obra y programación financiera, el seguimiento y el control del diseño; y fiscalizará la ejecución de la construcción que realicen los operadores y proveedores de telecomunicaciones seleccionados, la definición de la estrategia de contratación de los diferentes componentes del proyecto y la fiscalización de inversiones, como brazo técnico del fideicomiso y el cierre del proyecto*[6].

4 Prosic, Informe 2012 pag. 65.

5 Contrato BNCR-Ernst &Young para la unidad de gestión del Fonatel.

6 Ibid, pag. 2.

En el contrato se acordaron los honorarios a la empresa por un monto de 51,956 US$ por mes "más el monto correspondiente a los recursos adicionales según las tarifas acordadas y según las horas efectivamente incurridas en cada mes"[7].

El fideicomiso acepta cancelar los cargos de automóvil, gasolina, alimentación y hospedaje que realice *Ernst & Young* cuando los servicios se realicen fuera del lugar de prestación de servicios y bajo tablas aprobadas por la CGR. Lo anterior nos indica que por año los honorarios de la empresa ascenderán a 623,472 US$ más las tarifas acordadas, viáticos y horas efectivamente incurridas en cada mes. Igualmente debe considerarse que el plazo de contrato se acordó por dos años prorrogables a un máximo de cinco años.

En general, las funciones principales de la Unidad de Gestión son el apoyo al fiduciario en las contrataciones que sean necesarias para la debida ejecución y gestión de los proyectos y programas, en especial la elaboración de los términos de referencia adecuados para la contratación y apoyar el procedimiento para que se seleccione a aquellos operadores o proveedores de servicios que ofrezcan las mejores condiciones, de acuerdo con el cartel, así como la supervisión y verificación del cumplimiento de las especificaciones técnicas y funcionales del proyecto o programa durante su desarrollo.Un elemento fundamental a analizar, es la interpretación que se ha dado sobre lo que dice la legislación del porcentaje establecido para la administración del Fonatel y del cual se hizo referencia anteriormente en el refrendo de la CGR.

7 Ibid pag. 20.

Sin embargo, en el criterio jurídico 1173-Sutel-2011 del 6 de junio del 2011, el equipo legal de la Sutel interpreta una diferenciación entre la administración del Fonatel dentro de la Sutel y la gestión que se liga a la constitución del fideicomiso como una posibilidad contemplada en la legislación. Este criterio jurídico indica: *la Superintendencia no puede ignorar su obligación de administrar con recursos propios el fondo… de ahí que la Superintendencia deberá contar con un personal mínimo que tendrá a cargo las labores de administración del fondo. En virtud de la limitación señalada y con fundamento en la habilitación que hace la ley para la constitución de los fideicomisos que sean necesarios para el cumplimiento de sus fines, la gestión de proyectos y la consecuente ejecución de los fondos podrá realizarse por medio de esta figura, manteniendo la Sutel su condición de administrador por medio de la fiscalización y supervisión de la operación de los fideicomisos que se constituyan*[8].

De lo anterior se desprende una separación de conceptos, diferenciando el límite establecido por las y los diputados del 1% para la administración del Fondo que estaría a cargo de la Superintendencia y la gestión del fideicomiso que no estaría contemplado en el 1% de restricción legal establecido para la administración sin especificar cuál podría ser el tope máximo para la gestión y ejecución. El mismo criterio continúa señalando: *La utilización de esta figura (fideicomiso) como medio de gestión para la consecución de los fines legalmente establecidos, implica una serie de costos asociados a la conceptualización de cada proyecto, su viabilidad y el desarrollo de una serie de actividades posteriores que permitan evaluar su desarrollo, la administración de sus costos y evaluar el impacto previsto en una etapa previa, lo cual conforma una actividad de gestión de los proyectos distinta a la actividad de administración que debe ser realizada por parte de la Superintendencia*[9].

Paralelamente, es importante ver el criterio emitido por la Procuraduría General de la República (PGR) ante la consulta del exdiputado Carlos Gutiérrez, el 16 de junio 2009, en el oficio OJ-53-2009 sobre los siguientes puntos:

1. ¿Cuáles son los costos que se incluyen al indicar la ley "costos de administración" del Fonatel?

2. ¿Podría interpretarse por costos de administración de Fonatel, únicamente las comisiones que deba cancelar el banco del sistema bancario nacional que se contrate para la suscripción de convenios de fideicomisos y la auditoría externa anual?

La respuesta de la PGR manifiesta que no hay una disposición específica que limite los costos administrativos únicamente a las comisiones y auditoría, posteriormente indica "que cobra importancia para cuando el legislador fijó un límite a la posibilidad de financiar los costos de administración". En ese sentido, dispuso que dicho financiamiento no podrá exceder una suma mayor a un uno por ciento del total de los recursos. Dado el porcentaje retenido, puede suceder que el costo de la administración de Fonatel no sea cubierto con los recursos del Fondo y en consecuencia, deba ser asumido por la Sutel a través de otras fuentes de financiamiento. **Resulta claro, en todo caso, que el hecho de que determinados costos**

8 1173-Sutel-2011, pag. 16.

9 Ibid, pag. 17.

no llegaren a ser financiados con ese 1% no determina que dichos costos no constituyan costos de administración (resaltado no es del original)**.**

Puesto que la administración de Fonatel corresponde a la Sutel, este órgano deberá determinar qué proyectos y cuáles costos se financian con esos fondos. Por consiguiente, más allá de que la comisión de administración debe pagar al fiduciario y la auditoría externa, definir qué otros costos de administración le corresponde financiar dado el límite establecido[10].

La procuradora Magda Inés Rojas concluye en esta opinión jurídica no vinculante (PGR OJ-52-2009) que el artículo 38 de la Ley General de Telecomunicaciones autoriza el financiamiento de los costos que genere esa administración, estableciendo como límite que no se exceda un uno por ciento del total de los recursos. Un límite que se justifica en la necesidad de que los recursos no sean desviados a objetivos distintos a los de solidaridad, acceso y servicio universales. Sobre estos costos señala que serían todos los que se requieran para la ejecución del fondo donde se asume que se encuentran las comisiones de administración que se pagarán al fiduciario y la auditoría externa, donde además la Sutel puede definir otros costos para su administración, de manera que no se exceda el límite establecido.

2.1.2 Principales eventos del Fonatel durante el 2013

El siguiente cuadro 2.1 presenta los principales eventos vinculados al Fonatel durante el 2013. Destaca el enfrentamiento suscitado entre el Gobierno de la República y la Sutel por la falta de ejecución de los recursos y el fallido intento de licitar el primer proyecto. El momento más trascendente del diferendo se suscitó en abril cuando el Poder Ejecutivo pidió agilizar la ejecución de los fondos incorporando obligaciones específicas a los títulos habilitantes de los operadores para brindar acceso y servicio universal. Esto con la finalidad de poder avalar que el ICE brindara directamente estos servicios y pudiera tener el apalancamiento del Fonatel. Sin embargo, este intento tuvo una fuerte reacción del sector empresarial que se opuso argumentando la violación de la normativa vigente, donde dicho decreto pondría en riesgo el principio de imparcialidad e independencia del regulador. Finalmente el consejo de la Sutel dictaminó negativamente la posibilidad de modificar los títulos habilitantes y el intento del Poder Ejecutivo quedó truncado.

También en abril la CGR emitió el informe DFOE-IFR-IF-02-2013 donde hace una serie de recomendaciones al Ministro de Hacienda y a la Sutel. El informe completo se encuentra en los anexos de este informe y se procede a resumir las acciones solicitadas al Consejo de la Sutel:

10 PGR OJ-52-2009.

- Recuperar los montos que fueron cobrados por concepto de impuesto sobre la renta en las inversiones realizadas con los recursos del Fonatel y que de acuerdo con el artículo 35 de la Ley N.° 8642, se encuentran exentas de toda carga tributaria.
- Elaborar un procedimiento para mantener una vigilancia periódica sobre las inversiones que maneja el Fideicomiso, a fin de minimizar el riesgo de que se materialicen eventuales pérdidas por el comportamiento del diferencial cambiario.
- Formalizar una metodología que considere los procedimientos, tareas y responsables así como la eventual incorporación de otras variables que permitan realizar las proyecciones de los ingresos y los gastos administrativos del Fonatel con el mayor grado de certeza posible a fin de garantizar la continuidad del Fondo.
- Remitir a esta Contraloría el o los acuerdos mediante los cuales el Consejo de la Sutel apruebe el organigrama, el manual de funciones y los procedimientos relativos a la gestión y coordinación de la estructura orgánica de la Dirección General del Fonatel.
- Aprobar en la Sutel un Sistema de Valoración de Riesgos de conformidad con la normativa vigente.
- Establecer un procedimiento de control que designe los responsables y que contenga los mecanismos para justificar y documentar los cambios en las condiciones del contrato del Fideicomiso para la Gestión de los Proyectos y Programas del Fondo Nacional de Telecomunicaciones suscrito entre la Superintendencia de Telecomunicaciones y el Banco Nacional de Costa Rica, y se adecuen esos cambios como adendas cuando resulte pertinente.
- Aprobar los manuales de Selección y Estructuración de Proyectos, de Gestión de Proyectos, Manual de la Unidad de Gestión y el Manual de Políticas de Control Interno establecidos en el contrato suscrito entre la Superintendencia de Telecomunicaciones y el Banco Nacional de Costa Rica, correspondiente al Fideicomiso de Gestión de los Proyectos y Programas del Fondo Nacional de Telecomunicaciones
- El Consejo, previa coordinación con las instancias necesarias (Micitt y el Ministerio de Hacienda) deberá precisar los lineamientos establecidos en el artículo 40 de la Ley General de Telecomunicaciones N° 8642 en cuanto al alcance de la auditoría externa, plazos de presentación de los informes y sus periodos de análisis; así como lo correspondientes a sus contenidos.
- Estudiar el proceso de contratación realizado para la ejecución del primer proyecto denominado "Conectividad del Cantón de Siquirres con cargo a Fonatel", identificar las causas por las cuales dicho proceso no resultó efectivo, subsanar tales situaciones y comunicar a esta Contraloría General el resultado del estudio y las acciones ejecutadas al efecto. [11]

Los proyectos específicos que figuran en el cuadro de noticias sobre Fonatel se desarrollan en un apartado específico en la próxima sección de este capítulo.

11 DFOE-IFR-IF-02-2013.

Cuadro 2.1
Principales eventos relacionados con el Fonatel

Medio, fecha	Tema	Involucrados	Palabras clave	Sitio
IOCIT 2 de setiembre del 2012	Seis comunidades comenzaran a beneficiarse de Fonatel	Comunidade, Cultivez, Waldeck y Perla, del distrito de Pacuarito, y San Alberto, Indiana Tres y Encanto, del distrito de Siquirres - Fonatel	Telefonía fija, Internet, 4mbs	http://www.iocit.com/seis-comunidades-comenzaran-a-beneficiarse-de-Fonatel/
El Financiero, 18 de diciembre del 2012	Primer proyecto de Fonatel sigue sin llenar expectativa del Gobierno, Sutel abre primer concurso para invertir Fonatel	Fonatel - Gobierno	Uso de fondos - Reducción de brecha digital - Internet de banda ancha	http://www.elfinancierocr.com/tecnologia/Sutel-primer-concurso-invertir-Fonatel_0_211178884.html http://www.elfinancierocr.com/tecnologia/primer-proyecto-Fonatel-sigue-expectativa-gobierno_0_211178894.html
La Nación, 18 de enero del 2013	Fonatel revisará en cinco años beneficios a comunidades	Fonatel, gobierno, proyectos, Sutel	Revisión de proyectos del Fonatel	http://www.nacion.com/nacional/comunidades/Fonatel-revisara-anos-beneficios-comunidades_0_1318268183.html
La Nación, 16 de febrero del 2013	Sutel amplía plazo a firmas interesadas en plan de Fonatel	Sutel, proveedores de telefonía	Primer proyecto de Fonatel	http://www.nacion.com/nacional/comunidades/Sutel-amplia-firmas-interesadas-Fonatel_0_1324067700.html

