

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA  
SISTEMA DE ESTUDIOS DE POSGRADO

**Análisis de la gestión pública de la Superintendencia de  
Telecomunicaciones (Sutel) sobre el Fondo Nacional de  
Telecomunicaciones (Fonatel), entre el año 2014 al 2018**

Trabajo final de investigación aplicada sometido a la consideración de la  
Comisión del Programa de Estudios de Posgrado en Administración Pública  
para optar al grado y título de Maestría Profesional en Administración Pública  
con énfasis en Gestión Pública

María Grace Gutiérrez Arias  
Michael José Escobar Valerio

Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, Costa Rica  
2020

## **Dedicatoria**

*A mi madre y a M.R. por su apoyo incondicional.*

Maria Grace Gutierrez Arias

*A Dios por la oportunidad, a mi madre por su paciencia y a ella por su apoyo.*

Michael Escobar V

## **Agradecimientos**

*Gracias a nuestro tutor, lectores y a cada una de las personas que colaboraron con este trabajo, cada uno con su aporte ha hecho posible alcanzar esta meta que culmina un proceso lleno de gratas experiencias.*

Maria Grace

*Primeramente, a Dios por darme la oportunidad de poder llegar a concluir exitosamente esta etapa que ha sido un reto para mí, a mi madre que desde pequeño siempre ha estado ahí para mí apoyándome a su manera y a todos los que de una u otra forma aportaron de su tiempo para contribuir a este trabajo. Gracias.*

Michael Escobar V

“Este trabajo final de investigación aplicada fue aceptado por la Comisión del Programa de Estudios de Posgrado en Administración Pública de la Universidad de Costa Rica, como requisito parcial para optar al grado y título de Maestría Profesional en Administración Pública con Énfasis en Gestión Pública.”



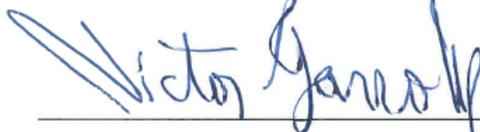
---

**Dr. Orlando Hernández Cruz  
Representante del Decano  
Sistema de Estudios de Posgrado**



---

**MGPP. Melvin Obando Villalobos  
Profesor guía**



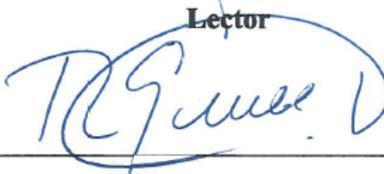
---

**M.Sc. Víctor Manuel Garro Martínez  
Lector**



---

**Magister en Economía. Juan Roberto Alfaro Toribio  
Lector**



---

**Dr. Roberto Francisco Guillén Pacheco  
Director Programa de  
Posgrado en Administración Pública**



---

**María Grace Gutiérrez Arias  
Sustentante**



---

**Michael José Escobar Valerio  
Sustentante**

## Tabla de contenidos

Dedicatoria .....	ii
Agradecimientos .....	iii
Hoja de aprobación .....	iv
Resumen.....	xi
Autorizaciones para la digitalización y comunicación pública del TFIA en el Repositorio Institucional de la Universidad de Costa Rica .....	xvi
Introducción .....	1
1.1.    Antecedentes .....	3
1.1.1.    Creación y propósito del Fondo Nacional de Telecomunicaciones .....	3
1.1.2.    Importancia del Fondo Nacional de Telecomunicaciones .....	5
1.1.3.    Gestión del Fondo Nacional de Telecomunicaciones por Sutel.....	8
1.1.4.    Problemas en la ejecución del Fondo Nacional de Telecomunicaciones .....	9
1.1.5.    Señalamientos de medios de comunicación y prensa sobre Fonatel .....	12
1.2.    Justificación y planteamiento del problema .....	13
1.2.1.    Justificación.....	13
1.2.2.    Planteamiento del problema .....	14
1.2.3.    Delimitación del problema .....	15
1.2.4.    Pregunta de investigación .....	15
1.3.    Objetivo general y específicos .....	16
1.3.1.    Objetivo general .....	16
1.3.2.    Objetivos específicos .....	16
2.    Marco Teórico.....	17
2.1.    Marco conceptual .....	17
2.1.1.    Gestión pública.....	17
2.1.2.    Políticas públicas.....	20
2.1.2.1.    ¿Qué es una política pública?.....	20
2.1.2.2.    Ciclo de una política pública.....	21
2.1.2.3.    Elementos constitutivos de las Políticas Públicas .....	22
2.1.2.4.    La ejecución correcta de la política pública en las instituciones.....	23
2.1.3.    Administración y ejecución de recursos en programas públicos .....	24
2.1.3.1.    ¿Qué es un programa o proyecto de inversión pública?.....	24
2.1.3.2.    Programas públicos y la gestión pública .....	24
2.1.3.3.    La ejecución correcta de los programas públicos en las instituciones .....	26
2.1.4.    Desempeño de las instituciones públicas ligado a la gestión pública .....	26

