



**GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS**

**FONDO DE DESARROLLO DE LAS
TELECOMUNICACIONES
TELECENTROS COMUNITARIOS
(TELECENTROS)**

**MINISTERIO DE TRANSPORTES
Y TELECOMUNICACIONES**

JUNIO 2003

**SINTESIS EJECUTIVA – Nº11.
PROGRAMA DE TELECENTROS COMUNITARIOS
SUBSECRETARIA DE TELECOMUNICACIONES**

PERÍODO DE EVALUACIÓN: 2002.

PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2003: \$1.959 millones¹

1. Descripción del Programa

1.1. Fin

Contribuir a la igualdad de oportunidades en el acceso de la población a los beneficios derivados del uso de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC).

1.2. Propósito

La población de áreas rurales, áreas urbanas de bajos ingresos o localidades aisladas, accede a las Tecnologías de Información y Comunicación a través de la red de Telecentros Comunitarios (TLCC).

1.3. Población Objetivo

La población objetivo del programa está constituida por los habitantes de las comunas beneficiadas, mayores de siete años y alfabetizados, que no cuentan con conectividad en sus casas, en sus puestos de trabajo o en centros comunitarios y que, además, demuestran interés en el uso de las TIC. No existe cuantificación de la población que cumple estas características.

1.4. Población Beneficiaria

Dada la inexistencia de un registro de usuarios y el poco tiempo de operación de los telecentros, no existen antecedentes que permitan determinar la población beneficiaria del programa. Sin embargo, para tener alguna referencia el panel realizó una estimación de la capacidad de atención de público de los telecentros. De esta forma, aplicando un conjunto de supuestos², se llega a que la población beneficiaria máxima sería de 233.600 usuarios, quienes podrían utilizar el TLCC una hora al mes.

¹ Corresponde a presupuesto del FDT. Por aplicación de la Ley N°19.724, se puede comprometer un gasto de \$2.000 millones por sobre lo autorizado.

² Si el TLCC está abierto 200 horas al mes, con 4 computadores habilitados, la oferta disponible por TLCC será de 800 horas computador al mes. Luego, dado que actualmente existen 292 TLCC la oferta disponible total es de 233.600 horas mensuales.

1.5. Descripción General del Diseño del Programa

Componente 1. Subsidios entregados a permisionarios para el establecimiento de redes de Telecentros Comunitarios.

El programa opera a través de la producción de este único componente, el cual corresponde a un subsidio a la oferta que es entregado a operadores privados y públicos para permitir el establecimiento de redes de TLCC.

De acuerdo a la definición manejada por SUBTEL y presente en su sitio Web, los telecentros comunitarios (TLCC), "son centros abiertos a la comunidad que poseen computadores (mínimo 4) conectados a Internet, a través de los cuales se puede acceder a información comunal, regional, nacional e internacional. Poseen además impresoras, fax y scanner". Además, en los telecentros existe una persona capacitada para apoyar a los usuarios en el uso de los equipos.

Los subsidios se entregan a través de un sistema de concurso público de proyectos. Se licita por redes de TLCC, cada una integrada, en promedio por 7 telecentros. Lo que se busca con esta opción es potenciar subsidios cruzados al interior de cada red, es decir, que las empresas tengan que prestar servicios en localidades pequeñas con baja demanda, si quieren adjudicarse los TLCC de localidades con mayor potencial económico.

Los recursos necesarios para el financiamiento de este subsidio provienen del Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones (FDT) y, por lo tanto, son adjudicados por el Consejo de Desarrollo de las Telecomunicaciones, instancia de decisión de dicho Fondo, de acuerdo a la normativa que lo regula³

El proceso de producción del componente considera las siguientes etapas:

1.5.1. Convocatoria.

La primera parte de esta etapa considera la elaboración del Plan Anual de Trabajo por parte del Staff profesional de SUBTEL y la presentación de esta propuesta al Consejo del FDT. Adicionalmente, se someten a la consideración del Consejo las bases del concurso, fundamentalmente los criterios a aplicar, el máximo subsidio a otorgar y las fechas de convocatoria. Una vez que el Consejo aprueba la propuesta, se realiza el llamado a concurso público.