Medio, fecha	Tema	Involucrados	Palabras clave	Sitio
La Nación, 1 de marzo del 2013	Fracasa primer intento para llevar telefonía a zona pobre	Fonatel, Sutel,	Desierto primer cartel de Fonatel para Pacuarito de Limón	http://www.nacion.com/nacional/comunidades/Fracasa-primer-intento-llevar-telefonia_0_1326667393.html
La Nación, 2 de marzo del 2013	Dotar de "compus" a escuelas complica proyecto de Fonatel	Fonatel, Sutel, Empresas participantes en cartel	Criticas de empresas	http://www.nacion.com/nacional/comunidades/Dotar-escuelas-complica-proyecto-Fonatel_0_1326867373.html
El Financiero 03 de abril del 2013	Fonatel empezará a ejecutarse mediante decreto ejecutivo, Gobierno crea vía rápida para ejecutar Fonatel	Presidencia - Fonatel - Sutel - ICE	Decreto Ejecutivo - Cambio de desarrollador	http://www.elfinancierocr.com/tecnologia/Fonatel-decreto_ejecutivo-ICE_0_274772527.html http://www.elfinancierocr.com/tecnologia/Fonatel-ICE-Internet-banda_ancha_0_274772525.html
IOCIT 5 de abril del 2013	Los recursos de Fonatel se ejecutarán mediante decreto ejecutivo	Centros Educativos - Fonatel - Presidencia de la República - Micitt - Claro - Movistar	Conexión a Internet - Decreto ejecutivo -	http://www.iocit.com/costa-rica-los-recursos-de-Fonatel-se-ejecutaran-mediante-decreto-ejecutivo/
El Financiero 7 de abril del 2013	Guerra por Fonatel sube de tono	Poder Ejecutivo - Sutel - Laura Chinchilla - ICE - MEP	Reducir Brecha Digital - Dinero sin uso - Internet de banda ancha - Escuelas y Colegios	http://www.elfinancierocr.com/tecnologia/Fonatel-decreto_que_cambia_titutos_habilitantes_0_275972426.htm

Medio, fecha	Tema	Involucrados	Palabras clave	Sitio
El Financiero, 09 de abril del 2013	Contraloría reprende a Sutel por manejo de Fonatel	Contraloría General - Sutel - Presidencia	Retrasos Sutel – recomendaciones a Sutel - Informes - Formalizar procedimientos	http://www.elfinancierocr.com/tecnologia/Contraloria-Sutel-Fonatel_0_278372162.html
La Nación 25 de abril del 2013	Fonatel, ¿esperar a que la Sutel aprenda?	Micitt - Sala Cuarta - Sutel - ICE	OSAU, Decreto No. 37629-Micitt, Recursos Fonatel,	http://www.nacion.com/foros/Fonatel-esperar-Sutel-aprenda_0_1337666328.html
IOCIT 14 de mayo del 2013	Sector Telecom pide derogatoria de decreto para agilizar colocación de recursos de Fonatel	Infocom - Sector Telecomunicaciones - Gobierno - ICE -	Derogación de decreto - Decreto 37629- MICIT - Recomendación Técnica - No inversión	http://www.iocit.com/costa-rica-sector-telecom-pide-derogatoria-de-decreto-para-agilizar-colocacion-de-recursos-de-Fonatel/
La Nación 14 de mayo del 2013	Empresarios están molestos por injerencia de Gobierno en Sutel	Empresarios de telecomunicaciones - ICE - Poder Ejecutivo - Micitt - MEP	Desacuerdo de sectores - Retroceso apertura de mercados - Derogación - Trato discriminatorio	http://www.nacion.com/nacional/comunidades/Empresarios-molestos-injerencia-Gobierno-Sutel_0_1341465986.html
El Financiero 23 de mayo del 2013	Sutel se enfrenta al Poder Ejecutivo por implementación de Fonatel	Sutel - Laura Chinchilla - ICE -	Decreto Ejecutivo - Estudio de oferentes - Proyectos - Concursos	http://www.elfinancierocr.com/tecnologia/Sutel-concurso-proyectos-financiados-Fonatel_0_304769537.html
La Nación 24 de mayo del 2013	Sutel alista plan para llevar Internet a escuelas	Sutel - Fonatel - Escuelas - Laura Chinchilla	Planes en marcha - Uso de dinero de Fonatel - Internet en escuelas	http://www.nacion.com/nacional/comunidades/Sutel-alista-llevar-Internet-escuelas_0_1343465703.html

Medio, fecha	Tema	Involucrados	Palabras clave	Sitio
La Nación 25 de mayo del 2013	Sutel alista plan para llevar Internet a escuelas	Sutel - Centros Educativos - Siquirres, la Roxana de Pococí, Guatuso, Upala, Los Chiles, San Carlos y Sarapiquí - Fonatel - Presidenta Laura Chinchilla	Internet veloz - Concurso de proyectos - Telefonía fija - Financiamiento	http://www.nacion.com/nacional/comunidades/Sutel-alista-llevar-Internet-escuelas_0_1343465703.html
Anttec (Asociación Nacional de Técnicos y trabajadores de la energía y las comunidades) 29 de mayo del 2013	Sutel provocó retraso en telefonía e Internet para zonas rurales	Sutel - Fonatel - Presidencia - Semanario Universidad - Comunidades de Siquirres	Licitación errónea - Acceso a Internet	http://anttec.org/error-de-Sutel-provoco-retraso-en-telefonia-e-Internet-para-zonas-rurales/
Semanario Universidad 29 de mayo del 2013	Contraloría advierte que Sutel no puede ceder administración de Fonatel	Sutel - Contraloría General de la República - Banco Nacional	Fideicomiso - Recursos Fonatel - Manejo de fondos	http://www.semanariouniversidad.ucr.cr/noticias/pais/10202-contraloria-advierte-que-Sutel-no-puede-ceder-administracion-de-Fonatel.html
Semanario Universidad 29 de mayo del 2013	En Siquirres se quedaron esperando la promesa de Fonatel	Comunidades de Siquirres - Sutel - ICE	No ejecución de proyectos - Comunidades Molestas	http://www.semanariouniversidad.ucr.cr/component/content/article/2137-Pa%C3%ADs/10201-en-siquirres-se-quedaron-esperando-la-promesa-de-Fonatel.html

Medio, fecha	Tema	Involucrados	Palabras clave	Sitio
La Nación 24 de junio del 2013	"Ponemos metas atrasadas"	FOD - Escuelas	Conexiones en escuelas - Convenios - Propuestas atrasadas	http://www.nacion.com/nacional/Ponemos-metas-atrasadas_0_1349665073.html
La Nación 25 de junio del 2013	Escollo burocrático	Centros educativos - Fonatel - Sutel	Acceso a Internet - Centros educativos - Cobertura de Internet	http://www.nacion.com/opinion/editorial/Escollo-burocratico_0_1349865018.html
La Nación 26 de junio del 2013	En Vela (Noticia de critica)	Periodista	Lentitud de Internet - Proyecto Cerrando Brechas -	http://www.nacion.com/opinion/columnistas/Vela_0_1350064998.html
IOCIT 26 de junio del 2013	Retrasos de Fonatel compromete metas de Laboratorios de Cómputo Comunitarios	CECI - Fonatel - Micitt	Laboratorios sin funcionar - Necesidades de población - Internet - Alianzas	http://www.iocit.com/retrasos-de-Fonatel-compromete-metas-de-laboratorios-de-computo-comunitarios/
La Nación 28 de junio del 2013	Tres empresas ofertaron para ejecutar proyecto que llevará Internet y telefonía a Pacuarito de Limón	Claro - IBW -	Fideicomiso - Adjudicación - Costos proyecto	http://www.nacion.com/nacional/telecomunicaciones/ofertaron-Internet-telefonia-Pacuarito-Limon_0_1350465055.html
La Nación 18 de julio del 2013	MEP dará inicio a red educativa sin recursos de Fonatel	Leonardo Garnier - Fonatel - FOD - ANC	Acuerdos deficientes - Red Educativa - Sin Recursos de Fonatel	http://www.nacion.com/nacional/educacion/computadoras-banda_ancha-red-estudiantes-MEP-Fonatel-Leonardo_Garnier_0_1354464635.html

Medio, fecha	Tema	Involucrados	Palabras clave	Sitio
El Financiero 10 de julio del 2013	Defensoría de los Habitantes reprende a Sutel por incapacidad para ejecutar Fonatel	Defensoría de los Habitantes - Sutel - Gobierno - ICE	Incapacidad de operar - Falta de estudios - Apego a la Ley de Telecomunicaciones	http://www.elfinancierocr.com/tecnologia/Defensoria-Habitantes-Sutel-incapacidad-Fonatel_0_333566659.html
El Financiero 11 de julio del 2013	Telefónica desarrollará el primer proyecto de Fonatel	Telefónica de Costa Rica - Comunidades Siquirres - Defensoría de los Habitantes - Laura Chinchilla	Agilizar desarrollo - Proyectos Sutel - Adjudicación	http://www.elfinancierocr.com/tecnologia/Telefonica-desarrollara-primer-proyecto-Fonatel_0_334166594.html
Sutel 11 de julio del 2013	Adjudicado primer proyecto de Fonatel	Telefónica de Costa Rica - Comunidades de Waldeck, La Lucha, San Alberto, La Perla y Cultivez - Consejo Sutel	Adjudicación - Proyectos Sutel - 26.7 millones de dólares	http://Sutel.go.cr/Ver/Contenido/adjudicado-primer-proyecto-de-Fonatel/302
IOCIT 11 de julio del 2013	Aumenta presión sobre Sutel para ejecutar fondos de Fonatel	Gobierno - Fonatel	Ejecución de proyectos - Obligaciones específicas	http://www.iocit.com/costa-rica-aumenta-presion-sobre-Sutel-para-ejecutar-fondos-de-Fonatel/
IOCIT 17 de julio del 2013	Sutel no acepta decreto ejecutivo para el uso de los recursos de Fonatel	Sutel - Fonatel - Presidencia	Rechazo de decreto - Asignación correcta de proyectos	http://www.iocit.com/Sutel-no-acepta-decreto-ejecutivo-para-el-uso-de-los-recursos-de-Fonatel/
La Nación 17 de julio del 2013	Sutel desafía a Laura Chinchilla con plan para interconectar escuelas	Presidenta - ICE - Viceministra Telecomunicaciones - Humberto Pineda	Rechazo solicitud presidencial - Lentitud de Sutel - Asignación por proyectos individuales	http://www.nacion.com/nacional/Sutel-desafia-Chinchilla-interconectar-escuelas_0_1354264601.html

Medio, fecha	Tema	Involucrados	Palabras clave	Sitio
La Nación 17 de julio del 2013	Defensoría se une a críticas contra Fonatel	Defensoría de los Habitantes - Gobierno - Fonatel	Críticas a Fonatel - Incapacidad de cumplir tareas	http://www.nacion.com/nacional/Defensoria-une-criticas-Fonatel_0_1354264610.html
El Financiero 18 de julio del 2013	La Presidenta solitaria arremete contra los reguladores	Presidenta - Fonatel - Sutel	Proyectos sin ejecución - Red de banda ancha. Crítica institucional	http://www.elfinancierocr.com/blogs/poli-tica/Presidenta-solitaria-arremete-reguladores_7_338436156.html
La Nación 18 de julio del 2013	Fonatel muestra tantos atrasos y obstáculos que el MEP prefiere no usarlo	Sutel - MEP . Costa Rica - Presidenta	Crítica a presupuesto - Acceso a tecnología	http://www.nacion.com/blogs/cazador_de_software/Fonatel-muestra-obstaculos-MEP-prefiere_10_1354564531.html
El Financiero 18 de julio del 2013	Gobierno creará red educativa de Internet banda ancha ante diferencias con Sutel	Presidenta - Sutel - Gobierno	Red de Internet - Disputas entre acuerdo presidencial	http://www.elfinancierocr.com/tecnologia/Gobierno-educativa-Internet-diferencias-Sutel_0_338366168.html
La Nación 19 de julio del 2013	Director de Fonatel aplaude iniciativa del MEP para cerrar brecha digital	Leonardo Garnier - Humberto Pineda	Brecha digital - Escuelas - Inicio de proyecto del MEP	http://www.nacion.com/nacional/Director-Fonatel-aplaude-iniciativa-MEP_0_1354664636.html
La Nación 19 de julio del 2013	MEP asumirá red educativa de Internet por lío con Sutel	MEP - Fundación Omar Dengo - Sutel	Proyectos - Información de escuelas - Rechazo solicitud Chinchilla	http://www.nacion.com/nacional/MEP-asumira-costos-educativa-banda_0_1354664570.html

