

**Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM)  
Actuación AGN 424/20  
Administración del Fondo Fiduciario del Servicio Universal**

**Gerencia de Control de Entes Reguladores y Empresas Prestadoras de Servicios Públicos  
Departamento de Control del sector Comunicaciones**

**NORMATIVA ANALIZADA / MARCO NORMATIVO APLICABLE**

**Leyes:** 19.549 - 26.522 - 27.078 - 27.541

**Decretos:** 764/2000 - 558/2008 - 267/2015 - 84/2014 - 358/2017 - 311/2020

**Resoluciones:**

- Ministerio de Modernización: 697/2017

- ENACOM: 2642/2016 - 3597/2016 - 6981/2016 - 8955/2016 - 10489/2016 - 3597/2016 - 3019/2017 - 3026/2017 - 3435/2017 - 2884/2017 - 697/2017 - 138/2018 - 1854/2018 - 2899/2018 - 4701/2018 - 1881/2019 - 2004/2019 - 2212/2019 - 2214/2019 - 2539/2019 - 2852/2019 - 2861/2019 - 2863/2019 - 2990/2019 - 3706/2019 - 3919/2019 - 4508/2019 - 477/2020 - 710/2020 - 721/2020 - 726/2020 - 727/2020 - 728/2020 - 731/2020 - 736/2020 - 737/2020 - 738/2020 - 808/2020 - 858/2020 - 867/2020 - 909/2020 - 1196/2020 - 1205/2020 - 1208/2020 - 1212/2020 -

- AFTIC: 166/2015

- SECOM: 154/2010

**Disposición:**

- ENACOM: 1/2019

**Decisión Administrativa:**

- JGM: 682/2016 - 349/2019

**ACLARACIONES PREVIAS**

**Servicio Universal (SU)**

El Servicio Universal (SU) es el conjunto de servicios de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) que deben prestarse a todos los usuarios, asegurando su acceso en condiciones de calidad, asequibilidad y a precios justos y razonables, con independencia de su localización geográfica<sup>1</sup>.

El ENACOM tiene a su cargo la definición de las políticas públicas a ser implementadas con el propósito de alcanzar los objetivos del servicio universal y la fiscalización de los aportes que lo integran.

**Fondo Fiduciario de Servicio Universal (FFSU)**

A los fines de garantizar la prestación del SU se crea el FFSU que se constituye con los aportes de inversión que deben realizar los licenciatarios de servicios de TIC.

Durante el período analizado, el monto total de ingresos provenientes de los aportes de inversión de las licenciatarias ascendió a \$4.461 millones (\$2.350 millones en 2019 y \$2.111 millones a agosto de 2020).

**Reglamento general de servicio universal (RGSU)<sup>2</sup>**

El RGSU fija el procedimiento de los aportes de inversión de los sujetos obligados, determina el régimen de sanciones correspondientes, el mecanismo y procedimiento de adjudicación de los programas y auditorías a ser efectuadas. Asimismo, describe de manera enunciativa distintas políticas de TIC que podrán estar comprendidas

<sup>1</sup> Los servicios de TIC comprendidos en la Ley Argentina Digital (LAD), durante el período auditado, son: Servicio de telefonía básica; Servicio de telefonía móvil; Servicio de Internet y Radiodifusión por suscripción mediante vínculo físico y/o radioeléctrico.

<sup>2</sup> Resolución ENACOM 2642/2016.

Autoridades AGN (a la fecha de aprobación del informe)

**Presidente**

Dr. Juan M. Olmos

**Audidores generales**

Dr. Francisco J. Fernández

Dr. Alejandro M. Nieva

Lic. María Graciela de la Rosa

**Contacto**

Av. Rivadavia 1745 - (C1033AAH) CABA - Argentina

Tel.: (54 11) 4124 - 3700

informacion@agn.gov.ar / www.agn.gov.ar

en los programas del servicio universal.

### **Contrato de Fideicomiso de Administración “Argentina Digital”**

El ENACOM y el Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE) tenían responsabilidades asignadas de acuerdo a su carácter de fiduciante y fiduciario, respectivamente, establecidas en el contrato de fideicomiso de administración “Argentina Digital”.