Realizada la convocatoria las empresas e instituciones que lo deseen, proceden a presentar sus proyectos conforme a las bases técnicas. Las propuestas son evaluadas bajo distintos criterios, siendo el primero de ellos el cumplimiento de las formalidades establecidas en las bases⁴. Cumplidas las formalidades se analizan los aspectos legales, financiero y técnicos del proyecto. La evaluación técnica considera alrededor de 20 puntos diferentes, los que incluyen aspectos tales como equipamiento, seguridad, software, capacitación, sostenibilidad del proyecto y plan de difusión. El resultado de esta

³ Ley 19.724 (mayo 2001) que modifica el Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones (FDT) e incorpora la posibilidad de subsidiar proyectos de Telecentros Comunitarios.

⁴ Por ejemplo, formulario de identificación del proyecto firmado por el representante legal y un ingeniero o técnico especializado en telecomunicaciones, entre otras que se detallan en las Bases Específicas del Concurso

evaluación es un listado de proyectos preseleccionados que se presenta al Consejo, que es la instancia que finalmente adjudica.

El Consejo no está obligado a adjudicar la totalidad de los proyectos o la totalidad de los fondos disponibles.

1.5.2. Obtención de permiso telecomunicaciones.

Una vez adjudicado el proyecto, el beneficiario tiene 10 días hábiles para solicitar a SUBTEL el permiso de telecomunicaciones correspondiente. Convertir a los operadores en permisionarios de servicios de telecomunicaciones permite a SUBTEL aplicar un conjunto de instrumentos legales y administrativos para fiscalizar el funcionamiento de los TLCC.

1.5.3. Habilitación del TLCC.

El beneficiario tiene un plazo de 3 meses para habilitar el TLCC después de que es notificado del permiso. Cuando se encuentra operativo el TLCC, SUBTEL, a través de su División de Fiscalización efectúa una visita a terreno y realiza una revisión técnica del TLCC conforme a una pauta preestablecida. Luego de esto, SUBTEL tiene un plazo máximo de 30 días hábiles para recepcionar o rechazar la obra.

1.5.4. Entrega de subsidio.

El subsidio se paga en una sola cuota una vez recepcionada la obra. No obstante, paralelo a la implementación del TLCC, el beneficiario puede solicitar un anticipo del mismo, para lo cual debe respaldar el monto anticipado mediante una boleta de garantía.

1.5.5. Fiscalización.

Las bases del subsidio le exigen al permisionario un mínimo de 5 años de funcionamiento del TLCC. Durante ese lapso se encuentra sujeto a la fiscalización de SUBTEL. Debido a lo reciente del programa (la habilitación de los primeros TLCC data de Diciembre 2002) este proceso aún no se ha realizado, no obstante se tiene contemplado desarrollar una fiscalización en terreno para verificar el cumplimiento de las obligaciones contraídas por el permisionario y recopilar semestralmente de parte de estos últimos estadísticas de uso del TLCC.

1.6. Antecedentes Financieros

El presupuesto del programa para el año 2002 fue de \$1.050 millones. Cabe señalar que a la fecha se han realizado 2 concursos, ambos durante el año 2002. Con cargo al presupuesto antes señalado se financió el primer concurso (\$871 millones) y parte del segundo concurso (\$168 millones), lo que significó un gasto ejecutado del presupuesto asignado de \$1.039. El resto de los recursos necesarios para financiar el segundo concurso (\$1.968 millones), se obtuvo del presupuesto 2003, ya que el FDT está autorizado para comprometer recursos con cargo al presupuesto del año siguiente.