Medio, fecha	Tema	Involucrados	Palabras clave	Sitio
La Nación 19 de julio del 2013	Superintendencia y MEP entran en dimes y diretes por fondo para Internet	Gobierno - Sutel - MEP	Disputas - Gobierno exige resultados - Diferencias institucionales	http://www.nacion.com/nacional/MEP-Sutel-diretes-Internet-escolar_0_1354664545.html
La Nación 19 de julio del 2013	MEP defiende su propuesta de red	MEP - Sutel	Red educativa - Desarrollo - Necesidades del MEP	http://www.nacion.com/nacional/MEP-defiende-propio-plan_0_1354664583.html
La Nación 20 de julio del 2012	Defensoría de los Habitantes respalda las críticas contra Sutel	Defensoría de los Habitantes - Sutel - MEP	Críticas - Responsabilidades institucionales - Gastos del MEP	http://www.nacion.com/nacional/Defensoria-suma-criticas-Sutel_0_1354864550.html
El Financiero 21 de julio del 2013	Fisuras de Presidencia y Sutel se agravan por uso de recursos para reducir brecha digital	Sutel – Gobierno Sutel - Fonatel - Gobierno - MEP	Ejecución de presupuesto - Lentitud - Conexión a Internet	http://www.elfinancierocr.com/tecnologia/Fonatel-Gobierno-Sutel_0_338966129.html
La Nación 23 de julio del 2013	Diferencias entre Sutel y Micitt impide mayores avances en desembolsos de Fonatel	Sutel - Micitt - Fonatel - MEP	Diferencia de opiniones - Proyectos no realizados - Desacuerdos	http://beta.nacion.com/nacional/telecomunicaciones/Diferencias-Sutel-Micitt-desembolsos-Fonatel_0_1355464553.html
El Financiero 23 de julio del 2013	Falta de comunicación entre Sutel y Micitt impide más avances en desembolsos de Fonatel	Micitt - Fonatel	Diferencias entre usos de dinero - Visiones distintas de País - Bajas Conexiones a Internet	http://www.elfinancierocr.com/tecnologia/Falta-comunicacion-Sutel-Micitt-Fonatel_0_341365867.html

Medio, fecha	Tema	Involucrados	Palabras clave	Sitio
La Nación 24 de julio del 2013	Lentitud desesperante	Sutel - Presidenta - ICE	Rechazo de directrices - Autonomía Fonatel - Fondos ociosos - Necesidades insatisfechas	http://www.nacion.com/opinion/editorial/Lentitud-desesperante_0_1355664421.html
El Financiero 26 de julio del 2013	Cámaras piden a Sutel y el Ejecutivo limar asperezas en caso Fonatel	Cámaras empresariales - Gobierno - Camtic	Cámaras - Sutel - Ejecutivo - Asperezas - Fonatel	http://www.elfinancierocr.com/tecnologia/Camaras-Sutel-Ejecutivo-asperezas-Fonatel_0_343165687.html
El Financiero 1 de agosto del 2013	Telefónica y Banco Nacional firman contrato para el primer proyecto de Fonatel	Telefónica de Costa Rica - Banco Nacional	Firman contrato - Proyectos	http://www.elfinancierocr.com/tecnologia/Telefonica-Banco-Nacional-proyecto-Fonatel_0_346765335.html
La Nación 6 de agosto del 2013	Sutel trabaja en forma ágil y eficiente	La Nación - Sutel - Fonatel - ICE	Administración de Fonatel - Plan Nacional de Desarrollo Telecomunicaciones	http://www.nacion.com/foros/Sutel-trabaja-forma-agil-eficiente_0_1358264163.html
La Nación 15 de agosto del 2013	Es mejor un esfuerzo coordinado	Sutel - MEP - Micitt	Identificación de entidades de servicios - Proceso Asignar recursos	http://www.nacion.com/foros/mejor-esfuerzo-coordinado_0_1360063984.html
Sutel 23 de agosto del 2013	Tres empresas ofertan segundo proyecto de Fonatel	ICE - Claro - Telefónica	Ofertas - Proyecto - Inversión de Fonatel	http://Sutel.go.cr/Ver/Contenido/ice-claro-y-telefonica-ofertan-proyecto-Fonatel/309

Medio, fecha	Tema	Involucrados	Palabras clave	Sitio
La Nación 24 de agosto del 2013	Claro, ICE y Movistar compiten por llevar Internet a Pococí	Claro - ICE - Movistar - Fonatel	Adjudicación Proyectos	http://www.nacion.com/nacional/Claro-ICE-Movistar-Internet-Pococi_0_1361863829.html
Sutel 30 de agosto del 2013	Fonatel saca concurso para llevar Internet aestudiantes de la Zona Norte	Escuelas y Colegios de la Zona Norte - Fonatel	Concurso - Internet Banda Ancha	http://Sutel.go.cr/Ver/Contenido/Fonatel-llevara-Internet-a-60-mil-estudiantes/311
La Nación 5 de setiembre del 2013	Sutel podría trabajar con agilidad y eficiencia	Defensoría de los Habitantes - Sutel - Banco Nacional - Contraloría - Poder Ejecutivo - ICE - Comunidades Siquirres	Seguimiento de fondos - Fideicomiso - Ejecución de proyectos - Velocidad de Internet	http://www.nacion.com/foros/Sutel-podria-trabajarcon-agilidad-eficiencia_0_1364263571.html
Sutel 6 de setiembre del 2013	ICE gana segundo proyecto de Fonatel	Fonatel - ICE - Banco Nacional	Adjudicación - Proyectos Sutel - Planificación 2014	http://Sutel.go.cr/Ver/Contenido/adjudicado-al-ice-segundo-proyecto-de-Fonatel/313
La Nación 22 de noviembre del 2013	Fonatel recibió ofertas para llevar Internet a 200 000 personas en la zona norte	Proyectos en Zona Norte, Fonatel, Banco Nacional.	Concurso Fonatel para la zona norte	http://www.nacion.com/nacional/telecomunicaciones/Fonatel-Internet-personas-Costa-Rica_0_1379862153.html
La Nación 25 de diciembre del 2014	Movistar y Claro llevarán Internet a la zona norte	Proyectos, Fonatel, Zona Norte, Sutel.	Adjudicación de 5 proyectos en la Zona Norte	http://www.nacion.com/nacional/Movistar-Claro-llevaran-Internet-norte_0_1386461383.html

Fuentes: www.nacion.com/search, www.larepublica.net, www.diarioextra.com, www.semanario.ucr.ac.cr, www.elfinancierocr.com

2.2 PROYECTOS A CARGO DEL FONATEL

2.2.1 Proyecto en Pacuarito de Pococí

En el informe 2012 se incluyó el lanzamiento del primer cartel de licitación en diciembre de ese año, en el cual se pretendía llevar servicios de telecomunicaciones a 7 comunidades del distrito de Pacuarito en Limón. El proyecto contemplaba dos etapas, la primera consistía en la implementación de la infraestructura para proveer el acceso a los servicios de telefonía fija e Internet en el área de servicio. La segunda consistía -en ese primer cartel- en el soporte y mantenimiento de la infraestructura para proveer el acceso a los servicios de telefonía fija e Internet en el área de servicio y la provisión a los centros de prestación de servicios públicos especificados. Sobre la banda ancha y de conformidad con la Estrategia Nacional de Banda Ancha (ENBA), se busca que la empresa garantice que los servicios permitan a los usuarios acceder al servicio de Internet de banda ancha, en una etapa inicial, con una velocidad de al menos 2 Mbps de descarga (bajada) y 768 kbps de carga (subida) para cada usuario.

Además, con el propósito de que exista el servicio de red local inalámbrica (LAN) en las instalaciones y los alrededores de los centros educativos, se debe implementar una red local inalámbrica (WLAN) que tenga las siguientes características: cobertura total (dentro de edificaciones y en las áreas verdes); proporcionar una cobertura mínima de la red inalámbrica de 50 metros; un ancho de banda mínimo de Internet: inicialmente 6 Mbps de descarga (bajada) y 1.5 Mbps de carga (subida), ampliable a 8 Mbps/2 Mbps; protección de *Firewall* y sistemas de seguridad de ingreso a la red (IPS/IDS), así como un servidor proxy filtro contenido, sistema de protección UPS con supresor de picos que provea al menos 2 horas de operación de la red ante la falta de servicio eléctrico. Se incluyen sistemas contra descargas, cableado estructurado y la disponibilidad mínima de la red inalámbrica deberá ser de un 90%.

El proyecto incluía 11 centros educativos que agrupaban a 1119 estudiantes y se calculó la subvención máxima del Fonatel por un monto de 311,678 US$.

Sin embargo, el proyecto fracasó porque ninguna empresa quizo concursar, por lo que el cartel se declaró desierto y se inició un nuevo proceso de formulación. En oficio FID 392-2013 del 1 marzo del 2013, Mauricio Zamora, Director de fiduciaria del Banco Nacional de Costa Rica (BNCR) enumera los comentarios vertidos por los operadores y las razones por las cuales no participaron:

1. No hay referencias para el cálculo del subsidio, no se facilitó el cálculo ni los supuestos, por lo tanto se vuelve riesgoso participar.
2. El contrato es ruinoso para el oferente y el cartel presenta ambigüedad.
3. El equipo que hay que comprar, cambia el giro del negocio de las empresas que pudieran concursar, por lo tanto se pierde el objeto del cartel.
4. Los parámetros de calidad y sobre suscripción son mayores incluso que en San José. ¿Para

qué vender servicios si es obligatorio dar un servicio comunal? Todo el pueblo se acercaría a estos puntos a tener acceso sin costo alguno.

5. Desde el punto de vista comercial el proyecto no es rentable para los operadores.
6. Desde el punto de vista de seguridad es muy riesgoso, por la inversión a realizar en equipos.
7. Los servicios opcionales limitan la participación de los posibles oferentes pues existe una zona gris que los vuelve obligatorios: No pueden dejar de incluirlos u ofertarlos, con lo cual el contrato es muy oneroso.
8. La responsabilidad social ya fue cubierta por parte de los operadores con el 1.5% de la cuota que cancelan las empresas por el tema parafiscal, debe ser el Fonatel como fondo quién asuma estos riesgos, no los operadores.
9. Valorar la posibilidad de hacer audiencias previas y tomar en consideración los comentarios y observaciones de los oferentes.

Estas razones fueron consideradas para la reelaboración del cartel, que fue adjudicado a la empresa Telefónica de Costa Rica TC S.A. el 14 de julio del 2013 y se encuentra en ejecución.

2.2.2 Proyecto: La Roxana de Pococí

Esta contratación tiene como objetivo proveer el acceso a los servicios de voz e Internet de banda ancha a los Centros de Prestación de Servicios Públicos (CPSP) ubicados en las comunidades de La Curia, La Lidia y Aguas Frías del distrito de Roxana de Pococí, provincia de Limón.

Para este proyecto -como para los siguientes- la empresa adjudicada deberá presentar el diseño de red para la provisión del acceso y los servicios solicitados. Se debe contar con:

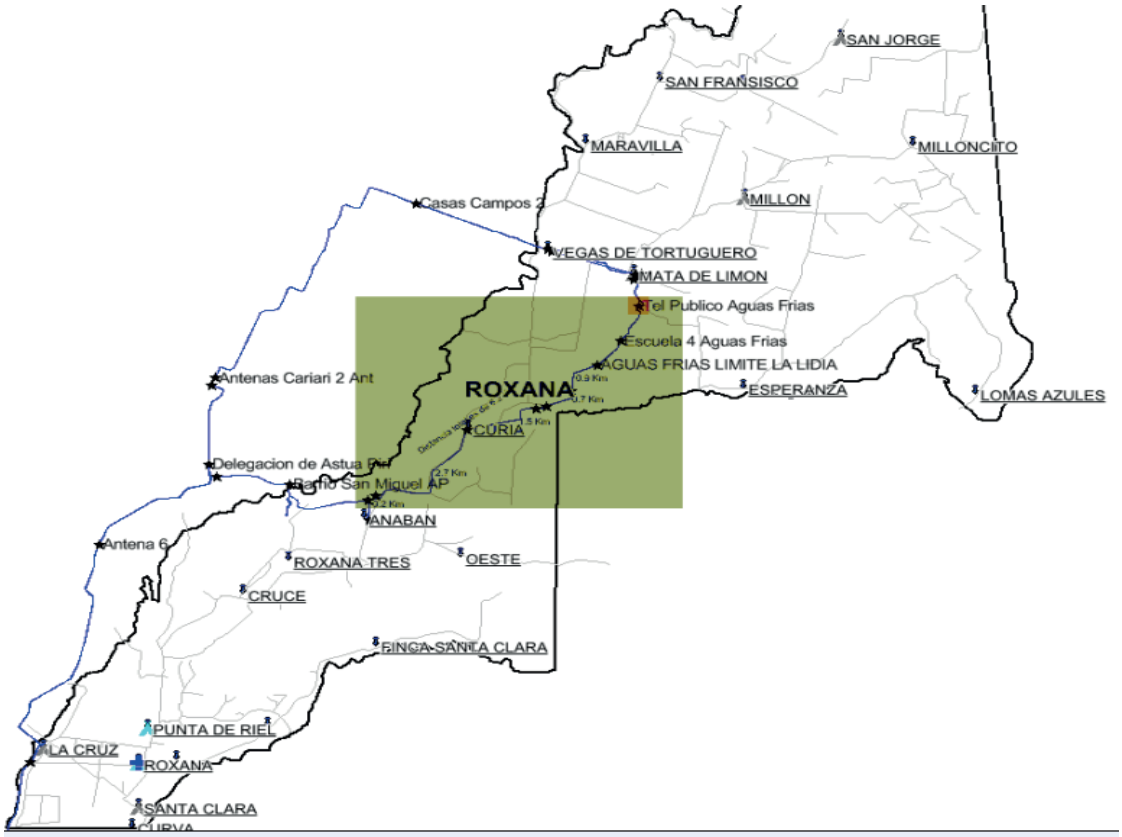
- La información técnica de la plataforma de red utilizada en la solución.
- La cantidad de nodos, el número y la capacidad de los enlaces de transporte propuestos.
- Un diagrama esquemático de la topología de red con las conexiones troncales.
- Listado de los equipos propuestos con cantidad, marca y modelo.