2.1.5.	Valor público y su relación con la gestión pública .....	28
2.1.6.	Gestión por resultados.....	29
2.1.6.1.	Sistemas de seguimiento y evaluación en la gestión por resultados .....	32
2.1.6.2.	Rendición de cuentas en la gestión por resultados.....	34
2.1.7.	Ciclo de vida de los proyectos y programas desde la óptica de la gestión.....	35
2.1.8.	Control de la gestión .....	36
2.1.9.	Los sistemas de control de la gestión.....	37
2.1.10.	Factores internos y externos que afectan el control de la gestión .....	38
2.2.	Resumen: Marco analítico de la investigación.....	39
2.3.	Marco jurídico.....	40
2.3.1.	Marco jurídico de Sutel.....	40
2.3.2.	Marco jurídico de Fonatel .....	41
2.3.3.	Acceso universal, servicio universal y solidaridad .....	42
2.3.4.	Marco jurídico para programas de Fonatel .....	43
3.	Metodología .....	45
3.1.	Enfoque cualitativo .....	45
3.2.	Tipos de investigación.....	45
3.3.	Unidad de análisis .....	47
3.4.	Fuentes consultadas.....	47
3.5.	Técnicas de investigación utilizadas .....	48
3.6.	Instrumentos utilizados .....	49
3.7.	Métodos y técnicas para analizar la información obtenida .....	50
4.	Fonatel: funcionamiento, programas y estado actual.....	53
4.1.	Estructura de Fonatel.....	53
4.1.1.	Administración de Fonatel .....	53
4.1.2.	Estructura organizativa de Sutel y funciones en la gestión de Fonatel .....	54
4.1.3.	Equipo de trabajo de Fonatel.....	56
4.2.	Financiamiento de Fonatel .....	57
4.3.	Otros Actores que intervienen en la gestión de Fonatel.....	58
4.4.	Contribución Especial Parafiscal .....	59
4.5.	Gestión y control de los recursos de Fonatel.....	60
4.6.	Funcionamiento.....	61
4.7.	Cartera de proyectos y programas de Fonatel (Estado Actual).....	62
4.7.1.	Programa 1: Comunidades conectadas (PCC) .....	63
4.7.1.1.	Actores involucrados en la gestión del PCC .....	63

4.7.1.2.	Plazo de ejecución establecido del programa 1 .....	64
4.7.1.3.	Estado actual del PCC .....	64
4.7.2.	Programa 2: Hogares conectados (PHC).....	65
4.7.2.1.	Actores involucrados en la gestión del PHC .....	66
4.7.2.2.	Plazo de ejecución establecido del PHC .....	67
4.7.2.3.	Estado actual del PHC.....	67
4.7.3.	Programa 3: Centros públicos equipados (PCPE).....	67
4.7.3.1.	Actores involucrados en la gestión del PCPE .....	68
4.7.3.2.	Plazo de ejecución establecido del programa 3.....	68
4.7.3.1.	Estado actual del PCPE .....	68
4.7.4.	Programa 4: Espacios públicos conectados (PEPC).....	69
4.7.4.1.	Actores involucrados en la gestión del programa .....	69
	Entre los actores identificaos por la DGF para llevar a cabo el siguiente programa están: .....	69
4.7.4.2.	Plazo de ejecución establecido del programa.....	70
4.7.4.3.	Estado actual del PEPC .....	70
4.7.5.	Programa 5: Red de Banda Ancha Solidaria (PRBAS).....	70
4.7.5.1.	Actores involucrados en la gestión del programa 5 .....	70
	Entre los actores identificados por la DGF para llevar a cabo el siguiente programa están: ....	70
4.7.5.2.	Plazo de ejecución establecido del programa.....	71
4.7.5.1.	Estado actual del PRBAS .....	71
4.7.6.	Programa 6: Ciudadano conectado (PCiC) .....	71
4.7.6.1.	Actores involucrados en la gestión del programa 6 .....	72
4.7.6.1.	Plazo de ejecución establecido del programa.....	72
4.7.6.1.	Estado actual del PCiC.....	72
5.	Sutel: Resultados de la gestión y administración de Fonatel durante el periodo 2014-2018 ....	73
5.1.	Análisis de la estructura de gestión de Fonatel .....	75
5.1.1.	Estructura organizativa y de gestión del programa #1 – Comunidades Conectadas .	77
5.1.2.	Estructura organizativa y de gestión del programa #2 – Hogares Conectados .....	80
5.1.3.	Estructura organizativa y de gestión del programa #3 – Centros Públicos Equipados	81
5.1.4.	Estructura organizativa y de gestión del programa #4 – Espacios Públicos Conectados .....	83
5.1.5.	Estructura organizativa y de gestión del programa #5 – Red de Banda Ancha Solidaria	85
5.2.	Tipo de gestión implementada por la DGF en Fonatel .....	85