2. Resultados de la Evaluación

2.1 Diseño

El problema que da origen al programa está bien identificado y la solución a través de centros comunitarios de acceso a las TIC es correcta. Además, el déficit existente en esta materia permite prever que la instalación y operación de TLCC sigue siendo necesaria. No obstante lo anterior, el panel estima que dado que han surgido una serie de iniciativas públicas orientadas a facilitar el acceso a las TIC⁵, la SUBTEL debiera reorientar los recursos del FDT hacia soluciones más estructurales, particularmente lo que tiene que ver con el costo y la calidad de la conectividad en áreas rurales, áreas urbanas de bajos ingresos o localidades aisladas.

Durante el año de operación del Programa la principal modificación al diseño que ha ocurrido es la ampliación de la cobertura hacia todas las comunas del país, sin considerar su nivel de ingresos ni condición de ruralidad o aislamiento. Este cambio ha significado una pérdida de focalización del Programa, la que queda en evidencia al observar que parte importante de sus recursos han sido asignados a las regiones V, VIII y Metropolitana, y que se han incluido en el concurso comunas cuyos municipios disponen de recursos para desarrollar proyectos autónomamente o existe en ellas demanda suficiente para que opere la empresa privada (Las Condes, Vitacura, Providencia, Viña del Mar, Santiago).

2.2 Organización y Gestión

La estructura organizacional que existe para desarrollar el programa tiene básicamente 2 instancias:

El Consejo de Desarrollo de las Telecomunicaciones⁶, que tiene por funciones: i) definir anualmente los criterios o pautas para evaluar los proyectos, ii) establecer el programa anual de proyectos subsidiables y iii) asignar, por concurso público, los subsidios.

Por otra parte, la Subsecretaría de Telecomunicaciones –a través de la División de Acceso Universal a la Sociedad de la Información- es la Institución responsable de la operación del Programa. Sus funciones en este ámbito están relacionadas con la redacción de bases de los Concursos, la evaluación de los proyectos presentados, la difusión del programa y la fiscalización y monitoreo de la operación de los TLCC.

La organización y gestión del programa han sido adecuadas para la producción del componente y se ha asignado el personal idóneo. No obstante lo anterior, en la coordinación con iniciativas relacionadas se han producido algunos problemas como la duplicación de esfuerzos y la duplicación de solicitudes de recursos a los municipios, puesto que tanto el programa como otras iniciativas de este tipo (DIBAM, INJUV, etc.), consideran los aportes de terceros, incluidos los del municipio, como parte de su financiamiento.

⁵ Biblioredes-DIBAM, Enlaces Abierto a la Comunidad-MINEDUC, Infocentros del INJ, entre otros.

⁶ El Consejo está integrado por el Ministro de Transportes y Telecomunicaciones, quien lo preside, y por los Ministros de Economía; de Hacienda; de Planificación y Cooperación; o los representantes que estos designen, y por tres profesionales con experiencia en el área de telecomunicaciones y vinculados a las diversas regiones del país, que son designados por el Presidente de la República.

La etapa de fiscalización y monitoreo recién se está iniciando, y será necesario llevar a cabo un conjunto de acciones para asegurar una fiscalización eficaz, tales como la definición de procedimientos, la capacitación de los funcionarios y el diseño de un sistema de información para el monitoreo de los TLCC.

En cuanto a los criterios para determinar el monto de los subsidios, SUBTEL supone que la operación de los TLCC es financiada por el permisionario a través de las tarifas que está autorizado a cobrar⁷ o a través de aportes propios, como ocurre con los TLCC administrados por operadores públicos (municipios, INJUV, ONG u otros). De esta forma, el subsidio máximo establecido en las bases del concurso es consistente con la inversión inicial necesaria para poner en operación un TLCC. El monto de subsidio que resulta de aplicar este criterio, es bastante homogéneo y se encuentra en torno a los M\$ 10.000 por telecentro.

Finalmente, la modalidad de pago del subsidio (pago total al inicio) potencia un riesgo de comportamiento oportunista por parte de los permisionarios, ya que existe la posibilidad de que algunos de ellos decidan dejar de prestar el servicio antes del plazo definido (5 años), sin la posibilidad para la SUBTEL de recuperar el subsidio entregado. Esto, sumado al alto nivel de concentración de TLCC en algunos operadores (5 permisionarios concentran el 70% del monto de subsidios y 2 de ellos concentran el 40%), implica un riesgo para la sostenibilidad del programa.