Los oferentes podrán generar un mayor detalle en el diseño de la red y se admitirían cambios siempre y cuando mejoren la capacidad y funcionalidad de la red. También deberán entregar el diseño de la conexión para el usuario final y contará con la información técnica del tipo de equipo que se instalaría en la ubicación del usuario y un diagrama esquemático de la conexión del usuario final y el enlace de éste a la red.

Se estima preliminarmente en 281 viviendas y unas 983 personas las usuarias potenciales de los servicios brindados. La subvención máxima del Fonatel para este proyecto sería de 132,722 US$ y el plazo del contrato será por cinco años. El proyecto fue adjudicado al Instituto Costarricense de Electricidad.

Figura 2.1

Mapa adjunto a concurso 004-2013



Fuente: Sutel 2013.

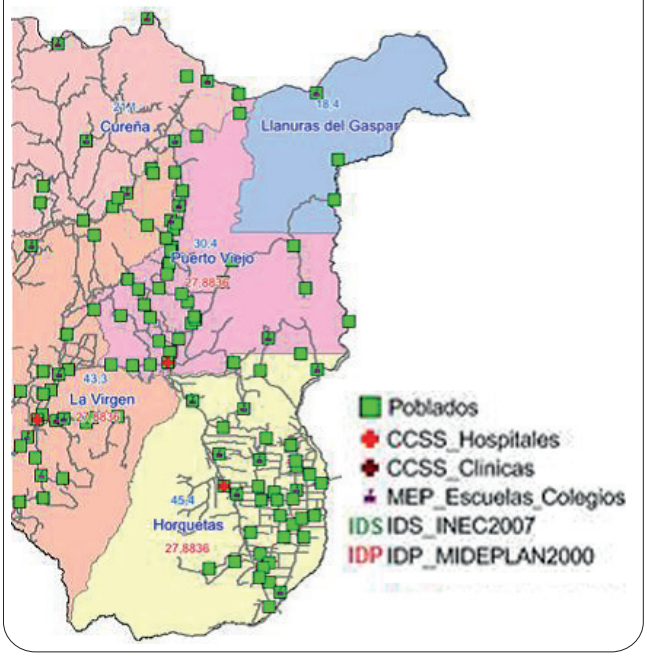
2.2.3 Proyecto en Sarapiquí

Se tiene como objetivo brindar acceso a los servicios de voz e Internet de banda ancha a las comunidades Cureña, Horquetas, La Virgen, Llanuras Del Gaspar y Puerto Viejo de Sarapiquí en la provincia de Heredia, además proveerá de estos servicios a los CPSP. Se estima preliminarmente que en el área hay unas 15,700 viviendas, con una población de 57,147. En la zona operan varias empresas que ofrecen servicios de telefonía móvil, servicios de voz aceptables en las rutas principales, así como baja o nula calidad en el servicio de Internet, desmejorando al alejarse de las cabeceras de los distritos.

Según el cartel del proyecto, los recursos del Fonatel se utilizarán como se establece en el inciso b) del Artículo 36 de la Ley 8642. Estos recursos, de acuerdo con lo establecido en el artículo 20 el Reglamento de Acceso Universal, Servicios Universal y Solidaridad, pueden aplicarse a: La inversión, la operación o mantenimiento y/o actividades complementarias necesarias

Figura 2.2

Mapa de prestación de servicios del concurso 008-2013 para Sarapiquí



Fuente: Sutel 2013.

para el funcionamiento de los servicios de telecomunicaciones, pudiendo abarcar entre otros, estudios técnicos, adquisición de equipos, materiales, obras civiles, así como programas de sensibilización, difusión y capacitación necesarios para el correcto cumplimiento de las Agendas Digitales y de Solidaridad, que forman parte integral del Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones (PNDT). Se determina que para dicho proyecto la subvención máxima del Fonatel será de 5,268,044 US$ y deberá aprovisionar la infraestructura que permita el acceso a los servicios de voz e Internet de banda ancha en el área de servicio, además del soporte y mantenimiento de la infraestructura para proveer los servicios durante el plazo del contrato en la localidad. Para la población en general se requiere una velocidad de 2 Mbps y para los CPSP 4 Mbps de subida y 768 Kbps de bajada.

Para este proyecto los CSPS se componen de 6 CEN-CINAI, 18 CECI, 27 centros de salud, 20 colegios y 116 escuelas. Este proyecto fue adjudicado el 24 de diciembre del 2013 a la empresa Claro CR Telecomunicaciones por un plazo inicial de 5 años.

2.2.4 Proyecto en los Chiles

Contempla llevar los servicios y el equipamiento requerido para proveer servicios de voz e Internet en banda ancha en las comunidades de Caño Negro, El Amparo, Los Chiles y San Jorge. Los servicios que se presten serían suscritos según la demanda comercial de los usuarios y el concurso no garantiza a la empresa ningún volumen de demanda específico, por lo que asumiría el riesgo comercial. El contratista podrá proceder con la instalación de los servicios para cada CPSP, una vez que tenga un contrato de adhesión por la prestación de servicios de telecomunicaciones, homologado por Sutel y firmado por un representante del CPSP que se encuentre facultado legalmente[12].

Se estima que hay 6035 viviendas con unos 23735 habitantes. Las fuentes de ingreso están distribuidas entre el campo agrícola, el comercio, las instituciones públicas y entidades privadas. En las zonas más alejadas se intensifica la producción de piña, banano y ganadería.

12 Sutel-BN concurso 006-2013.

Se cuenta con servicios públicos básicos como electricidad, agua potable, salud y centros educativos. Hay varios operadores de telefonía celular e Internet.

Según el cartel se requiere:

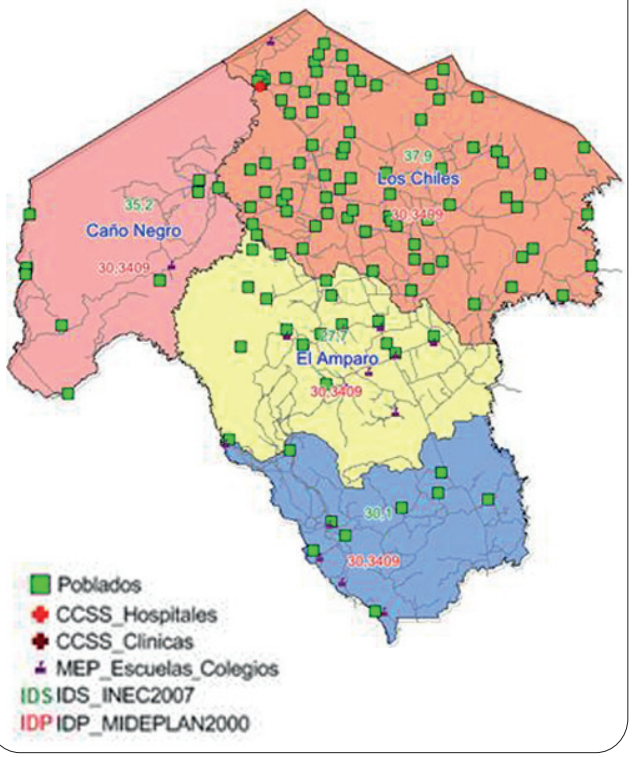
- La información técnica de la plataforma de red utilizada en la solución.
- La cantidad de nodos, el número y la capacidad de los enlaces de transporte propuestos.
- Un diagrama esquemático de la topología de red con las conexiones troncales.
- Listado de los equipos propuestos con cantidad, marca y modelo.
- Las características técnicas de las obras civiles necesarias para la complementación de la plataforma de red diseñada. En el caso de torres de comunicación, es necesario que el oferente presente como mínimo la ubicación preliminar, la altura, el tipo, la capacidad de carga de mecánica y de cimentación.

Se incluyen los elementos mencionados en el concurso de la Roxana de Pococí relativos a los cambios para incrementar la eficiencia, mayor detalle de la propuesta y las especificaciones hacia los usuarios finales.

La subvención máxima de Fonatel para este proyecto se calculó en 4,042, 230 US$ y se prevé dar servicio a 70 escuelas primarias, 9 centros de secundaria, 5 centros de salud, 22 CECI, 5 CEN-CINAI y las velocidades programadas son iguales a las de Sarapiquí. Este concurso le fue adjudicado a Telefónica de Costa Rica S.A. por un plazo de 5 años a partir del 24 de diciembre del 2013.

Figura 2.3

Mapa sobre prestación de servicios: concurso Sutel-BN 006-2013



Fuente: Sutel 2013

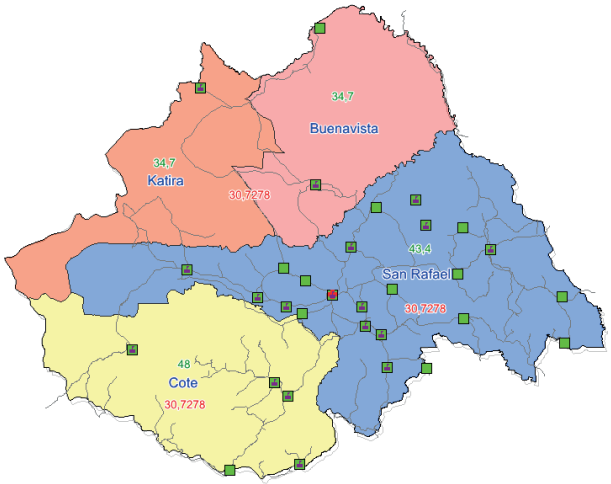
2.2.5 Proyecto en Guatuso

Al igual que los anteriores proyectos, se establece el llevar servicios de voz e Internet a las comunidades de Buena Vista, Cote, Katira y San Rafael de Guatuso de Alajuela.El mapa presentado en el concurso omitió la simbología, pero es la misma de los gráficos anteriores.

Hay alrededor de 4409 viviendas con una población aproximada de 15,508 personas. La mayoría de las fuentes de empleo están ligadas a la agricultura, especialmente a empresas bananeras y piñeras. Se cuenta con los principales servicios básicos y una cobertura aceptable de

Figura 2.4

El mapa presentado en el concurso Sutel-BN 005-2013



Fuente: Sutel 2013

comunicación por voz. La cobertura de Internet es muy deficiente o nula, llegando a ser casi inexistente en las zonas más alejadas de los centros de población.

De manera complementaria es importante destacar- para todos los concursos- los elementos que se deben entregar a los 60 días hábiles después de adjudicado el cartel:

- Un plan de pruebas detallado y los resultados esperables, tanto para la entrega de la infraestructura, como para la entrega de los servicios a los CPSP. El fideicomiso elaborará una guía de recepción de obra, la cual formará parte integral del contrato, basada en el plan de pruebas y la oferta presentada.
- Los informes de ejecución del proyecto para la primera etapa serán presentados de acuerdo con los lineamientos definidos en el concurso y el contrato.
- Al final de cada una de las etapas del proyecto el contratista deberá presentar una declaración jurada suscrita por el representante legal, en la cual se indique que los bienes y servicios requeridos han sido provistos de acuerdo con las especificaciones solicitadas.
- El cronograma de trabajo deberá ser entregado con su respectiva oferta y, posteriormente, dicho cronograma deberá ser actualizado y acordado entre las partes antes de la firma del contrato.
- En el cronograma se definan las etapas, tareas, entregables y demás actividades necesarias para el adecuado desarrollo y seguimiento del avance del proyecto.
- El cronograma de trabajo entregado por el oferente debe ser detallado, coherente, bien estructurado y organizado, con al menos las siguientes características para cada una de las etapas del proyecto:

  a. El cronograma detallado de las actividades que realizará el contratista, que incluya la fecha de entrega de los productos esperados, responsables y la asignación de recursos.

  b. El detalle de todas las actividades por desarrollar para el cumplimiento de los requerimientos de este concurso.

c. Las fechas de entrega de los productos y servicios requeridos.

d. La duración, en días hábiles, de todas las tareas y sub-tareas por realizar.

e. Las personas asignadas a cada una de las tareas.

f. El detalle de las tareas predecesoras de las que depende cada una, así como la concurrencia en su ejecución.

g. Las sesiones mensuales de control de avance del cumplimiento, así como del control de la calidad de los productos o servicios requeridos.

h. El cronograma debe ser dinámico, por lo que deberá contener un campo que indique el porcentaje de avance en la ejecución de cada una de las tareas; con el objetivo de que cada semana se pueda evaluar el grado de avance del proyecto.

i. El cronograma debe incluir la ruta crítica y la línea base de tiempo, presupuesto y recursos.

j. En este cronograma el adjudicatario deberá demostrar que realizará la totalidad de las tareas requeridas y aplicará las correcciones requeridas por el fiduciario a más tardar en el plazo de entrega establecido[13].