5.3.	Ejecución de la cartera de programas entre el año 2014 y el año 2018.....	87
5.3.1.	Mecanismo de ejecución de la Cartera de programa de Fonatel.....	89
5.4.	Cumplimiento de las metas establecidas en los programas de Fonatel.....	91
5.4.1.	Ejecución y cumplimiento de las metas del PCC.....	91
5.4.2.	Ejecución y cumplimiento de las metas PHC .....	93
5.4.3.	Ejecución y cumplimiento de las metas PCPE.....	95
5.4.4.	Ejecución y cumplimiento de las metas de los programas PEPC y PRBAS.....	97
5.5.	Gestión de los recursos de Fonatel entre el año 2014 y el año 2019.....	98
5.5.1.	Ejecución presupuestaria por cada uno de los programas de Fonatel .....	101
5.6.	Actualización de los resultados para el año 2019 y primer trimestre 2020.....	104
5.6.1.	Actualización de la cartera de programas de Fonatel al 2019.....	105
5.6.1.	Actualización del PCC al primer trimestre del 2020.....	106
5.6.1.	Actualización del PHC al primer trimestre del 2020 .....	106
5.6.1.	Actualización del PCPE al primer trimestre del 2020.....	107
5.6.1.	Actualización del PEPC al primer trimestre del 2020.....	108
5.6.2.	Actualización de la ejecución presupuestaria asociada a la cartera de programas de Fonatel	109
5.6.1.	Actualización de los ingresos de Fonatel al 2019 .....	110
6.	Análisis de la gestión integral y evaluación del control de la gestión de Fonatel.....	112
6.1.	Análisis de la gestión integral de la DGF sobre Fonatel.....	113
6.1.1.	Cálculo de indicadores de desempeño de Fonatel.....	114
6.1.2.	Modelo de evaluación para el análisis de la gestión integral de Fonatel.....	116
6.1.3.	Aplicación del modelo de evaluación para el análisis integral de la gestión de Fonatel para el 2018.....	120
6.1.4.	Resultados del estudio integral en Fonatel para el 2018 .....	123
6.1.5.	Consideraciones finales sobre la aplicación del modelo .....	125
6.2.	Control de la gestión en la DGF y en la Sutel.....	125
6.2.1.	Identificación de los instrumentos de Control de gestión de la Sutel .....	126
6.2.2.	Sistema de Control de la gestión de Sutel.....	129
6.2.3.	Análisis de la fortaleza del Sistema de Control de gestión de la Sutel.....	130
6.2.3.1.	Aplicación del análisis del Sistema de Control de Gestión.....	132
6.2.3.2.	Aseveraciones sobre el análisis del control de la gestión de la Sutel indicadas por la unidad PPCI .....	135
7.	Causas y efectos que incidieron en la gestión de Sutel durante el periodo del 2014 al 2018 sobre Fonatel.....	137

7.1.	Principales falencias señaladas por la CGR y el Micitt sobre el manejo de Fonatel por parte de Sutel.....	137
7.1.1.	Informe DFOE- IFR- IF -02-2013 de la CGR.....	137
7.1.1.1.	Estructura administrativa .....	138
7.1.1.2.	Asistencia técnica por parte de Sutel a la DGT del MH .....	138
7.1.1.3.	Traslado de la contribución especial parafiscal de la DGT al Fonatel .....	139
7.1.1.4.	Exención de impuestos de las inversiones del Fonatel.....	140
7.1.1.5.	Proyección de ingresos y gastos administrativos relacionados con el Fonatel ...	140
7.1.1.6.	Conformación de la unidad de gestión según el contrato del fideicomiso para la gestión de los proyectos y programas del Fonatel.....	141
7.1.1.7.	Programas y proyectos con cargo al Fonatel.....	141
7.1.2.	Informe DFOE-IFR-IF-00003-2019 de la CGR.....	142
7.1.3.	Informe N° DFOE-IFR-IF-00001-2020 de la CGR .....	143
7.1.3.1.	Retraso en el logro de metas del PNDDT .....	144
7.1.3.2.	Deficiente seguimiento sobre el cumplimiento de metas del PNDDT.....	146
7.1.3.3.	Proyectos provisionan conexión fija para voz y datos .....	147
7.1.4.	Informe Técnico N° MICITT-DEMT-DPPT-002-2019 del Micitt .....	148
7.2.	Causas y efectos que incidieron en la gestión de Sutel sobre Fonatel .....	153
7.2.1.	Principales causas y efectos detectados durante el periodo de estudio .....	154
7.2.1.1.	Un 1% de recursos para gestionar administrativamente el Fondo .....	154
7.2.1.2.	Conformación de la estructura de la DGF en Sutel.....	155
7.2.1.3.	Personal suficiente, idóneo y capacitado.....	156
7.2.1.4.	Coordinación interinstitucional.....	157
7.2.1.5.	Una política pública no adecuada para Fonatel.....	158
7.2.1.6.	Responsables ante la política pública.....	159
7.2.1.7.	Planteamiento de objetivos y metas .....	160
7.2.1.8.	Mecanismos de seguimiento y confiabilidad de la información .....	160
7.2.1.9.	Adaptarse a la dinámica comercial de los nuevos avances tecnológicos .....	161
7.2.2.	Principales aspectos o falencias en la gestión sobre Fonatel por parte de la Sutel detectados durante el periodo de estudio.....	163
7.2.2.1.	Desarrollo de una política pública de forma poco oportuna .....	163
7.2.2.2.	Carencia de estudios de factibilidad.....	164
7.2.2.3.	Falta de comunicación entre la DGF y el Consejo de la Sutel .....	165
7.2.2.4.	Carencia de indicadores de evaluación .....	165
7.2.2.5.	Sutel como único responsable.....	166