Se estableció un orden de prelación para la aplicación de los fondos líquidos y los desembolsos se realizarían de acuerdo a las instrucciones impartidas por la Autoridad de Aplicación<sup>3</sup>.

Asimismo se dispuso que, salvo instrucción expresa del fiduciante, los fondos líquidos pertenecientes al fideicomiso susceptibles de una disponibilidad temporaria podrían ser colocados en pesos, en depósitos a plazo fijo, caja de ahorro y cuenta corriente en el Banco de la Nación Argentina (BNA) o en otras entidades financieras del sector público, o invertirse en instrumentos de crédito público del EN o cuotas partes de fondos comunes de inversión de Pellegrini S.A. Gerente de Fondos Comunes de Inversión, o en títulos o letras emitidas por el Banco Central de la República Argentina (BCRA)<sup>4</sup>.

### **Manual Operativo del Fideicomiso de Administración “Argentina Digital”**

El manual operativo establece los lineamientos generales para la instrumentación de los ingresos y desembolsos previstos en el contrato de fideicomiso, contiene pautas para el intercambio de información entre las partes y define el procedimiento para la emisión de las instrucciones de desembolso correspondientes a los programas que aprueba el ENACOM<sup>5</sup>.

### **Aportes de Inversión**

Los sujetos obligados son todos aquellos que se encuentren prestando servicios de TIC, desde la fecha en que se hubiera iniciado la efectiva prestación de los servicios o desde el otorgamiento de la licencia, lo que fuere anterior. Se excluye a los titulares de registros de servicios de radiodifusión por suscripción, por vínculo físico y/o radioeléctrico<sup>6</sup> a los cuales se les aplica exclusivamente el régimen de gravámenes previsto por la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. Deben ingresar el equivalente al 1% de los ingresos totales devengados por la prestación de los servicios de TIC netos de los impuestos y tasas que los graven y sólo pueden deducir conceptos taxativamente previstos por la normativa.

Aquellos alcanzados deben presentar mensualmente declaraciones juradas con la determinación del aporte de inversión y el ingreso de los aportes dentro de los plazos preestablecidos<sup>7</sup>.

El ENACOM, a través de sus áreas especializadas, es el encargado de llevar el registro de los sujetos obligados, verificar si se cumple con la presentación de declaraciones juradas y controlar el correcto cálculo de la

<sup>3</sup> Contrato de Fideicomiso de Administración “Argentina Digital”, artículo 6.3.

<sup>4</sup> Adenda 1 al Contrato de Fideicomiso de Administración “Argentina Digital”, artículo 2.8.

<sup>5</sup> Manual Operativo, punto 1.1.

<sup>6</sup> El Decreto DNU 267/2015 (B.O. 04/01/2016), en su artículo 7° incorpora como servicio TIC al Servicio de Radiodifusión por suscripción mediante vínculo físico y/o mediante vínculo radioeléctrico, no resultándoles aplicables las disposiciones de la Ley 26.522.

<sup>7</sup> A través del formulario aprobado por Resolución ENACOM 2884/2017. La presentación se realiza por medios telemáticos utilizando los formularios integrados en la plataforma Trámites a Distancia (TAD) que conforma el sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE) del Gobierno Nacional.

#### **Autoridades AGN (a la fecha de aprobación del informe)**

##### **Presidente**

Dr. Juan M. Olmos

##### **Auditores generales**

Dr. Francisco J. Fernández

Dr. Alejandro M. Nieva  
Lic. María Graciela de la Rosa

##### **Contacto**

Av. Rivadavia 1745 - (C1033AAH) CABA - Argentina  
Tel.: (54 11) 4124 - 3700  
informacion@agn.gov.ar / [www.agn.gov.ar](http://www.agn.gov.ar)

determinación y el efectivo ingreso del aporte. Puede solicitar, a tales efectos, toda la información adicional que estime necesaria.