La información anterior es muy relevante para todos los procesos de contratación efectuados en las adjudicaciones del 24 de diciembre del 2014 y serán claves cuando finalice el plazo, para que sean parte integral del contrato. En el momento de la elaboración de este capítulo dichos plazos no habían finalizado, por lo que será material de estudio en próximas investigaciones.

Se espera poder llevar los servicios estipulados a los CPSP que lo componen, a saber: 50 escuelas, 3 colegios, 2 centros de salud, 5 CECI y 6 CEN-CINAI.

La subvención máxima del Fonatel para este proyecto en Guatuso es de 2,048,150 US$ y fue adjudicado por 5 años a la empresa Telefónica de Costa Rica S.A.

2.2.6 Proyecto en San Carlos

Este concurso busca llevar los servicios de voz e Internet a las comunidades de Buena Vista, Cutris, Pocosol y Venado de San Carlos, provincia de Alajuela y a los CPSP de esas comunidades.

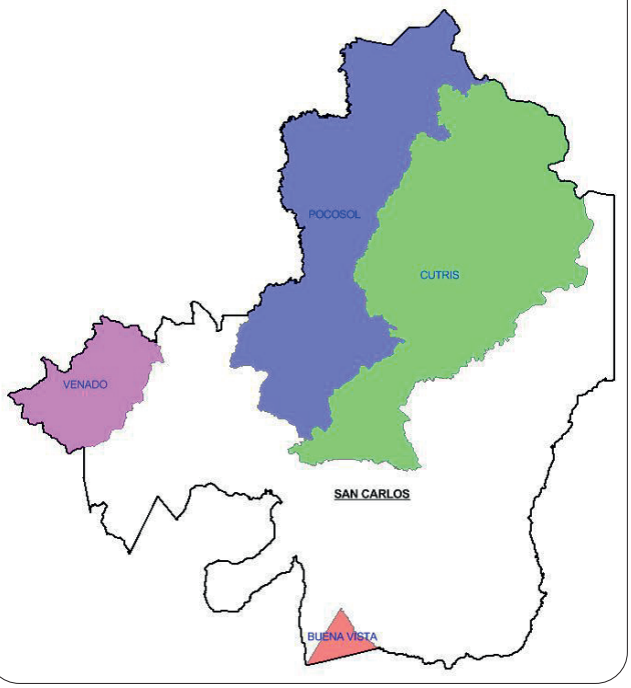
Las viviendas proyectadas son 7187, con aproximadamente 27,808 personas que cuentan con los servicios básicos. Al igual que las anteriores regiones, tiene acceso a un aceptable servicio de voz con un acceso bajo o nulo al servicio de Internet, en especial en las zonas más alejadas.

La empresa que sea adjudicada deberá presentar -además de lo señalado en el cartel de Guatuso- una propuesta de los reportes para los entregables de la operación en las etapas 2 y 3 del proyecto donde se darán los servicios al público. De ser requerido, esta información sería manejada como confidencial, si es expresamente señalado por la empresa adjudicataria.

13 Sutel-BN, concurso 005-2013, pag 14.

Figura 2.5

Mapa presentado en el concurso Sutel-BN 007-2013



Fuente: Sutel 2013

La documentación deberá contemplar:

- Cantidad de mantenimientos domiciliarios y redes mensuales.
- Reporte de clientes según el servicio contratado mensualmente.
- Reportes de los CPSP por tipo, productos adquiridos, número de contrato, monto, entre otros datos.
- Reporte de cancelaciones de servicios mensuales, por producto.
- Reporte de tiempos de respuesta de mantenimientos e instalaciones.

Se deberá presentar una propuesta de contabilidad separada. Para el caso puntual de los ingresos, el oferente debe presentar el modelo de asociación de estos al proyecto, la metodología de medición y verificación, al igual que las herramientas usadas. El modelo final será determinado al momento de la firma del contrato. La responsabilidad de la entrega de estos resultados es de la empresa adjudicada.

Por otro lado, en todos los concursos se aclara que la infraestructura y el equipamiento que utilice o despliegue la empresa para proveer los servicios de telecomunicaciones y en los CPSP para los servicios de Internet en banda ancha serán propiedad de la misma hasta la finalización del contrato[14].

Para estos concursos se establecieron como definiciones de servicios lo establecido en el artículo 3 del Reglamento sobre el Régimen de Protección al Usuario Final del Servicio de Telecomunicaciones, publicado en la Gaceta N° 72, del 15 de abril de 2010. El servicio de voz fija se definió como: "Servicio telefónico que permite el intercambio bidireccional de tráfico de voz en tiempo real, entre diferentes clientes o usuarios cuyos terminales tienen un rango de movilidad limitado. En esta categoría se incluyen los servicios brindados mediante conmutación de circuitos y voz sobre IP, a través de medios alámbricos o inalámbricos".

El servicio de acceso a Internet de banda ancha, para lo cual se deberá identificar e implementar la solución tecnológica requerida para que los usuarios de la zona puedan acceder a la red de Internet de banda ancha, se define de la siguiente forma:

14 Sutel-BN concurso 007-2013, pag. 19.

Red mundial de acceso público constituida por un conjunto descentralizado de redes de comunicación interconectadas, que utilizan la familia de protocolos TCP/IP (Protocolo de control de transporte / Protocolo de Internet de Banda Ancha), tanto para su enrutamiento como para el control de los flujos de datos y aseguramiento de recepción de información, cuyo acceso se efectúa a través de diferentes tecnologías y medios alámbricos e inalámbricos.

La subvención máxima para este proyecto en San Carlos es de 4,558,885 US$ y contempla brindar los servicios 85 escuelas públicas, 13 colegios, 6 centros de salud, 7 CECI, 5 CEN-CINAI. Este concurso fue adjudicado a la empresa Claro CR Telecomunicaciones, por un plazo de 5 años a partir del 24 de diciembre del 2013.

2.2.7 Proyecto en Upala

Consiste en suministrar servicios de voz e Internet de banda ancha a las comunidades y a los CPSP de Aguas Claras, Bijagua, Delicias, Dos Ríos, San José, Upala, Yolillal de Upala en la provincia de Alajuela. El mapa no cuenta con la simbología, pero se puede ver en el del proyecto en Los Chiles.

Las viviendas de la zona se contabilizan preliminarmente en 11,518, con una población de 43,943 personas.En este, como en los otros concursos, se determinó la subvención máxima según el reglamento de acceso universal, servicio universal y solidaridad. El artículo 21 establece el cálculo del déficit derivado de la ejecución de los proyectos y programas (DPSU), que responde al subsidio máximo estimado para el desarrollo de un proyecto, en él se dice:

Para la determinación del (DPSU) y acceso o servicio universal, financiado con los recursos del Fonatel, se utilizará la siguiente fórmula de cálculo:

Es importante señalar que en los concursos se estableció que aquellos operadores o proveedores de servicios de telecomunicaciones que mantengan obligaciones específicas de cobertura derivadas de sus respectivos títulos habilitantes, no podrán incluir dentro de la subvención solicitada para el proyecto, la porción de costos de la infraestructura, existente o proyectada, que corresponda al cumplimiento de esas obligaciones, en las áreas de cobertura identificadas para el proyecto. Dichos costos deberán quedar expresamente reflejados en el cálculo de la subvención solicitada en la oferta[15].

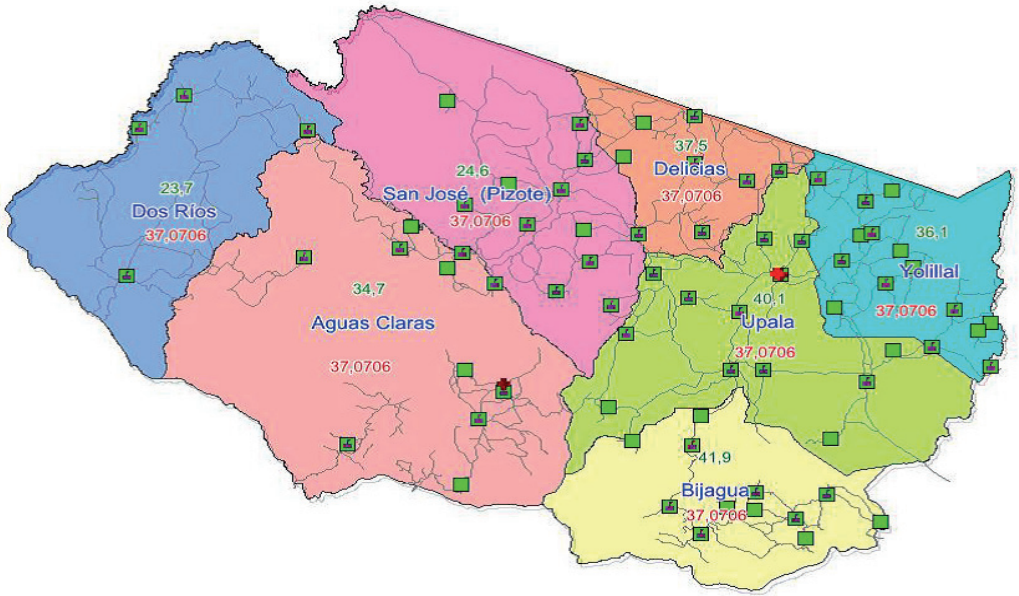
Según el método descrito anteriormente se estableció que el monto máximo para la subvención del Fonatel para este proyecto ascendería a los 4,070,102 US$ y se estima que llevaría el servicio a 111 escuelas públicas, 19 secundarias, 11 centros de salud, 11 CECI, 5 CEN-CINAI.

El proyecto fue adjudicado a la empresa Claro CR Telecomunicaciones el 24 de diciembre del 2013 por un período inicial de 5 años.

15 Sutel-BN, concurso 009-2013, pag. 23

Figura 2.6

Mapa adjuntado en el concurso Sutel-BN 009-2013



Fuente: Sutel 2013

DPSU = Costos evitables – (Ingresos directos prestación del servicio universal + Ingresos indirectos resignados)

Cuadro 2.2 Definiciones de cada variable
Costos evitables: son los ahorros que tiene un operador eficiente a largo plazo si no presta el servicio. Se dice que los costos son de un operador eficiente, cuando estén basados en un dimensionamiento óptimo de su planta, valorada a costo de reposición, con la mejor y más eficiente tecnología disponible y en la hipótesis de mantenimiento de la calidad de servicio.
Ingresos directos prestación del servicio universal: son los ingresos que dejaría de obtener un operador si no prestara el respectivo servicio universal, e incluyen los ingresos por cargo de conexión, abono, tráfico generado por los clientes a los que se les dejaría de prestar dicho servicio.
Ingresos indirectos resignados: son los ingresos indirectos que dejaría de obtener un operador si no prestara el respectivo servicio universal, e incluyen los ingresos por las llamadas efectuadas por otros clientes del mismo operador u otros interconectados al mismo, con destino a los clientes a los que se les dejaría de prestar dicho servicio y los ingresos por llamadas de sustitución que realizarían los clientes y/o usuarios a los que se les dejaría de prestar el servicio desde teléfonos públicos u otros teléfonos del mismo operador[16].

Fuente: Artículo 32 Reglamento de acceso universal, servicio universal y solidaridad.

16 Reglamento se acceso universal, servicio universal y solidaridad, Alcance 40 Gaceta 201,2008, pag. 15.

2.3 ANDAMIAJE OPERATIVO PARA EL FONATEL

Durante el 2013 se desarrolló la mayor parte de los documentos operativos que ponen en funcionamiento al Fonatel, estableciendo lineamientos operativos para la Unidad de Gestión, el BNCR y la Sutel, que fueron establecidos tanto en el fideicomiso como en el posterior contrato con la Unidad de Gestión.