7.2.2.6.	Actores que intervienen directamente en la gestión realizada por Sutel sobre Fonatel	166
7.2.2.7.	Papel de la Rectoría por parte del Micitt.....	167
8.	Conclusiones y recomendaciones de la gestión de la Sutel sobre Fonatel.....	169
8.1.....		169
8.2.	Conclusiones.....	169
8.2.1.	Conclusiones sobre la gestión de Sutel.....	169
8.2.2.	Conclusiones sobre el análisis de la gestión y el control de la gestión en Fonatel..	170
8.2.3.	Conclusiones sobre los factores o causas que incidieron en la gestión de Sutel sobre Fonatel	173
8.3.	Recomendaciones.....	177
8.3.1.	Recomendaciones sobre la gestión de Fonatel por parte de Sutel.....	177
8.3.2.	Recomendaciones sobre los sistemas de control de la gestión.....	178
8.3.3.	Recomendaciones sobre las causas y efectos que afectan la gestión de Fonatel.....	178
9.	Referencias bibliográficas.....	180
Anexos	.....	189

## **Resumen**

La presente investigación realiza un análisis de la gestión pública de la Sutel, sobre la administración del Fondo Nacional de Telecomunicaciones, para el periodo 2014 al 2018, incluyendo aspectos relacionados con la ejecución de la cartera de los programas y proyectos, en concordancia con la reducción de la brecha digital y el acceso y uso del servicio universal establecido en el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones 2015-2021.

El propósito de este estudio radicó en describir el funcionamiento, los programas y el modo de operar de Fonatel, con el fin de efectuar un análisis de los resultados de la gestión realizada por la Sutel en la administración y ejecución de los recursos que componen este Fondo.

Entre los principales hallazgos, se identificaron falencias de tipo orgánico y administrativo, además se llegó a la conclusión de que la política pública que rige el accionar de Fonatel, no fue desarrollada de forma oportuna, debido a que se laboró a partir de los programas y proyectos ya existentes y no a la inversa, estructurada a partir de objetivos y metas específicas numéricas, sin contar con la formulación necesaria, ni tomar en cuenta, por ejemplo, los elementos constitutivos y el ciclo de la política pública.

Como resultado de esta investigación, se pudo corroborar en esta memoria, entre otros aspectos identificados, una coordinación interinstitucional deficiente, carencias en la planeación de los objetivos y metas, falta de indicadores de evaluación o el uso de indicadores diferentes para un mismo proyecto, mecanismos de seguimiento ausentes o deficientes y diversos actores involucrados sin las debidas responsabilidades establecidas por las cuales rendir cuentas. dando como resultado una gestión pública regular para el año 2018 por parte de la Sutel sobre el Fondo debido entre otras cosas a una baja fortaleza en el sistema de control de la gestión y aunado a una mala elaboración de la política pública que incorpora el plan nacional de desarrollo de las telecomunicaciones que alinea la cartera de programas de Fonatel.

## Índice de Tablas

<b>Tabla 1.</b> Comparación del desempeño del sector de telecomunicaciones entre el 2014 y el 2018. ...	6
<b>Tabla 2..</b> Fuentes de consulta para la metodología implementada en la investigación. ....	51
<b>Tabla 3.</b> Presupuesto de cartera de programas de Fonatel para el año 2017. ....	102
<b>Tabla 4.</b> Presupuesto de cartera de programas de Fonatel para el año 2018. ....	102
<b>Tabla 5.</b> Avance del PCC al primer trimestre del 2020. ....	106
<b>Tabla 6.</b> Avance del PHC al primer trimestre del 2020 .....	106
<b>Tabla 7.</b> Avance del PCPE al primer trimestre del 2020. ....	107
<b>Tabla 8.</b> Avance del PEPC al primer trimestre del 2020. ....	108
<b>Tabla 9.</b> Cálculo de indicadores de desempeño de la cartera de programas de Fonatel para el año 2018. ....	114
<b>Tabla 10.</b> Cálculo de indicadores de ejecución presupuestaria de la cartera de programas de Fonatel para el año 2018 .....	115
<b>Tabla 11.</b> Unidad y áreas de análisis en el modelo de gestión integral. ....	117
<b>Tabla 12.</b> Ponderación de las áreas de análisis en el modelo de gestión integral. ....	118
<b>Tabla 13.</b> Modelo propuesto para el análisis de la gestión integral para Fonatel. ....	118
<b>Tabla 14.</b> Convenciones del modelo de análisis de la gestión. ....	119
<b>Tabla 15.</b> Parámetros de calificación del análisis integral. ....	120
<b>Tabla 16.</b> Aplicación del modelo para el análisis de la gestión del impacto de Fonatel. ....	121
<b>Tabla 17.</b> Aplicación del modelo para el análisis de la gestión del programa PCC. ....	121
<b>Tabla 18.</b> Aplicación del modelo para el análisis de la gestión del programa PHC. ....	122
<b>Tabla 19.</b> Aplicación del modelo para el análisis de la gestión del programa PCPE. ....	122
<b>Tabla 20.</b> Aplicación del modelo para el análisis presupuestario de Fonatel. ....	122
<b>Tabla 21.</b> Resumen del cálculo de la nota de gestión de Fonatel. ....	123
<b>Tabla 22.</b> Resultado del análisis de la gestión de Fonatel para el año 2018. ....	124
<b>Tabla 23.</b> Instrumentos mínimos de control. ....	126
<b>Tabla 24.</b> Instrumentos de control utilizados en Sutel y la DGF. ....	127
<b>Tabla 25.</b> Componentes mínimos de un sistema de control de la gestión. ....	129
<b>Tabla 26.</b> Ponderación del análisis de la fortaleza del sistema de control de la gestión. ....	131
<b>Tabla 27.</b> Resultados de la encuesta de la fortaleza del sistema de control de la gestión de Sutel. ....	132
<b>Tabla 28.</b> Resultados de la aplicación del modelo tanto en Sutel como en la DGF. ....	134
<b>Tabla 29.</b> Superintendencia de Telecomunicaciones. Ingresos recaudados y transferidos por contribución especial parafiscal. Marzo 2010 - diciembre 2011. ....	139
<b>Tabla 30.</b> Principales hallazgos. Informe Técnico N.º MICITT-DEMT-DPPT-002-2019 .....	148
<b>Tabla 31.</b> Motivos de atrasos según meta. Informe Técnico N.º MICITT-DEMT-DPPT-002-2019 .....	152