El incumplimiento de las obligaciones emergentes del RGSU están sujetas a la aplicación de sanciones previstas en la Ley de Argentina Digital, tales como apercibimiento, multa, inhabilitación, entre otras. La mora en el pago de los aportes de inversión se produce por el mero vencimiento del plazo previsto para su pago, devengándose sobre el importe adeudado un interés equivalente a la tasa activa cartera general diversas del BNA vigente al día anterior del efectivo pago, incrementado en 100%. La falta reiterada de pago del aporte al SU puede ser causal para que el ENACOM, previa intimación, declare la caducidad de la licencia.

### **Programas y proyectos del Servicio Universal**

Los fondos se destinan a programas destinados a cumplir con un determinado objeto y finalidad del SU de conformidad con el diseño de la política de las TIC.

Los mecanismos de adjudicación de los programas son definidos por el ENACOM y pueden ser adjudicados a través de ejecución directa con empresas y sociedades del Estado, licitación o concurso público o privado, nacional o internacional, de etapa única o múltiple, respetando principios de publicidad y concurrencia y ejecución directa por parte del ENACOM, ante circunstancias excepcionales.

Los programas elaborados y los servicios incluidos deben ser revisados al menos cada 2 años en función de las necesidades y requerimientos sociales, la demanda existente, la evolución tecnológica y los fines dispuestos por el EN. A tal efecto el ENACOM determinará las áreas encargadas de la revisión en función de las temáticas involucradas en cada uno de ellos y los mecanismos de auditoría que estime conveniente para cada caso; además, elaborará un informe anual con los resultados obtenidos en cada programa.

### **Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)**

Las funciones llevadas a cabo por el ENACOM se vinculan con el ODS 9, meta 9.c: “Aumentar de forma significativa el acceso a la tecnología de la información y las comunicaciones y esforzarse por facilitar el acceso universal y asequible a Internet en los países menos adelantados a más tardar en 2020” y el ODS 17, meta 17.8: “Poner en pleno funcionamiento, a más tardar en 2017, el banco de tecnología y el mecanismo de apoyo a la ciencia, la tecnología y la innovación para los países menos adelantados y aumentar la utilización de tecnología instrumental, en particular de la tecnología de la información y las comunicaciones.”

Los objetivos de los programas del SU, aprobados durante el período auditado, tienden a la reducción de la brecha digital mediante la ampliación de cobertura de la red de telecomunicaciones y en consecuencia al cumplimiento de las metas mencionadas.

El ENACOM cuenta con una base de datos con información estadística y produce indicadores de mercado para cada uno de los servicios de TIC que miden, entre otras cuestiones, la cantidad accesos y penetración de cada servicio en la población, velocidad media de descarga de datos, portaciones móviles, radiobases 4G instaladas y porcentaje de hogares con internet fija que permiten reflejar la evolución de tales servicios en el país, constituyendo una herramienta fundamental para el seguimiento de la evolución e impacto de estos servicios.

## Aislamiento social, preventivo y obligatorio (ASPO)

Parte del período auditado, comprendido entre el 20 de marzo y el 31 de agosto de 2020, quedó alcanzado en el marco del aislamiento social, preventivo y obligatorio (ASPO) establecido en el Decreto 297/2020 y sus prórrogas dictado en virtud de la emergencia sanitaria provocada por el coronavirus COVID-19<sup>8</sup>.

Asimismo, se dispuso suspender el curso de los plazos a partir del 20 de marzo y hasta el 31 de marzo de 2020, dentro de los procedimientos administrativos regulados por la Ley 19.549, y por otros procedimientos especiales<sup>9</sup>. Esta suspensión se prorrogó sucesivamente hasta el 29 de noviembre de 2020, inclusive.

## Hechos posteriores al cierre del período auditado

El 8 de julio de 2024, se publicó en el Boletín Oficial la Ley 27.742 (denominada “Ley Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los argentinos”) que autoriza al PEN a modificar, transformar, unificar, disolver o liquidar los fondos fiduciarios públicos.

En caso que se resolviera liquidar y disolver el fondo fiduciario y discontinuar con el programa o la finalidad para la cual fue creado, tanto la asignación como los aportes se considerarán eliminados.

