

En Chile, así como en otros países del mundo, existe un amplio consenso en torno a la importancia que tiene para el desarrollo económico y social del país el acceso a los servicios básicos de telecomunicaciones por parte de toda la población. A pesar del círculo virtuoso de crecimiento e igualdad de oportunidades que nuestro país ha mostrado, aún subsisten sectores de bajos ingresos que no acceden a los servicios de telefonía. Por este motivo surge la necesidad de implementar un mecanismo eficiente de ampliación de la cobertura telefónica que integre tanto los objetivos sociales del gobierno, como la incorporación de los sectores más desposeídos al desarrollo económico del país.

En este contexto nace el Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones, creando los mecanismos para aumentar la cobertura y penetración del servicio telefónico básico en aquellos sectores donde los incentivos del mercado son insuficientes.

El Fondo permite, a través de subsidios focalizados entregados por concurso público, promover el aumento de cobertura del servicio telefónico en áreas rurales y urbano-marginales con baja densidad telefónica. Los subsidios convierten en rentables proyectos que de otra forma no serían viables para el sector privado.

Cabe destacar que el Fondo constituye un instrumento eficiente en la asignación de recursos que permite que la iniciativa privada provea servicio telefónico a las localidades aisladas. Es decir, combina los objetivos sociales con criterios de eficiencia en la asignación de recursos.

Por un lado, el subsidio que administra el Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones proviene directamente del Presupuesto General de la Nación evitando así la generación de subsidios cruzados que pudieran llevar a ineficiencias y distorsiones en la provisión de otros servicios de telecomunicaciones.

Por otro lado, los concursos públicos se resuelven eligiendo a la empresa postulante que, comprometiéndose con otorgar el servicio telefónico rural en las condiciones establecidas en las bases del concurso, solicite el menor subsidio. De esta forma, se logra el resultado esperado minimizando el uso de recursos públicos. En este contexto, la experiencia ha demostrado que la competencia entre postulantes ha permitido la materialización de los proyectos del programa, involucrando un monto de subsidio inferior al estimado originalmente.

Otra de las ventajas del mecanismo establecido es que, aunque el Fondo apunta a otorgar subsidios a proyectos que sólo contemplan la instalación de teléfonos públicos, el sector privado puede incluir líneas de abonados en los proyectos rurales para hacer económicamente más viable el proyecto. Por lo tanto, a través de este instrumento, se promueve la extensión de las redes de modo que el sector privado pueda proveer otros servicios, además de la instalación de teléfonos públicos.



En otras palabras, se generan externalidades económicas positivas que, entre otros, posibilitan iniciativas como el proyecto “Enlaces” del Ministerio de Educación, o el proyecto de Telemedicina del Ministerio de Salud.

Una evaluación general de los resultados, resumidos en el cuadro N° 1, confirma que el Fondo está dando los frutos esperados.

Cuadro N° 1
RESULTADOS GENERALES POR PROCESO

PROCESO	TOTAL DE PROYECTOS ADJUDICADOS	TOTAL DE LOCALIDADES ADJUDICADAS	TOTAL HABITANTES	PRESUPUESTO DISPONIBLE	SUBSIDIO ADJUDICADO	SUBSIDIO PROMEDIO POR LOCALIDAD
1995	34	726	240.067	1.728.304.000	835.791.803	1.151.928
1996	18	1.632	761.893	3.555.012.197	370.900.544	227.267
1997	70	2.146	772.153	6.969.940.666	3.396.124.968	1.582.537
TOTAL	122	4.504	1.774.113	12.253.256.863	4.602.817.315	1.021.940

Sin lugar a dudas, el principal indicador de gestión del Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones es la cobertura poblacional que éste ha ido alcanzando a lo largo de los procesos. De acuerdo a estimaciones del Instituto Nacional de Estadísticas, que señalan que en Chile la población rural es de 2.204.998 habitantes (Junio 1996), la población total beneficiada a la fecha en los procesos 1995, 1996 y 1997 de 1.774.113 habitantes a lo largo de todo el país representa una cobertura de más de un 80% del total de habitantes rurales para el año 1997. Esta cifra, elevada por cierto, presenta algún grado de sobrestimación en la medida en que el concepto de ruralidad utilizado por el Fondo es más inclusivo. En efecto, el Fondo define como rural toda localidad que se encuentre fuera de las áreas de atención obligatoria de las compañías, cuestión que incluye localidades urbanas.