## Índice de Figuras

<b>Figura 1.</b> Organigrama de la Sutel con la incorporación de la Dirección General de Fonatel. ....	4
<b>Figura 2.</b> Resultados del Índice de Brecha Digital (IBD) 2006 al 2016. ....	7
<b>Figura 3.</b> Cartera de programas de Fonatel. ....	9
<b>Figura 4.</b> Enfoques de la gestión por resultados. ....	32
<b>Figura 5.</b> Elementos para considerar en la evaluación del desempeño. ....	33
<b>Figura 6.</b> Dimensión temporal del control. ....	37
<b>Figura 7.</b> Ruta a seguir en la investigación, marco analítico ....	39
<b>Figura 8.</b> Identificación del área de enfoque de investigación y análisis de la gestión. ....	74
<b>Figura 9.</b> Universo de la gestión y sus relaciones en torno a la DGF. ....	75
<b>Figura 10.</b> Actores en la gestión y ejecución del PCC. ....	78
<b>Figura 11.</b> Actores en la gestión y ejecución del PHC. ....	80
<b>Figura 12.</b> Actores en la gestión y ejecución del PCPE. ....	82
<b>Figura 13.</b> Actores en la gestión y ejecución del PEPC. ....	84
<b>Figura 14.</b> Identificación de niveles de gestión pública entorno a Fonatel. ....	86
<b>Figura 15.</b> Gestión histórica de la DGF de la cartera de programas de Fonatel entre el periodo 2014 al 2018. ....	88
<b>Figura 16.</b> Cantidad de proyectos por programas de Fonatel entre el periodo 2012 al 2018. ....	89
<b>Figura 17.</b> Presencia de proyectos de Fonatel a nivel nacional al 2018. ....	90
<b>Figura 18.</b> Estados de los proyectos por año de los programas de Fonatel entre el periodo 2012 al 2018. ....	90
<b>Figura 19.</b> Cumplimiento de las metas del proyecto 1 del PCC entre el periodo 2014 al 2018. ....	92
<b>Figura 20.</b> Cumplimiento de la meta del proyecto del PHC entre el periodo 2014 al 2018. ....	93
<b>Figura 21.</b> Gestión de las provincias atendidas por el PHC entre el periodo 2014 al 2018. ....	94
<b>Figura 22.</b> Gestión de las provincias atendidas por el PHC entre el periodo 2014 al 2018. ....	95
<b>Figura 23.</b> Gestión de entrega de equipos para el PHC entre el periodo 2016 al 2018. ....	96
<b>Figura 24.</b> Entrega de equipos por instituciones entre el periodo 2017 y 2018. ....	96
<b>Figura 25.</b> Sitios y puntos de acceso considerados en el PEPC durante 2017. ....	97
<b>Figura 26.</b> Comparación de la Contribución especial parafiscal y el patrimonio de Fonatel entre el periodo 2012 al 2018. ....	99
<b>Figura 27.</b> Inversión anual ejecutada por programa entre el periodo 2013 al 2018. ....	101
<b>Figura 28.</b> Comparativa del presupuesto planificado y el ejecutado para el PCC entre el periodo 2017 al 2018. ....	103
<b>Figura 29.</b> Comparativa del presupuesto planificado y el ejecutado para el PHC entre el periodo 2017 al 2018. ....	103
<b>Figura 30.</b> Comparativa del presupuesto planificado y el ejecutado para el PCPE entre el periodo 2017 al 2018. ....	103
<b>Figura 31.</b> Comparativa del presupuesto planificado y el ejecutado para el PEPC entre el periodo 2017 al 2018. ....	104
<b>Figura 32.</b> Estado de la cartera de Fonatel hasta finales de 2019. ....	105
<b>Figura 33.</b> Ejecución presupuestaria de la cartera de Fonatel del 2017 al primer trimestre del 2020. ....	109
<b>Figura 34.</b> Fuentes de financiamiento de Fonatel desde el 2012 al 2019. ....	110
<b>Figura 35.</b> Comparativa del sistema de control de gestión de la Sutel y la DGF. ....	131
<b>Figura 36.</b> Diagrama de Ishikawa para ver la relación causa y efecto en la gestión de la Sutel. ....	162
<b>Figura 37.</b> Mapa de actores que intervienen en la gestión de Sutel sobre Fonatel durante el 2014 al 2018. ....	167