## HALLAZGOS

El examen realizado tuvo por objetivo abarcar tres cuestiones fundamentales:

- i) Los procedimientos de control sobre los aportes de inversión que componen el flujo de ingresos del fondo;
- ii) El diseño de los programas implementados; y
- iii) La ejecución de los programas de servicio universal durante el período auditado.

La evidencia obtenida a partir del análisis efectuado se describe y agrupa a continuación:

### Respecto al proceso de control sobre los aportes de inversión:

- La actividad de control sobre los aportes de inversión de los licenciatarios obligados presenta debilidades que afectan su eficacia y efectividad.
  - La metodología de registro de los sujetos obligados al régimen de informar la determinación del aporte de inversión del SU es deficiente.
  - Los sistemas de presentación y registro de los datos declarados por los licenciatarios obligados no están integrados, el procesamiento de datos es manual lo que genera demoras, duplicación de tareas y utilización de una base de datos provisoria que impide la trazabilidad de la información y no resulta adecuada para el control de las deudas generadas.
  - La actividad de control no cuenta con manual de procedimientos.
  - El fiduciario cumple parcialmente con el deber de informar dispuesto en el contrato de fideicomiso y manual operativo del FFSU, situación que impacta desfavorablemente sobre las tareas de control y

<sup>8</sup> Decreto 260/2020 (BO 12/03/2020)

<sup>9</sup> Decreto 298/2020 (BO 20/03/2020)

fiscalización del ENACOM.

- El 69% de los aportes al FFSU informados en las rendiciones de cuentas del período auditado no se encuentran identificados por BICE Fideicomisos S.A.; por consiguiente, ENACOM debe efectuar procedimientos de control supletorios.
- El procedimiento de verificación de la determinación del aporte de inversión tiene alcance acotado y no es oportuno. El ENACOM verificó el 0,07% y 0,11% de los licenciatarios obligados para los períodos 2019 y 2020, respectivamente, que representaron el 47% del total recaudado en el período. Los controles efectuados no alcanzaron a la empresa Telecom Argentina S.A, cuyo aporte representó más del 30% de la recaudación, constatándose por esta Auditoría que la empresa realizó deducciones no admitidas por la normativa en las liquidaciones presentadas.
- ENACOM demoró 7 años en resolver los recursos de reconsideración formulados por licenciatarias (Telecom Argentina S.A. y Telefónica de Argentina S.A.) vinculados a reclamos por descuentos en la determinación del aporte de inversión que no estaban previstos en la normativa aplicable durante el período analizado. Tampoco intimó a las empresas al pago de las sumas adeudadas en concepto de aporte de inversión, que ascendería a \$1.470 millones, más intereses.
- Las intimaciones por incumplimiento al régimen de información de ingreso de aportes presentan demoras.
- Las intimaciones cursadas por incumplimiento al pago del aporte de inversión fueron erróneas en el 40% de los casos analizados. El 44% de los pagos ingresados tendientes a regularizar la deuda no incorporó los intereses moratorios devengados sobre el importe adeudado, y las intimaciones a su efectivo pago fueron tramitadas 2 años más tarde.
- El control sobre las transferencias de los licenciatarios correspondientes al pago de intereses adeudados no es eficaz. Se corroboró que Telecom Argentina S.A. ingresó el pago de intereses moratorios 2 años más tarde desde su liquidación.

#### Respecto a la planificación de los programas de Servicio Universal:

- Solo 2, de los 15 programas y proyectos aprobados durante el período auditado, tienen fundamento en estudios previos que identifican las necesidades de los sectores que requieren prioridad respecto al SU: los programas aprobados en virtud de la situación de emergencia social y sanitaria dispuesta ante la pandemia por el COVID-19.
- No constan análisis diagnósticos ni criterios definidos que den fundamento a la selección de las localidades beneficiadas con el Programa Tablets.
- De los ingresos totales del FFSU, se destinó el 9% a la ejecución de programas aprobados y el 88% a suscripción de inversiones. De los 5 programas y/o proyectos aprobados en 2019, sólo 1 recibió financiamiento para su ejecución.