Otro antecedente que permite juzgar el grado de avance en materia de cobertura es el número de localidades atendidas en relación con las 6.000 localidades sin servicio público telefónico definidas como objetivo al comienzo del programa. De acuerdo a lo anterior, a la fecha se ha logrado beneficiar 4.504 localidades, lo que significa un nivel de logro respecto de la meta original del 75% en tres años.

Cabe resaltar que estos resultados se refieren a localidades beneficiadas por la adjudicación, y no necesariamente a localidades con teléfonos públicos en operación. En efecto, en términos de inicio de servicio, 1998 será un año fundamental en la materialización de los proyectos de telefonía rural, por cuanto los plazos de instalación fijados por las propias empresas al momento de concursar comienzan a expirar. En promedio, el plazo de instalación una vez adjudicado el concurso ha sido de dos años, plazo prudente para extender redes de telefonía a localidades apartadas, con condiciones geográficas y climáticas adversas.

En general, dada la magnitud de los proyectos formulados y asignados, se consideran plazos máximos de inicio de servicio que fluctúan entre seis y veinticuatro meses, dependiendo de la cantidad de localidades que el proyecto posea. Debido a lo anterior, los proyectos asignados en el primer proceso, año 1995, tal como se puede apreciar en el cuadro N° 2 tienen inicios de servicio para el año 1997 y parte del '98. Asimismo, los proyectos del año '96 tienen establecida como fecha máxima de inicio de servicio el año '99, y los proyectos asignados el año 1997, el año 2.000.

Cuadro N° 2
Inicios de Servicio por Proceso

	1997	1998	1999	2000	TOTAL
PROCESO 1995	265	461	-	-	726
PROCESO 1996	-	979	653	-	1.632
PROCESO 1997 (*)	-	111	1.663	372	2.146
TOTAL	265	1.551	2.316	372	4.504

(*) En el Proceso 1997, existen 361 localidades cuyo plazo máximo de inicio de servicio se considera a partir de la publicación de los decretos en en Diario Oficial. Se estima, que la referida publicación, se llevará a cabo en julio de 1998.

Es así como este año se espera dar inicio de servicio a 1.551 nuevos teléfonos públicos, lo que involucra un beneficio concreto para igual número de localidades distribuidas a lo largo del país. El próximo año esta cifra será de 2.316 teléfonos públicos. Lo anterior representará un desafío adicional para la gestión del Fondo, ya que se requerirá la recepción de obras en terreno de dichos teléfonos para dar plena seguridad de que éstos responden a los compromisos contraídos por las empresas y dan adecuada respuesta a las necesidades de la comunidad.



Otro aspecto interesante en cuanto a la forma en la que se ha materializado el programa es el aumento de la participación del sector privado en los concursos públicos. En efecto, de dos empresas participantes en el primer proceso, Compañía de Telecomunicaciones de Chile S.A. y Chilesat S.A. actual Comunicación y Telefonía Rural S.A., se llegó a cinco empresas postulantes en el último concurso efectuado, lo que significa la incorporación de tres nuevas empresas: Inversiones Ipanema S.A., actual GVT Chile; Megacom Ltda. y Gestión de Negocios Valores y Proyectos S.A.. La participación de cada una de las empresas, en términos del monto de subsidio adjudicado y localidades por atender, se detalla en el cuadro N° 3.

Cuadro N°3
PARTICIPACIÓN POR EMPRESAS

EMPRESA	SUBSIDIO ASIGNADO	PARTICIPACIÓN PORCENTUAL (%)	N° LOCALIDADES	PARTICIPACIÓN PORCENTUAL (%)
C.T.C S.A.	1.483.442.957	32,23%	1.962	28,02%
C.T.R. S.A.	565.326.609	12,28%	1.583	35,15%
GENEVA S.A.	190.000.000	4,13%	139	3,09%
IPANEMA S.A.	2.184.123.243	47,45%	1.503	33,37%
MEGACOM S.A.	179.925.206	3,91%	17	0,38%
TOTAL	4.602.817.315	100,00%	4.504	100,00%

También sobresale la motivación de las comunidades por incorporarse al proceso, habiéndose recibido a la fecha más de nueve mil solicitudes.

En el tiempo, el número de solicitudes recibidas anualmente ha tendido a disminuir debido a que postulan sólo localidades que no se encuentran en el catastro de necesidades -porque ya han enviado solicitud para los procesos anteriores-, y cada vez son menos las localidades no registradas. A su vez, estas últimas se encuentran cada vez más apartadas de los centros de información y, por lo tanto, de las campañas de difusión masiva implementadas a la fecha, aspecto que se abordará en los próximos procesos.