## **Abreviaturas**

**ARESEP:** Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.

**ATI:** Asociaciones de territorios indígenas

**CECI's:** Red Nacional de Centros Comunitarios Inteligentes.

**CEN-CINAI:** Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención

**CGR:** Contraloría General de la Republica.

**CEPF:** Contribución Especial Parafiscal

**CPSP:** Centros de Prestación de Servicios Públicos.

**DGF:** Dirección General de Fonatel

**DGT:** Dirección General de Tributación

**FIS:** Ficha de información social

**Fonatel:** Fondo Nacional de Telecomunicaciones

**LGT:** Ley General de Telecomunicaciones.

**MH:** Ministerio de Hacienda

**Micitt:** Ministerio de ciencia, tecnología y telecomunicaciones.

**ODS:** No lo aclara el informe de MICITT

**PAPYP:** Plan anual de programas y proyectos.

**PCC:** Programa Comunidades Conectadas.

**PCPE:** Programa Centro Públicos Equipados.

**PEPC:** Programa Espacios Públicos Conectados.

**PHC:** Programa Hogares Conectados.

**PND:** Plan Nacional de Desarrollo.

**PNDT:** Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones.

**PRBAS:** Programa Red de Banda Ancha Solidaria.

**RAUSUS:** Reglamento de Acceso Universal, Servicio Universal y Solidaridad

**SIPO:** Sistema de Información de Población Objetivo

**Sutel:** Superintendencia de Telecomunicaciones.

**TIC:** Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

**ZAIG:** zonas digitales de acceso gratuito a Internet.



**Autorización para digitalización y comunicación pública de Trabajos Finales de Graduación del Sistema de Estudios de Posgrado en el Repositorio Institucional de la Universidad de Costa Rica.**

Yo, Michael José Escobar Valerio, con cédula de identidad 1-1306-0317, en mi condición de autor del TFG titulado Análisis de la gestión pública de la Superintendencia de Telecomunicaciones (Sutel) sobre el Fondo Nacional de Telecomunicaciones (Fonatel), entre el año 2014 al 2018.

Autorizo a la Universidad de Costa Rica para digitalizar y hacer divulgación pública de forma gratuita de dicho TFG a través del Repositorio Institucional u otro medio electrónico, para ser puesto a disposición del público según lo que establezca el Sistema de Estudios de Posgrado. SI  NO \*

\*En caso de la negativa favor indicar el tiempo de restricción: \_\_\_\_\_ año (s).

Este Trabajo Final de Graduación será publicado en formato PDF, o en el formato que en el momento se establezca, de tal forma que el acceso al mismo sea libre, con el fin de permitir la consulta e impresión, pero no su modificación.

Manifiesto que mi Trabajo Final de Graduación fue debidamente subido al sistema digital Kerwá y su contenido corresponde al documento original que sirvió para la obtención de mi título, y que su información no infringe ni violenta ningún derecho a terceros. El TFG además cuenta con el visto bueno de mi Director (a) de Tesis o Tutor (a) y cumplió con lo establecido en la revisión del Formato por parte del Sistema de Estudios de Posgrado.

**INFORMACIÓN DEL ESTUDIANTE:**

Nombre Completo: Michael José Escobar Valerio

Número de Carné: A51978 Número de cédula: 1-1306-0317

Correo Electrónico: mikesongod@gmail.com

Fecha: 18/12/2020 Número de teléfono: 7048-4810

Nombre del Director (a) de Tesis o Tutor (a): MGPP. Melvin Obando Villalobos

**FIRMA ESTUDIANTE**

Nota: El presente documento constituye una declaración jurada, cuyos alcances aseguran a la Universidad, que su contenido sea tomado como cierto. Su importancia radica en que permite abreviar procedimientos administrativos, y al mismo tiempo genera una responsabilidad legal para que quien declare contrario a la verdad de lo que manifiesta, puede como consecuencia, enfrentar un proceso penal por delito de perjurio, tipificado en el artículo 318 de nuestro Código Penal. Lo anterior implica que el estudiante se vea forzado a realizar su mayor esfuerzo para que no sólo incluya información veraz en la Licencia de Publicación, sino que también realice diligentemente la gestión de subir el documento correcto en la plataforma digital Kerwá.



**Autorización para digitalización y comunicación pública de Trabajos Finales de Graduación del Sistema de Estudios de Posgrado en el Repositorio Institucional de la Universidad de Costa Rica.**

Yo, María Grace Gutiérrez Arias, con cédula de identidad 2-0629-0904, en mi condición de autor del TFG titulado Análisis de la gestión pública de la Superintendencia de Telecomunicaciones (Sutel) sobre el Fondo Nacional de Telecomunicaciones (Fonatel), entre el año 2014 al 2018.