#### Respecto a la ejecución de los programas de Servicio Universal:

- En las revisiones periódicas informadas no constan las evaluaciones integrales de los programas y servicios asociados que identifique, en cada caso, el impacto de la política pública implementada respecto de las necesidades identificadas.

- El seguimiento efectuado a los proyectos de extensión y mejora de la infraestructura de redes financiados a través de ANR presenta deficiencias que afectan la eficacia del programa.
  - El 33% de los beneficiarios de ANR incluidos en la muestra solicitó adecuación económica del presupuesto, para estos casos, las resoluciones de aprobación demoraron en promedio 448 días en su dictado.
  - El 73% de los beneficiarios de ANR incluidos en la muestra incumplieron los plazos de ejecución de obra convenidos. En esos casos, ENACOM efectuó el seguimiento 3 años después de la fecha de suscripción de los convenios y no consta en los expedientes administrativos el inicio de los procedimientos sancionatorios estipulados.
  - En la muestra analizada, se constató que el 92% de los proyectos que percibieron el 100% del ANR no contaron con la verificación técnica y el acta de cierre correspondiente previo al desembolso final. Se verificaron desvíos en las ejecuciones de obras respecto a lo planificado. ENACOM incumplió con el procedimiento dispuesto en el instructivo de rendición de cuentas y convenio marco.
- El seguimiento efectuado sobre el destino de los dispositivos entregados en el marco del Programa Tablets es deficiente. ENACOM carece de documentación que permita evidenciar el cumplimiento de las cláusulas de los convenios suscriptos.

## **CONCLUSIONES**

El FFSU se creó con la finalidad de garantizar la prestación de servicios de TIC a todos los usuarios, asegurando su acceso en condiciones de calidad, asequibilidad y a precios justos y razonables, con independencia de su localización geográfica. Estos servicios comprenden la telefonía básica, telefonía móvil, internet y la radiodifusión por suscripción por vínculo físico y/o radioeléctrico.

El ENACOM, en su carácter de AA del régimen establecido por la Ley Argentina Digital (LAD), debía definir la política pública a ser implementada para alcanzar el objetivo del servicio universal a través del diseño de los distintos programas para el cumplimiento de las obligaciones y el acceso a los derechos previstos. Las licenciatarias de servicios de TIC estaban obligadas a efectuar los aportes de inversión al FFSU, conforme al régimen dispuesto por la LAD y reglamentaciones aprobadas por la AA, que serían aplicados al financiamiento de los programas aprobados.

A los efectos de asegurar el cumplimiento de los fines propuestos se adoptaron una serie de medidas: se dictó un régimen de sanciones aplicables ante incumplimientos de las licenciatarias a los deberes de información y aportes al fondo; se dispuso la revisión, a cargo del ENACOM, al menos cada 2 años, tanto de los programas como de sus servicios asociados; y se establecieron distintos mecanismos de control plasmados en los convenios suscriptos con las licenciatarias receptoras de fondos provenientes del servicio universal para la ejecución de los proyectos.

Atendiendo el objeto de auditoría, se propusieron objetivos de trabajo tendientes a evaluar la gestión del Ente respecto a: i) los procedimientos de control sobre los aportes de inversión que componen el flujo de ingresos del fondo; ii) el diseño de los programas implementados; y iii) la ejecución de los programas de servicio universal

durante el período auditado (comprendido entre el 1/1/2019-31/8/2020).

A partir del examen efectuado se establecieron las siguientes conclusiones:

En relación al primer objetivo de auditoría, se detectaron falencias en los procedimientos implementados en las distintas instancias que requieren mejoras a los efectos de incrementar su eficacia y efectividad. En lo que refiere a las 2.733 licenciatarias obligadas a presentar mensualmente declaraciones juradas determinativas del aporte de inversión, el alcance del control resultó acotado, se evidenciaron demoras y la imposibilidad de identificar información relevante para efectuar un adecuado control.

El gran volumen de información a procesar requiere estandarizar procedimientos de carga, integrar sistemas y automatizar procedimientos de registro con el objetivo de dotar de mayor trazabilidad, agilidad y transparencia a todo el procedimiento.