2.3 Eficacia y Calidad

El programa ha contribuido a lograr la igualdad de oportunidades en el acceso de la población a los beneficios derivados del uso de las TIC. De hecho, el Programa representa el 22% del total de puntos de acceso público y el 39% de la oferta pública en términos de horas disponibles.

Se ha observado un adecuado nivel de producción del componente y un buen desempeño respecto de las metas establecidas en cada concurso. En el primer concurso se autorizaron 83 de los 102 TLCC que se concursaron (81,3%), mientras que en el segundo concurso se autorizaron 211 TLCC de los 253 presentados a concurso (82,6%).

En términos globales, el programa beneficia a 292 de las 342 comunas del país (un 85% de las comunas del país y un 90% de la población). Sin embargo, en términos de capacidad efectiva de atención de los TLCC, las coberturas por comuna son muy variadas. Se da el caso de comunas pequeñas en que un telecentro con 4 computadores puede resultar excesivo para atender la demanda local, mientras que en las grandes comunas urbanas, con el mismo equipamiento no se alcanzaría a atender al 1% de la población objetivo.

No existe cuantificación de los beneficiarios efectivos. Sin embargo, los resultados de un estudio exploratorio⁸ desarrollado en el marco de la evaluación, indican que estos son en

⁷ Se estipula un máximo de \$423,73 más IVA (moneda del 1 de enero 2002) por hora cronológica.

⁸ Se desarrolló un estudio de carácter exploratorio, cuyo objetivo era identificar las características de los usuarios y su opinión respecto de la calidad del servicio y el tipo de uso que hacen de los servicios del TLCC.

su mayoría hombres (72,5%), jóvenes menores de 25 años (68,8%), con educación media completa (72,6%), ocupados (37,5%) o estudiantes (41,3%) y con conocimientos previos de computación (96,3%).

De acuerdo a lo anterior y dentro de los márgenes de representatividad del estudio exploratorio, el programa no estaría respondiendo directamente a los grupos más vulnerables a la brecha digital, puesto que la literatura especializada en Chile y el extranjero indica que son justamente las mujeres, los mayores de 40 años, las personas con bajos niveles de estudio y los que no poseen acceso en sus lugares de trabajo, los más afectados por las inequidades en el acceso a las TIC.

En cuanto al grado de satisfacción de los usuarios, el estudio exploratorio reveló que éstos tienen una muy buena opinión acerca del servicio. La evaluación respecto de la "capacidad" y la "dedicación" de los encargados es favorable, ambas se sitúan en promedios sobre la nota 6,6 (en la escala de 1 a 7). La nota más baja corresponde a la velocidad de la conexión a Internet con un 6,1 y la más alta a la calidad del equipo con una nota de 6,4. Otros aspectos del TLCC como horarios de atención, calidad del equipamiento, rapidez de la conexión y precios, también son evaluados positivamente; todos con una nota promedio superior a seis.

2.4 Eficiencia y Economía

Dada el corto periodo de operación del programa, es difícil hacer un análisis de su eficiencia, no obstante se aprecian ciertos aspectos que podrían tener efecto sobre los costos y que es necesario revisar, como por ejemplo: los estándares técnicos aplicados a los TLCC (equipamiento para discapacitados, exigencia de servicios adicionales, etc), los que en ocasiones parecen excesivos con relación a la demanda, especialmente en localidades pequeñas o aisladas.

Respecto de los gastos administrativos, durante el año 2002 éstos alcanzaron a \$37,5 millones, lo que representa un 3,5% del gasto efectivo del programa. No obstante, se debe tener presente que ese año aún no se realizaba fiscalización, puesto que los TLCC recién entraban en operación, por lo que es muy probable que los gastos administrativos del programa se incrementen una vez que estas actividades se comiencen a desarrollar.