Autorizo a la Universidad de Costa Rica para digitalizar y hacer divulgación pública de forma gratuita de dicho TFG a través del Repositorio Institucional u otro medio electrónico, para ser puesto a disposición del público según lo que establezca el Sistema de Estudios de Posgrado. SI  NO \*

\*En caso de la negativa favor indicar el tiempo de restricción: \_\_\_\_\_ año (s).

Este Trabajo Final de Graduación será publicado en formato PDF, o en el formato que en el momento se establezca, de tal forma que el acceso al mismo sea libre, con el fin de permitir la consulta e impresión, pero no su modificación.

Manifiesto que mi Trabajo Final de Graduación fue debidamente subido al sistema digital Kerwá y su contenido corresponde al documento original que sirvió para la obtención de mi título, y que su información no infringe ni violenta ningún derecho a terceros. El TFG además cuenta con el visto bueno de mi Director (a) de Tesis o Tutor (a) y cumplió con lo establecido en la revisión del Formato por parte del Sistema de Estudios de Posgrado.

**INFORMACIÓN DEL ESTUDIANTE:**

Nombre Completo: María Grace Gutiérrez Arias

Número de Carné: A52588 Número de cédula: 2-0629-0904

Correo Electrónico: magga\_21@hotmail.com

Fecha: 18/12/2020 Número de teléfono: 8346-9239

Nombre del Director (a) de Tesis o Tutor (a): MGPP. Melvin Obando Villalobos

**FIRMA ESTUDIANTE**

Nota: El presente documento constituye una declaración jurada, cuyos alcances aseguran a la Universidad, que su contenido sea tomado como cierto. Su importancia radica en que permite abreviar procedimientos administrativos, y al mismo tiempo genera una responsabilidad legal para que quien declare contrario a la verdad de lo que manifiesta, puede como consecuencia, enfrentar un proceso penal por delito de perjurio, tipificado en el artículo 318 de nuestro Código Penal. Lo anterior implica que el estudiante se vea forzado a realizar su mayor esfuerzo para que no sólo incluya información veraz en la Licencia de Publicación, sino que también realice diligentemente la gestión de subir el documento correcto en la plataforma digital Kerwá.

## **Introducción**

Fonatel fue creado como un instrumento para la promoción del acceso y uso del servicio universal establecido en la Ley N° 8642 “Ley General de Telecomunicaciones”, el cual busca reducir la brecha digital, garantizar una mayor igualdad de oportunidades y aumentar el disfrute de los beneficios de la sociedad de la información y el conocimiento, por medio del fomento de la conectividad, al llevar telefonía e internet a zonas y comunidades costarricenses donde aún no existen estos servicios. Lo anterior se pretende alcanzar con la ejecución de los recursos de Fonatel mediante programas y proyectos, con los cuales se desarrolle la infraestructura de telecomunicaciones necesaria, para que se les pueda brindar servicios de banda ancha de forma gratuita o subvencionada a las comunidades meta de cada programa.

En esta investigación se realiza un análisis descriptivo de la gestión pública de la Sutel sobre Fonatel, específicamente para el periodo 2014 al 2018 y se compone de 8 capítulos, desarrollados de forma que el lector pueda comprender qué es Fonatel. A lo largo de los capítulos del 1 al 3 se desarrollan los antecedentes, la razón de ser de su cartera de programas, la importancia a nivel de política pública e impacto, así como fuentes de financiamiento, estructura organizacional y jerárquica, control de la gestión, actores involucrados, entre otros aspectos relevantes de su gestión.

De esta forma, para llevar a cabo este estudio, no solo se buscó describir el funcionamiento del Fondo y sus programas como se desarrolla en el capítulo 4 o incluso los resultados obtenidos por la ejecución de Fonatel durante el periodo de investigación, plasmados en el capítulo 5, sino que también se buscó analizar la gestión integral realizada por la Sutel sobre Fonatel, análisis que se desarrolla a profundidad en el capítulo 6. Lo anterior fue realizado

con el propósito de identificar y describir en el capítulo 7, los factores y causas que impactaron de forma directa o indirecta en la gestión pública realizada por parte de la Sutel en la administración y ejecución de la cartera de programas de Fonatel y su respectivo desempeño durante los años estudiados.

Finalmente, se señalan en el capítulo 8 las principales conclusiones formuladas a partir del análisis realizado, tomando como base diferentes informes y documentos, tanto internos como externos y una serie de entrevistas realizadas a profesionales y expertos en la materia, que permitieron respaldar lo concluido y de esta forma plantear las recomendaciones que se consideraron pertinentes para mejorar la gestión de Fonatel.

## Capítulo 1

### 1.1. Antecedentes

#### 1.1.1. Creación y propósito del Fondo Nacional de Telecomunicaciones

En el año 2008, mediante el artículo 34 de la Ley N° 8642, conocida como la Ley General de Telecomunicaciones, se gestó la creación del Fondo Nacional de Telecomunicaciones, el cual nació como un instrumento de administración de los recursos destinados a financiar el cumplimiento de los objetivos de acceso universal y solidaridad, establecidos en la Ley mencionada supra, con el propósito de cumplir con las metas y prioridades definidas en el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones (PNDT) y reducir la brecha digital en Costa Rica, mediante la ejecución de programas públicos, llevando de esta forma telefonía e internet a zonas y comunidades donde aún no se contaba con ese servicio.