Esta investigación oficializó una solicitud a la presidenta del consejo de la Sutel, mediante oficio Prosic 114-2013 del 23 de agosto del 2013 donde se le solicitaba:

- Presupuesto anual detallado de la administración del Fonatel dentro de Sutel.
- Plan Anual de Proyectos y Programas.
- El manual de compras del fideicomiso.
- Manual de ingresos.
- Manual de selección y estructuración de proyectos.
- Manual de gestión de proyectos.
- Políticas de Control interno.
- Programa de flujos de recursos del fideicomiso.
- Manual de la Unidad de Gestión (UG).
- Miembros y atestados de los integrantes de la UG.
- Los informes elaborados hasta la fecha por la UG.
- Pagos efectuados a la UG en los meses laborados con su debida liquidación.
- El Plan Anual y Plan de trabajo de la UG.
- Manual del Comité de Vigilancia.
- Integrantes del Comité de Vigilancia.
- Informes emitidos por el Comité de Vigilancia.

Después de varias gestiones y esfuerzos por accesar los documentos, fue hasta el 11 de noviembre que se pudieron obtener los primeros documentos que habían sido publicados en la pagina: http://www.Sutel.go.cr/Ver/Contenido/proyectos-en-tramite/178.

El resto de la información había que solicitarla al Departamento fiduciario del Banco Nacional; toda la recopilada para esta investigación se encontrará disponible en su versión digital y se harán las gestiones para que esté a disposición en el sitio www.prosic.ucr.ac.cr.

2.3.1 Manual de selección y estructuración de proyectos

Este manual tiene como principal propósito clarificar la metodología utilizada para valorar los proyectos presentados ante la Sutel con el fin de optar por recursos del fondo. En el siguiente flujograma de la Figura 2.7 se resume el procedimiento.

Se determinó que las propuestas recibidas pasarían al nivel de admitidas para ser parte del plan anual de proyectos y programas si cumplían con tres requerimientos:

1-**Provenir de una fuente válida**, que pueden ser: proyectos del Acuerdo social digital; iniciativas de operadores de red y proveedores

de servicios de telecomunicaciones y solicitudes de comunidades y ciudadanos.

Las iniciativas que no provengan de una fuente válida serían descartadas notificando al solicitante, conforme al artículo 23 del Reglamento de Acceso y Servicio Universal.

2- **Cumplir con el formato establecido**: Para que una iniciativa pueda considerarse como "Recibida" debe cumplir con los lineamientos especificados en el "Instructivo para la Presentación de Iniciativas para la Formulación de Proyectos y Programas con Cargo a Fonatel".

3- **Pertinentes**: en el manual significa que responden a una política de interés público, que se reduzca la brecha digital; en una zona donde la inversión no es rentable, que se beneficien comunidades de bajos recursos, instituciones o personas con necesidades especiales.

Otras consideraciones que contiene este manual para la jerarquización de criterios a la hora de evaluar las iniciativas indican que los interesados deben conocer que es posible la consolidación de sus propuestas en proyectos más grandes, debido a su pertenencia a un mismo sector o a un área geográfica cercana.

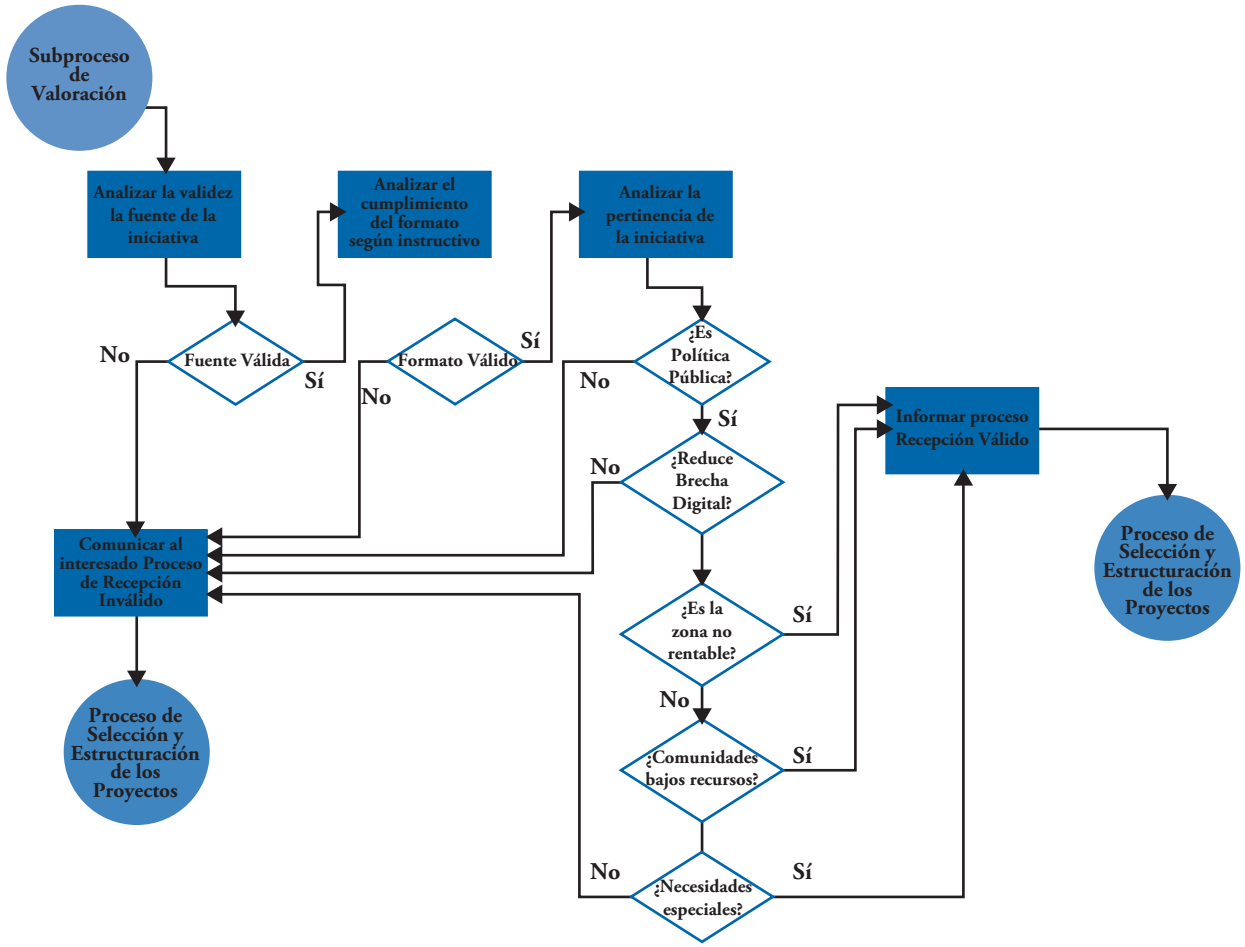
Por otro lado, indica las normas que deben ser valoradas en todo momento porque enmarcan las acciones públicas del fondo, a saber: Ley general de telecomunicaciones y sus reglamentos, el Plan nacional de telecomunicaciones y los planes e instrumentos de política pública derivados del PNDT. Se menciona además la "discrecionalidad operativa" de la Sutel por su mandato legal y ponen de ejemplo la ruralidad de las iniciativas.

Finalmente señalan criterios específicos de los proyectos a saber:

- Todas las iniciativas deben respetar los principios de focalización, sostenibilidad y transparencia de la Sutel.
- Esclarecer el tipo de subsidio que se requiere (a operador, beneficiario o combinación de ambos) y, debido a la necesidad de maximizar el impacto positivo de los recursos aportado, se debe expresar el monto absoluto del subsidio requerido. En el caso de los operadores, se podrá aplicar de acuerdo a lo definido en el artículo 32 de la Ley General de Telecomunicaciones y al artículo 20 del Reglamento.
- El porcentaje del costo del proyecto que deberá ser cubierto por el aporte del Fonatel para desarrollar la infraestructura de acceso.
- La escala de los proyectos en cuanto a su cobertura geográfica y de población.
- La complementariedad o independencia del proyecto con respecto a otros.
- La sostenibilidad del proyecto luego de finalizar su implementación.
- El trabajo colaborativo requerido entre diferentes organizaciones y la relación con las prioridades nacionales establecidas en el PNDT.
- El riesgo asociado a la obtención de los permisos requeridos por autoridades públicas para la implementación de los proyectos.
- La facilidad o complejidad de la mecánica de coordinación entre el desarrollo de la infraestructura de acceso y la oferta del servicio continuo, dadas situaciones legales, institucionales y de financiamiento.

Figura 2.7

Metodología utilizada para valoración de proyectos



Fuente: Manual de selección y estructuración de proyectos 2013 Sutel-BN

- Asegurar que la capacidad propuesta para los servicios que se proveerán con el proyecto serán suficiente para cubrir satisfactoriamente las necesidades de servicio que el proyecto pretende satisfacer en todas sus etapas[17].

Para complementar este apartado, se recomienda ver el "Instructivo para la presentación de iniciativas a Fonatel" Sutel, junio del 2013, que se encuentra en los documentos anexos a esta investigación.

17 Manual de selección y estructuración de proyectos Sutel-BN 2013.

2.3.2 Manuales e información complementaria

El Consejo de la Sutel aprobó el 2 de noviembre del 2012 el Manual de compras del fideicomiso, cuyo objetivo es regular la adquisición de bienes y servicios que se realicen con los recursos del Fonatel y asegurar el cumplimiento de los requerimientos exigidos en la contratación administrativa e instrucciones emanadas desde la CGR.

En dicho manual se detallan los procedimientos de los diversos tipos de compras y las obligaciones de dicho comité en velar en que el procedimiento no violente la normativa, así como las reglas generales, actividades, limitaciones y responsabilidades que orientan la adquisición de bienes y servicios del fideicomiso.

El 17 de abril del 2013 la Sutel aprobó las políticas de control interno para el fideicomiso de gestión de proyectos y programas donde se enumeran las obligaciones y responsabilidades que tiene la Unidad de Gestión.

En el Informe Prosic 2012 se introdujeron brevemente algunos aspectos del contrato entre el BNCR y la Unidad de Gestión, a saber, la empresa *Ernst & Young*.

Resulta importante señalar algunas de las principales funciones y responsabilidades que tiene la UG, según el contrato y las políticas de control interno señaladas anteriormente:

- Proveer los servicios de los profesionales solicitados para conformar el Núcleo de la UG y los servicios adicionales especificados por el Fiduciario.
- Proveer servicios adicionales por entregables para la UG o integrar a la misma, por el plazo que se defina, profesionales adicionales, nacionales o extranjeros, que se requieran para el cumplimiento de los requerimientos establecidos en la contratación No. 01-2012.
- Brindar apoyo especializado al Fiduciario en la ejecución de las labores propias establecidas en el contrato de fideicomiso.
- Cumplir con las labores y entregables establecidos en el Cartel y Contrato de servicios según Concurso No. 01-2012.
- Acatar y aplicar lo establecido en el Manual de Compras del Fideicomiso para todos aquellos procesos de contratación que deba realizar en apoyo al Fiduciario.
- Apoyar al Fiduciario en los procesos que sean necesarios para la debida conceptualización, formulación, planificación, ejecución, gestión, supervisión y verificación del cumplimiento de las especificaciones técnicas y funcionales de los proyectos y programas que se desarrollen por medio del fideicomiso.
- Apoyar en la elaboración de la propuesta anual del presupuesto; así como apoyar en la confección y actualización en la proyección de gastos y flujos de efectivo que requiera el fideicomiso.
- Asesorar en la planificación financiera de las necesidades a futuro para la fijación anual de la Contribución Especial Parafiscal a Fonatel.

- Apoyar al fiduciario en la provisión de información a Sutel para la planificación financiera de las necesidades de los proyectos y programas.
- Elaborar la metodología y procedimientos necesarios para determinar la viabilidad (técnica, legal y financiera) de los proyectos requerida por el Consejo de Sutel para seleccionar los proyectos a desarrollar.
- Brindar los servicios técnicos requeridos por el Fiduciario para la formulación y definición del Plan Anual de Proyectos y Programas con cargo a Fonatel, el cual deberá ser sometido al Consejo de la Sutel para su aprobación por parte del Fiduciario, de acuerdo con las metas y prioridades que se definan en el PNDT y los objetivos fundamentales de acceso universal, servicio universal y solidaridad, establecidos en la Ley General de Telecomunicaciones.
- Brindar información y servicios técnicos para la elaboración de los informes semestrales sobre la operación de Fonatel ante la CGR y el Micitt, así como el anual a la Asamblea Legislativa, así como cualquier otro reporte extraordinarios. Además debe brindar el apoyo en las respuestas a las consultas que las auditorías internas y externas hicieran sobre la operación del fideicomiso.
- Determinar el costo/beneficio de las propuestas de proyectos remitidas por el Consejo de la Sutel, con el propósito de considerar su eventual desarrollo.
- Mantener al día el alcance y nivel de ejecución del Plan Anual de Proyectos y Programas del Fonatel.
- Fiscalizar, evaluar y preparar los informes de seguimiento y ejecución de los contratos u órdenes de compra bajo la gestión del fideicomiso.
- Generar y mantener disponible toda la información relacionada con los programas y proyectos.
- Ejecutar todos aquellos actos necesarios y esenciales para la consecución del objeto y finalidades de los programas y proyectos[18].