Finalmente, en un análisis de los resultados del Fondo, cabe destacar dos fenómenos notorios,

Por una parte, resalta la mayor concentración de los proyectos adjudicados en las regiones del centro-sur del país, tal como se aprecia en el cuadro N° 4. Esto se explica por dos razones fundamentales. La primera de ellas es que la evaluación social que se realiza de la cartera total de proyectos tiende a arrojar mayores valores de rentabilidad social en los proyectos de estas regiones ya que presentan una mayor concentración de habitantes y menores costos de inversión por la mayor cercanía a las redes y las mejores condiciones topográficas. Dado que la selección de proyectos para efectuar el llamado a concurso se realiza sobre la base de los resultados de la evaluación, las regiones del centro-sur incorporan, proporcionalmente, más proyectos.

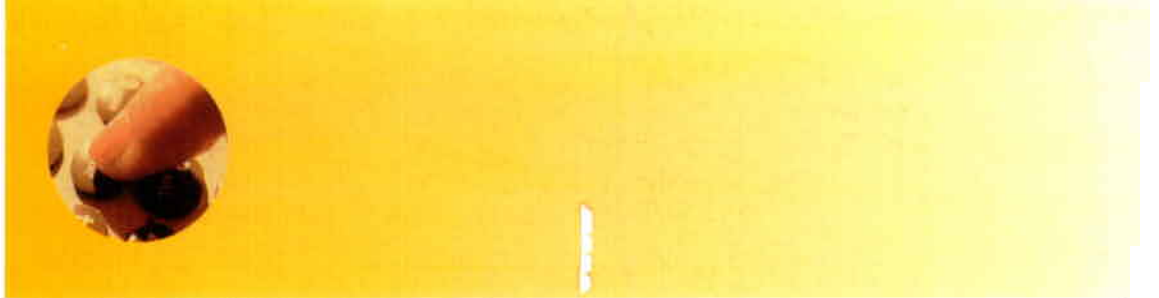
La otra razón que explica esta mayor concentración de proyectos en dichas regiones es que, debido a la mayor densidad poblacional, la evaluación privada realizada por las empresas postulantes les asegura demanda adicional para líneas de abonado particulares.

El fenómeno de concentración de los proyectos adjudicados en la zona centro-sur se acentúa cuando analizamos la situación por localidades, ya que cada uno de los proyectos de estas regiones considera un mayor número de éstas debido a la menor distancia existente entre ellas.

Cuadro N° 4
RESULTADOS GENERALES POR REGIÓN

REGION	PROYECTOS ADJUDICADOS	LOCALIDADES ADJUDICADAS	HABITANTES	SUBSIDIO ADJUDICADO	SUBSIDIO PROMEDIO POR LOCALIDAD
I	4	42	6.169	791.131.327	18.836.460
II	6	21	3.221	220.151.626	10.483.411
III	5	52	12.321	428.915.820	8.248.381
IV	9	349	99.634	567.877.333	1.627.156
V	10	327	141.524	122.141.068	373.520
VI	7	417	228.444	249.304.949	597.854
VII	10	758	320.730	197.044.703	259.953
VIII	16	728	238.736	339.027.789	465.698
IX	18	705	232.059	555.100.823	787.377
X	24	640	192.349	684.070.174	1.068.860
XI	9	16	5.928	123.577.113	7.723.570
XII	4	20	2.775	295.801.621	14.790.081
R.M.	8	429	290.223	28.672.969	66.837
TOTAL	130 (*)	4.504	1.774.113	4.602.817.315	1.021.940

* El total de proyectos asignados corresponde a 122 (34 en el año 1995, 18 en 1996 y 70 en el año 1997). En el cuadro aparecen 130 debido a que 7 proyectos incluyen más de una región.



El segundo fenómeno dice relación con los costos de proveer telefonía pública a localidades rurales: el subsidio promedio por localidad ha tendido a aumentar en la medida en que en los primeros concursos los proyectos de menor costo ocuparon una mejor ubicación en la selección de proyectos a concursar. Por otra parte, el subsidio promedio por localidad en las regiones extremas es considerablemente mayor que en las regiones del centro, por las razones señaladas anteriormente. Como ejemplo, se puede señalar que el costo de implementar un teléfono público en una localidad de la primera región es 281 veces mayor que en las zonas rurales de la región metropolitana y 18 veces superior al subsidio promedio total.

Indudablemente, el Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones ha demostrado ser un instrumento eficiente y necesario para contribuir a la superación de la pobreza, asegurando la igualdad de oportunidades, mediante el acceso a servicios de comunicaciones a los habitantes de zonas rurales aisladas y de bajos ingresos.



Daniela Vergara Finger
Jefa Departamento
Servicio Universal