Los aportes de terceros han representado entre el 1% y el 3,4% de los recursos invertidos en los TLCC (1° y 2° concurso respectivamente), correspondientes a aportes de los municipios y otras instituciones públicas. Este monto no parece muy significativo; sin embargo, se debe tener en cuenta que el mecanismo de financiamiento aplicado por SUBTEL contempla que el principal aporte de terceros se produce durante la operación de los TLCC, puesto que los permisionarios deben financiar la operación.

Finalmente, la ejecución presupuestaria del Programa ha tenido un buen desempeño durante el año 2002, alcanzando al 99% del presupuesto asignado.

En total se entrevistaron 80 personas en cuatro Telecentros ubicados en la Región Metropolitana, (Buin, Lampa, Calera de Tango y Curacaví). El estudio no tiene validez estadística.

2.5 Principales Recomendaciones.

Incrementar el acceso a las tecnologías de información por parte de los ciudadanos es una tarea que debe ser asumida para estar posicionados como país al nivel más próximo posible a los países desarrollados. El mercado no logrará por sí solo cubrir geográficamente todo el país y llegar a precios que se encuentren al alcance de todos. En este contexto la participación del Estado es de vital importancia, actuando en aquellos espacios donde el mercado no es capaz de llegar.

En este sentido, se justifica la continuidad del programa. No obstante, en el mediano plazo se debiera revisar su enfoque en cuanto a qué financiar. Efectivamente es importante abordar la cobertura de puntos de acceso, como se ha hecho hasta ahora, pero parece más relevante preocuparse por la calidad y precio de la conectividad.

Las recomendaciones específicas del panel se señalan a continuación:

1. Se sugiere analizar la posibilidad de dejar el tema de habilitación de puntos de conexión a otras iniciativas públicas que han surgido en el último tiempo (Biblioredes-DIBAM, Enlaces Abierto a la Comunidad-MINEDUC, Infocentros del INJ, entre otros) y reorientar los recursos del FDT a resolver el problema de conectividad de las localidades pobres o rurales, de manera que éstas puedan disponer de una conexión de calidad y a un costo razonable.

2. Se debe hacer un esfuerzo por focalizar los recursos del programa en su población objetivo (población pobre o rural), por lo que se deben generar criterios para seleccionar las comunas que reúnan tales condiciones o, en caso de incorporarse comunas urbanas no pobres, considerar la ubicación de los TLCC en los sectores más pobres.

En tal sentido, se sugieren los siguientes criterios para la selección de los proyectos:

- Tamaño y características socio-económicas y de conectividad de las comunas involucradas, asumiendo así las importantes diferencias que existen en términos de costo de acceso y tasa de utilización de Internet entre comunas.
- Aplicar criterios similares a los existentes en telefonía, en donde se asegura que un ciudadano no necesitará desplazarse más de un determinado tiempo o distancia para llegar a un punto de servicio.
- En el caso de aquellas comunas beneficiadas por el programa o por otras iniciativas públicas, priorizar sólo aquellas localidades que no disponen de acceso.

3. Se recomienda revisar el mecanismo de pago existente en la actualidad (pago total al inicio), ya que introduce el riesgo de comportamiento oportunista de parte del permisionario, o bien, generar mecanismos de garantía que permitan cubrirse frente a esa eventualidad.

4. Se debe analizar la factibilidad legal de financiar con recursos del FDT la fiscalización y el monitoreo del programa, ya que de esta forma se puede asegurar la adecuada realización de estas actividades. En caso contrario estas deberán competir por recursos con otros servicios de telecomunicaciones que son más estratégicos para SUBTEL, como por ejemplo la telefonía.

5. La SUBTEL debe seguir promoviendo la coordinación con otras iniciativas públicas de acceso a las TIC, de manera de evitar la duplicación de esfuerzos que se ha dado en algunos casos.

6. Es recomendable revisar los estándares exigidos a los TLCC, de manera de adaptarlos a la demanda local, especialmente en el caso de localidades pequeñas o aisladas.