En el marco de lo anterior, se verificó la falta de control a empresas cuyo aporte al FSU es significativo. En estos casos, esta Auditoría constató la realización de deducciones no admitidas en la normativa. Lo referido, sumado a retrasos en la resolución de los procedimientos administrativos iniciados con motivo de incumplimientos detectados en las presentaciones y pagos, redundan en un control poco eficaz que debe agilizarse a fin de, entre otras cuestiones, evitar disparidades entre sujetos obligados.

En cuanto al segundo objetivo, vinculado al diseño de los programas y proyectos, salvo dos excepciones, no se obtuvo evidencia de estudios previos ni antecedentes documentados que dieran sustento a su creación a partir de un análisis y diagnóstico previo de la situación prevalente en la población que permita determinar las prioridades a ser atendidas a través del SU, como tampoco sobre la metodología e indicadores de evaluación a tener presentes para determinar el grado de impacto en la población objetivo. Esta situación dificulta una gestión eficaz y eficiente de los fondos asignados.

Finalmente, las acciones de seguimiento respecto a la ejecución de los programas y proyectos que reciben financiamiento presentan falencias que afectan la concreción de los objetivos definidos. En este sentido, se identificaron debilidades en los controles efectuados durante la ejecución de los proyectos y ausencia de evaluaciones integrales de los programas y servicios asociados que permitan medir su impacto.

En relación al primer aspecto, se verificaron demoras por parte del Ente en la resolución de solicitudes efectuadas por las licenciatarias y en el seguimiento de las obras convenidas; tampoco consta el inicio de procedimientos sancionatorios ante la evidencia de incumplimientos a los plazos de ejecución preestablecidos. Asimismo, en una porción significativa de casos se detectó la falta de realización de controles fijados en instructivos y convenios. Otra cuestión relevante se vincula a la carencia de documentación que permita establecer la trazabilidad de las operaciones efectuadas por el Ente. Sobre el segundo aspecto comentado en el párrafo anterior, no se pudo constatar en las revisiones periódicas información que permita evidenciar la efectividad de la política pública implementada respecto a las necesidades identificadas.

El alcance, finalidad y modo de sostenimiento del Servicio Universal se encuentra reglado en el marco de la LAD,

**Autoridades AGN (a la fecha de aprobación del informe)**

**Presidente**

Dr. Juan M. Olmos

**Auditores generales**

Dr. Francisco J. Fernández

Dr. Alejandro M. Nieva  
Lic. María Graciela de la Rosa

**Contacto**

Av. Rivadavia 1745 - (C1033AAH) CABA - Argentina  
Tel.: (54 11) 4124 - 3700  
informacion@agn.gov.ar / [www.agn.gov.ar](http://www.agn.gov.ar)

siendo el Estado Nacional su garante. Bajo esta premisa, los hallazgos y recomendaciones vertidos tienen por objeto contribuir al fortalecimiento de mecanismos de control eficaces, a una adecuada planificación de los programas y proyectos financiados y a su correcto seguimiento y evaluación para, de esta forma, asegurar el logro de los objetivos de las políticas públicas de acceso a las telecomunicaciones.

La relevancia social y económica de los servicios de TIC es reconocida a nivel global, en ese sentido, no resulta solo una cuestión de acceso técnico, sino de equidad social y desarrollo inclusivo, actuando como un impulsor para mejorar las condiciones de vida y promover el desarrollo económico. Así, los fondos de acceso universal a las telecomunicaciones constituyen una herramienta ampliamente utilizada por diversos países para reducir la brecha digital, siendo imperioso entonces asegurar una administración de recursos eficaz, eficiente y transparente con la finalidad de ajustar su gestión a los principios para los cuales fue creado.

**Autoridades AGN** (a la fecha de aprobación del informe)

**Presidente**

Dr. Juan M. Olmos

**Auditores generales**

Dr. Francisco J. Fernández

Dr. Alejandro M. Nieva  
Lic. María Graciela de la Rosa

**Contacto**

Av. Rivadavia 1745 - (C1033AAH) CABA - Argentina  
Tel.: (54 11) 4124 - 3700  
informacion@agn.gov.ar / [www.agn.gov.ar](http://www.agn.gov.ar)