Aunado a esta amplia gama de responsabilidades que recaen sobre la UG, se suman las establecidas en el apartado de monitoreo, mantenimiento y sostenibilidad de los proyectos y programas que se podrán ver completas en el documento anexo y donde resaltan:

- Monitorear y dar seguimiento a los proyectos y programas, en aras de asegurar la sostenibilidad en el tiempo de las soluciones implementadas. Para tales efectos se deberá considerar lo establecido en el artículo 32 del Reglamento de Acceso Universal, Servicio Universal y Solidaridad.
- Ejecutar las gestiones administrativas para garantizar la operación y mantenimiento de los proyectos implementados, de conformidad con las condiciones establecidas en la contratación. Adicionalmente la UG deberá informar oportunamente al Fiduciario sobre las gestiones realizadas.

18 Consejo Sutel, acuerdo 024-019-2013, pag 4.

- Evaluar el impacto de cada proyecto y programa, entendido como un análisis de costo-beneficio antes o durante la ejecución.

En el mismo documento se establecen las obligaciones relacionadas con las contrataciones requeridas para el desarrollo de los proyectos y programas de Fonatel, que son:

- Desarrollar y proponer el cartel para las contrataciones, con base en los insumos y lineamientos técnicos.
- Realizar la evaluación de las ofertas, así como preparar y someter a la consideración del Fiduciario la recomendación técnica, de acuerdo con lo establecido en el Manual de Compras.
- Realizar el informe de finalización y cierre del proyecto o programa; enviarlo al Fiduciario para que el Consejo de la Sutel apruebe el cierre administrativo del proyecto.
- Dar seguimiento a los procesos de contratación en cada una de sus etapas.
- En caso de incumplimiento o erróneo procedimiento del contrato u orden de compra, gestionar ante el fiduciario la ejecución de garantías, cobro de multas y aplicación de cláusulas penales necesarias.
- En todas sus acciones relacionadas con los procesos de contratación deberán aplicarse los Principios y el Régimen de Prohibiciones de la Ley de Contratación Administrativa, el Régimen Recursivo aplicado al fideicomiso y la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito relacionado con los procesos de contratación administrativa.

2.3.3 Algunas de las actividades de la Unidad de Gestión

Como se ha abordado en diferentes partes de los Informes Prosic 2013 y 2012, el concurso público fue adjudicado por el BNCR a la empresa *Ernst & Young* por un monto mensual de 51,956 US$, lo que corresponde a 623,472 US$ anuales por dos años prorrogables, más el monto correspondiente en recursos adicionales, según las tarifas acordadas y las horas laboradas en el mes.

El contrato inició efectivamente el 24 de diciembre del 2012 y en la cláusula cuarta se establecen las responsabilidades del contratista.

En el inciso **a)** se compromete a proveer los servicios de los profesionales para conformar el núcleo de la unidad de gestión.

En el inciso **h)** la adición de servicios para la UG se hará por demanda y en ningún caso, constituye un compromiso u obligación del Fiduciario solicitar al contratista la adición de estos servicios durante la ejecución del contrato.

En inciso **i)** establece que el precio anual de todos los servicios prestados por la UG no podrá exceder lo establecido en el presupuesto anual y en ningún caso será superior a un millón quinientos mil dólares.

En la cláusula sexta se enumeran los integrantes del núcleo de la UG: Pablo Arrieta Guzmán como Director de la UG y los cuatro especialistas son: Cesar Hung, José Antonio Solera, Yorlen Solís y José Ignacio Alfaro Chamberlain, cuyos atestados se encuentran en los anexos de la presente investigación.

Imagen 2.1

ERNST & YOUNG

Ernst & Young, S.A.
Edificio Meridiano, Piso 2
25 metros Sur del Centro Comercial
Multiplaza, Escazú, San José, Costa Rica
P.O Box 48-6155

San José, 14 de Febrero del 2013

Señor
Mauricio Zamora Jiménez
Director General Banca Inversión
Fideicomiso de Gestión de los Proyectos y Programas del Fondo Nacional de Telecomunicaciones (FONATEL)

Estimado señor:

Con el fin de soportar el desarrollo de los entregables, de los próximos 5 meses, que a continuación se detallan es requerido el apoyo de personal adicional:

1. Creación de la línea base de Zona Norte: Desarrollo de todos los elementos para el análisis de la línea base de Zona Norte. Para lo cual se requiere el apoyo de personal junior y experto para análisis y búsqueda de información. Zona Norte considera más de 200 comunidades y es necesario investigar fuentes secundarias de información lo que requiere un número alto de horas hombre.
2. Creación del Manual de Contabilidad Separada: En atención a la solicitud de SUTEL, desarrollaremos los lineamientos para la contabilización de los proyectos utilizando una contabilidad separada. Para lo cual se require el apoyo de personal experto y personal senior.
3. Manejo Administrativo de documentación de carteles y proyectos de zona norte. Para lo cual se requiere el apoyo de personal junior.
4. Monitorear y dar seguimiento a los proyectos y programas, en aras de asegurar la sostenibilidad en el tiempo de las soluciones implementadas. Para lo cual se requiere apoyo de personal junior.

En la siguiente tabla se detalla las horas solicitadas y el costo según lo establecido en el contrato:

			Recursos Adicionales					
Recurso	Proyectado	Precio	Total	Feb	Mar	Abr	May	Jun
Staff	248	25,00	6.200,00	80	168			
Staff	248	25,00	6.200,00	80	168			
Staff	424	25,00	10.600,00	80	168	176		
Senior	248	32,00	7.936,00	80	168			
Senior	768	32,00	24.576,00	80	168	176	184	160
Senior	520	32,00	16.640,00			176	184	160
Specialist	792	55,00	43.560,00	80	168	176	184	184
Specialist	424	55,00	23.320,00	80	168	176		
Totales	**3.672,00**		**139.032,00**	**560,00**	**1.176,00**	**880,00**	**552,00**	**504,00**

Atentamente,

Pablo Arrieta Guzmán
Director Unidad de Gestión de Proyectos y Programas

Cc/ Archivo

Fuente: BNCR, Fideicomiso Fonatel

Desde el mes de febrero del 2013, la UG gestionó los montos por servicios adicionales a los 51,956 US$ que son los mensualmente estipulados en el contrato. En el oficio UG 004 del 14 de febrero, Arrieta comunica la necesidad de contratar servicios adicionales para desarrollar los entregables de los cinco meses siguientes y se establecen las horas para los 8 nuevos funcionarios.

Como se observa en el documento, la UG proyecta 8 nuevos funcionarios, por un plazo de 5 meses, para un total de 3,672 horas, que ascenderían 139,032 US$. Sin embargo en el oficio UG 007-13 se presenta una propuesta de cronograma que completa el oficio anterior, reduciendo el plazo de los servicios adicionales a tres meses.

Finalmente el 11 de marzo en oficio UG 008-13, como adición al UG 004-13 se modifican los requerimientos en número, periodo y horas. En este caso se solicitan 7 contrataciones para un total de 2,616 horas por un monto total de 95,544 US$ de febrero a marzo del 2013.

El 3 de abril del 2013 el Consejo de la Sutel aprueba mediante acuerdo 002-015-2013, el requerimiento de los servicios adicionales señalando: *De acuerdo con la justificación expuesta por el fiduciario y la Unidad de Gestión en esta oportunidad, aprobar el cronograma propuesto por la UG del fideicomiso 1082GPP-Sutel-BNCR y los recursos adicionales solicitados en el oficio FID 527-2013, en el entendido que en adelante estas solicitudes se acompañen con la recomendación formal del Fideicomiso del Banco Nacional de Costa Rica*[19].

19 Acuerdo Consejos Sutel 002-015-2013.

* Salvo en febrero de 2013 que facturó 52,688 US$

En los informes de resultado de la UG de febrero existen variaciones entre el presentado según oficio UG 014 del 21 de marzo del 2013 y el FID 580 -2013, en los cuales se informa al director del Fonatel sobre los detalles de las labores.

2.3.4 Servicios contratados por la UG durante 2013

Como se ve en la tabla siguiente la UG facturó por mes de 51,956 US$. El total para el año 2013 fue de **624,204 US$**. No obstante, los servicios adicionales varían mensualmente, lo que añade **265,855,5 US$** al año, lo cual implica que la empresa *Ernst & Young* se le pagó un total de **890,059,5 US$**.

Cuadro 2.3
Superintendencia de Telecomunicaciones
Presupuesto Ordinario
Montos en Costa Rica, Colón

Cuenta	Descripción	Presupuesto Ordinario
	TOTAL	413,589,346.00
0	Remuneraciones	227,634,020.00
1	Servicios	174,876,354.00
2	Materiales y Suministros	985,352.00
5	Bienes Duraderos	5,373,620.00
6	Transferencias Corrientes	4,720,000.00

Nota. La Cuenta 1, está compuesta por proyectos internos, como el sistema Informático de control de ingresos entre el Ministerio de Hacienda y Sutel, la contratación de la Auditoría Externa, y Contratación de Consultoría para los proyectos de Fonatel.

Fuente: Catalogo de cuentas de la Contraloría General de la República.

Tabla 2.1

Registro de pagos a la Unidad de Gestión de Ernst & Young

En esta cuenta se registra el gasto por el pago de la Unidad de Gestión ERNST & YOUNG según contrato N°001-2012 en su cláusula décimo cuarta.

Factura	Detalle	Periodo	Dólares	Tipo Cambio Contable	Monto en Colones
Factura N°7549	Pago Mensual	24-12-2012 al 24-01-2013	$51,956.00	₡496.32	₡25,786,801.92
Factura N°7790	Pago Mensual	25-01-2013 al 28-04-2013	$52,688.00	₡492.72	₡25,960,431.36
Factura N°7847	Pago Mensual	Marzo 2013	$51,956.00	₡493.36	₡25,633,012.16
Factura N°7984	Gastos reembolsables	Abril 2013	$1,547.50	₡493.36	₡763,474.60
Factura N°7962	Pago Mensual	Abril 2013	$51,956.00	₡493.36	₡25,633,012.16
Factura N°7873	Servicios adicionales Oficio 1473-SUTEL-SCS-2013 / Acuerdo 002-015-2013	Febrero 2013	$19,920.00	₡493.36	₡9,827,731.20
Factura N°7874	Servicios adicionales Oficio 1473-SUTEL-SCS-2013 / Acuerdo 002-015-2013	Marzo 2013	$28,924.00	₡493.36	₡14,269,944.64
Factura N°7983	Servicios adicionales Oficio 1473-SUTEL-SCS-2013 / Acuerdo 002-015-2013	Abril 2013	$23,232.00	₡493.36	₡11,461,739.52
Factura N°8093	Pago Mensual	Mayo 2013	$51,956.00	₡493.22	₡25,625,738.32
Factura N°8180	Pago Mensual	Junio 2013	$51,956.00	₡493.22	₡25,625,738.32
Factura N°8277	Pago Mensual	Julio 2013	$51,956.00	₡493.03	₡25,615,866.68
Factura N°8377	Servicios adicionales Oficio UG-091-13/ Acuerdo 011-044-2013 del Consejo de SUTEL según oficio 4165-SUTEL-SCS-2013	Agosto 2013	$32,560.00	₡493.51	₡16,068,685.60
Factura N°8378	Pago Mensual	Agosto 2013	$51,956.00	₡492.99	₡25,613,788.44
Factura N°8459	Pago Mensual	Setiembre 2013	$51,956.00	₡497.14	₡25,829,405.84
Factura N°8460	Servicios adicionales Oficio UG-105-13/ Acuerdo 011-044-2013 del Consejo de SUTEL según oficio 4165-SUTEL-SCS-2013	Setiembre 2013	$31,080.00	₡493.51	₡15,338,290.80
Pendiente	Registro Servicios Profesionales según clausula DECIMO CUARTA Honorarios del Contratista	Octubre 2013	$51,956.00	₡493.51	₡25,640,805.56
Total otros Servicios Contratados					₡324,694,467.12

Fuente: BNCR, Fideicomiso Fonatel

Tabla 2.2

SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES
CONTROL DE SALDOS ANUALES DE PRESUPUESTO
PLAN ANUAL DE ENERO 2013 A DICIEMBRE 2013
ACUMULADO AL MES DE DICIEMBRE 2013

Codigo	Descripcion	TOTAL Presupuesto Ordinario
006	**Oficina: Fondo Nacional de Telecomunicaciones**	
0005-0-01-01-300-003	Sueldos para cargos fijos	145.290.536,00
0005-0-01-03-300-003	Servicios Especiales	0,00
0005-0-02-01-300-003	Tiempo Extraordinario	0,00
0005-0-03-03-300-003	Decimotercer Mes (8.33%)	13.093.913,00
0005-0-03-04-300-003	Salario Escolar (8.19%)	11.899.295,00
0005-0-03-99-300-003	Otros Incentivos Salariales:	8.354.206,00
0005-0-04-01-300-003	CCSS E&M (9.25%)	14.540.059,00
0005-0-04-02-300-003	IMAS (0.50%)	785.949,00
0005-0-04-03-300-003	INA (1.50%)	2.357.847,00
0005-0-04-04-300-003	FODESAF (5.00%)	7.859.492,00
0005-0-04-05-300-003	Contribución Banco Popular (0.50%)	785.949,00
0005-0-05-01-300-003	CCSS IVM (4.92%)	7.733.740,00
0005-0-05-02-300-003	Pensiones Complementarias (1.50%)	2.357.847,00
0005-0-05-03-300-003	Fondo Capitalización Laboral (3.00%)	4.715.695,00
0005-0-05-05-300-003	Contribución Entes Privados	7.859.492,00
0005-1-01-01-300-003	Alquiler Edificios. locales. terrenos	12.873.041,00
0005-1-01-99-300-003	Otros Alquileres	12.923,00
0005-1-02-01-300-003	Agua y Alcantarillado	8.061,00
0005-1-02-02-300-003	Energía Eléctrica	432.277,00
0005-1-02-03-300-003	Correo	4.962,00
0005-1-02-04-300-003	Telecomunicaciones	5.279.636,00
0005-1-03-01-300-003	Información	6.510.689,00
0005-1-03-02-300-003	Publicidad y Propaganda	153.063,00
0005-1-03-03-300-003	Impresión. Encuadernación y Otros	30.191,00
0005-1-03-06-300-003	Comisiones y Gastos por Servicios	3.416.766,00
0005-1-03-07-300-003	Servicios de transferencia electrónica de informac	1.249.778,00
0005-1-04-04-300-003	Ciencias Económicas y Sociales	39.613.700,00
0005-1-04-05-300-003	Servicios de Desarrollo Sistemas Informáticos	56.591.000,00
0005-1-04-06-300-003	Servicios Generales	940.689,00
0005-1-04-99-300-003	Otros Servicios de Gestión y Apoyo	22.439.308,00
0005-1-05-01-300-003	Transporte Dentro del País	3.000.000,00
0005-1-05-02-300-003	Viáticos Dentro del País	3.000.000,00
0005-1-05-03-300-003	Transporte en el Exterior	5.000.000,00
0005-1-05-04-300-003	Viáticos en el Exterior	6.000.000,00
0005-1-06-01-300-003	Seguros	755.008,00
0005-1-07-01-300-003	Actividades de Capacitación	6.000.000,00
0005-1-08-01-300-003	Mantenimiento de Edificios y Locales	1.281.800,00
0005-1-08-07-300-003	Mant y Rep Maq y Eq y Mob Oficina	66.455,00
0005-1-08-08-300-003	Mant y Rep Maq y Eq Cómputo y Sist	22.156,00
0005-1-09-99-300-003	Otros Impuestos	194.851,00
0005-2-01-01-300-003	Combustibles y Lubricantes	165.172,00
0005-2-01-02-300-003	Productos Farmacéuticos y Medicinales	4.687,00
0005-2-01-04-300-003	Tintas. Pinturas y Diluyentes	252.277,00
0005-2-02-03-300-003	Alimentos y Bebidas	49.717,00
0005-2-03-01-300-003	Materiales y Productos Metálicos	8.585,00
0005-2-03-04-300-003	Materiales y Prod Eléctricos. Telef y de Cómputo	50.212,00
0005-2-04-01-300-003	Herramientas e Instrumentos	6.205,00
0005-2-04-02-300-003	Repuestos y Accesorios	14.433,00
0005-2-99-01-300-003	Utiles y Materiales de Oficina y Cómputo	92.788,00
0005-2-99-03-300-003	Productos de Papel. Cartón e Impresos	258.329,00

Fuente: Sutel-Fonatel

Superintendencia de Telecomunicaciones Presupuesto Ordinario 2014 Montos en colones de Costa Rica		
Cuenta	Descripción Partidas	Presupuesto Ordinario
Total		494,574,088.00
0	Remuneraciones	201.742.754,00
1	Servicios	275,289,387.00
2	Materiales y Suministros	2,955,012.00
5	Bienes Duraderos	5,178,964.00
6	Transferencias Corrientes	9,407,971.00

Fuente: Fonatel-Sutel 2013

Se debe resaltar que según el oficio 4165-Sutel-SCS-2013 del 22 de agosto del 2013, el Consejo de la Sutel no aprobó los servicios adicionales de un trimestre, según consta en el punto 3: *Con respecto a las horas correspondientes al trimestre mayo, junio y julio 2013, no procede una aprobación por parte del Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones, por cuanto la solicitud de recursos adicionales no fue presentada en tiempo y con el detalle necesario; sin embargo, siendo esto producto de la relación contractual entre el Banco Nacional de Costa Rica y la Unidad de Gestión, debe resolverse entre ambas partes*.

Según los documentos a los que tuvo acceso esta investigación, esos montos finalmente no fueron cancelados por fallas en el procedimiento de entrega, lo que hubiera incrementado el monto final cancelado a la UG.

En la Tabla 2.1 no se incluyen los servicios adicionales del último trimestre de 2013, que se encuentran en las facturas anexas a esta investigación. En octubre se facturaron 42,936 US$; en noviembre 41,832US$ y en diciembre 43,824 US$.

2.3.5 Presupuesto del Fonatel dentro de la Sutel

Al inicio del 2013 este fue el cuadro general del presupuesto ordinario del Fonatel que fue remitido.

En la Tabla 2.2 enviada por la Sutel en noviembre del 2013 se observan los desgloses de las anteriores partidas. Los montos correspondientes a salarios del Fonatel en la Sutel y otras cargas ligadas ascienden a 208,771,204 colones.

Para el presupuesto ordinario del año 2014, el Fonatel dentro de la Sutel percibe un incremento de su presupuesto en 80,984,742 colones, donde se disminuye en el rubro de salarios pero se incrementa el de servicios.

2.4 CONSIDERACIONES FINALES

Los informes de Prosic en los últimos 5 años vienen dando seguimiento a la apertura de las telecomunicaciones con el objetivo de analizar y profundizar un proceso que ha estado inmerso en vaivenes políticos, empresariales y técnicos que afectan a uno de los sectores más dinámicos de la economía y de mayor impacto en la calidad de vida de miles de ciudadanos, al promover el acceso a buenos servicios de telefonía e Internet a un precio que puedan pagar.

La intención de esta investigación y del Prosic es colaborar con la transparencia de los procedimientos en que se utilizan recursos públicos para hacer del conocimiento general, la información y documentación primordial sobre el correcto curso de los objetivos de dar acceso y servicio universal de telecomunicaciones a las poblaciones más vulnerables.

Una vez aprobada la legislación en materia de apertura de varios servicios ligados a las telecomunicaciones, los avances en cuanto a la conceptualización y planificación del Fonatel fueron exiguos o casi inexistentes. En los primeros tres años no se lograron determinar con claridad los mecanismos y la información básica requerida para la presentación de los posibles proyectos que pudieran ser revisados por la Sutel con el fin de avanzar a la espera de los recursos provenientes de las subastas de frecuencias.

En el 2013 finalmente inicia la ejecución de los recursos del Fonatel tras una larga espera, con múltiples problemas al operativizar el andamiaje necesario para la ejecución de los proyectos. Se espera que su puesta en marcha -durante el 2014- pueda llevar los servicios de voz e Internet a las comunidades en las cuales se adjudicaron los respectivos carteles. A mediados de ese año se tendrá claridad de los aspectos técnicos de los carteles licitados, además se iniciará la apertura de carteles para llevar los servicios a la zona sur.

Por otra parte, el porcentaje establecido en la legislación de 1% como monto máximo para la administración del Fonatel es el que ha sido asignado a la Sutel para que asuma sus obligaciones. Es por esto que el monto general para la ejecución de los objetivos se ha ampliado jurídicamente al darse la distinción entre los conceptos "administración del Fonatel" y la "gestión del Fonatel mediante el fideicomiso". La PGR advierte, sin embargo, que no existe en el articulado de la ley ninguna disposición que permita interpretar que sólo las referidas comisiones y la auditoría externa constituyen costos de administración que puedan ser cubiertos por los recursos de Fonatel, pero deja claro que el tope de lo financiado con los recursos del fondo no debería sobrepasar el 1% y el resto de los gastos deberían ser financiados con otras fuentes. Al no estar tan clara la diferenciación amerita un análisis más profundo por juristas especializados en contratación pública.

Según los presupuestos brindados por la Sutel-Fonatel en el 2013, el 1% para administración del fondo estuvo rondando los 2,120,000 US$ de los cuales se tenía presupuestado gastar unos 413 millones de colones. Por otra parte, estarían los porcentajes del 0.20% sobre desembolsos y 0.15% por gestión, monitoreo y mantenimiento que le corresponden al Banco Nacional de Costa Rica y los 890 mil dólares que le corresponden a la Unidad de Gestión. Vale la pena clarificar cuánto ocupa el Fonatel dentro de la Sutel y cuánto se requiere para la gestión del fideicomiso, para que hay una claridad sobre los montos máximos que se pueden utilizar.

De la lectura del fideicomiso entre la Sutel y el Banco Nacional, así como el posterior contrato con la UG se puede inferir que ésta tiene una gran responsabilidad delegada por los órganos competentes en la ejecución de todo el Fonatel. Así se incrementa el nivel de responsabilidad a la correcta supervisión de

todas las funciones que sean delegadas. Es importante recordar lo señalado por la CGR en su refrendo condicionado al fideicomiso: *La Sutel de conformidad con lo establecido en la Ley General de Telecomunicaciones es a quien el legislador le delegó la administración de los recursos del Fonatel, lo cual aunque se acuda a la figura del fideicomiso no implica una delegación de sus competencias en el fiduciario. En vista de lo cual el fideicomiso constituye un instrumento para la realización de los proyectos, siendo entonces la Sutel quien deberá revisar y aprobar previamente las actuaciones del fiduciario. Aun y cuando se concede el refrendo al presente contrato de fideicomiso, no se ha aceptado el que a cargo del fideicomiso se creen estructuras burocráticas complejas con gastos de administración elevados dado que van en detrimento del mismo patrimonio y por ende del fin que se pretende cumplir.*

Sobre los concursos que fueron adjudicados en el 2013, es importante recalcar que los fondos otorgados por Fonatel no deben utilizarse para llevar el servicio básico a las comunidades donde ya existía el compromiso en el cartel inicial de los operadores móviles.

Sería deseable establecer una uniformidad en los informes de labores que entrega la UG que, para todos los casos, deberían adjuntar los "entregables alcanzados", entendiendo que son la parte más sustantiva de las labores encomendadas. También se debería disminuir lo relativo a transcripción de las tareas y/o las agendas el núcleo de la UG y del personal contratado por servicios adicionales. Convendría además valorar la conveniencia de hacer informes mensuales diferenciados entre el Núcleo de la UG y el informe de servicios adicionales, ya que se ejecutan con fondos separados.

Sería importante valorar si el esquema de horas es el propicio para las y los funcionarios de la UG, ya que esta modalidad se encuentra más enfocada en consultorías por productos específicos y no necesariamente para el personal que mantiene más de un año de labores de manera continua. Además es difícil corroborar las horas laboradas de todos los funcionarios.

Por último, la Sutel como el Banco Nacional de Costa Rica deberán generar un sistema de acceso en línea a la documentación vinculada al Fonatel, para promover una transparencia proactiva en la supervisión de recursos públicos.

Eduardo Trejos Lalli

Relacionista Internacional, consultor independiente e investigador del Prosic-UCR desde el 2009. Diez años de experiencia en el campo legislativo costarricense. Consultor para el Institute of Development Studies de Inglaterra, BID, OEA entre otros. Expositor nacional e internacional.
trelasa@racsa.co.cr