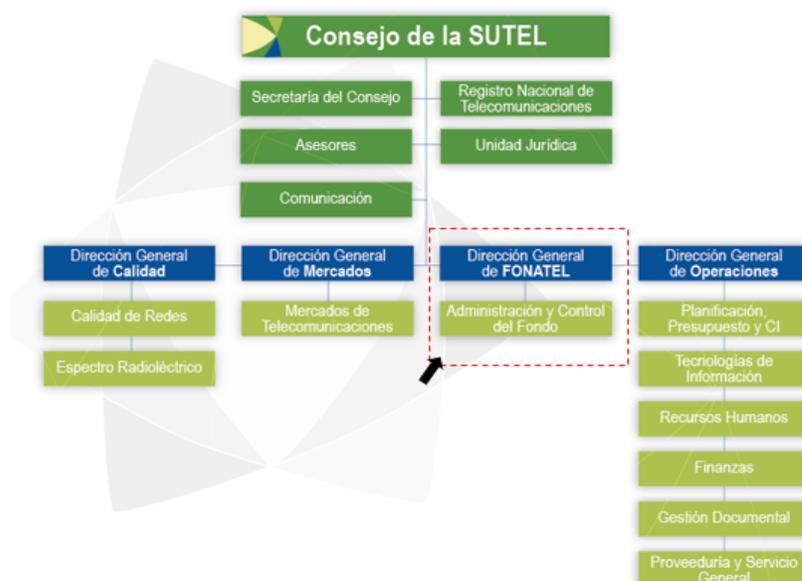
La Ley N°8642 en su artículo 35 estableció que los recursos del Fondo serían administrados por la Superintendencia de Telecomunicaciones (en adelante Sutel), conforme con los lineamientos que establece esta Ley, el PNDT y la normativa que al efecto se dicten.

Fonatel posee varias fuentes de financiamiento, entre estas, la contribución especial parafiscal (CEPF), calculada sobre los ingresos brutos devengados por los operadores de redes públicas de telecomunicaciones y los proveedores de servicios de telecomunicaciones que comercializan sus servicios en Costa Rica. La CEPF es considerada la fuente de financiamiento más importante, dado que aumenta año tras año el monto de los recursos disponibles en el Fondo, debido a que consiste en el aporte de un 1,5% anual sobre los ingresos brutos de cada uno de los operadores con títulos habilitantes en el país.

No obstante, fue hasta cuatro años después de su creación, específicamente en el año 2012, cuando la Sutel conformó dentro de su estructura organizativa, la Dirección General del

Fondo Nacional de Telecomunicaciones, como la unidad encargada de administrar y ejecutar los recursos del Fondo, tal y como se muestra en el organigrama institucional.

**Figura 1.** Organigrama de la Sutel con la incorporación de la Dirección General de Fonatel.



**Fuente:** Adaptación propia, a partir de Sutel (2017).

La Dirección de Fonatel es responsable de administrar los recursos del Fondo y, además, gestionar los proyectos específicos en telecomunicaciones que surjan de la ejecución de estos recursos, para procurar el cumplimiento del objetivo de acceso universal. Por tanto, le corresponde evaluar el impacto de esos proyectos y coordinar con las organizaciones que desarrollan otros proyectos relacionados, en áreas determinadas como prioritarias, tal y como se estableció en el artículo 35 del Reglamento Interno de Organización y Funciones de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos y sus órganos desconcentrados (RIOF), vigente desde el 27 de setiembre de 2011.

Para el año 2012, la estructura de la Dirección General de Fonatel estaba conformada por un Jefe Administrativo y cuatro Profesionales en las ramas de ingeniería y administración, los cuales provenían de plazas de otras Direcciones de la Sutel. Posteriormente, tras transcurrir

siete años, la Dirección General de Fonatel cuenta con un equipo de trabajo multidisciplinario, conformado por un Director General, un Jefe Administrativo y siete funcionarios, entre estos, administradores, ingenieros, estadísticos, abogados, quienes se encargan de todas las gestiones del Fondo y de la supervisión de 6 programas públicos auspiciados con los fondos de Fonatel.

### **1.1.2. Importancia del Fondo Nacional de Telecomunicaciones**

Como se indicó en la sección anterior, Fonatel tiene como propósito llevar telefonía e internet a zonas y comunidades donde aún no existe el servicio, promoviendo el acceso universal establecido en la Ley N° 8642 y tal como lo indica la página Web oficial de la Sutel, con la ejecución de los recursos de Fonatel se espera reducir la brecha digital, garantizar mayor igualdad de oportunidades, así como el disfrute de los beneficios de la sociedad de la información y el conocimiento por medio del fomento de la conectividad, el desarrollo de infraestructura y la disponibilidad de dispositivos de acceso y banda ancha (Sutel, 2019).

Gracias a la apertura del mercado de las telecomunicaciones en Costa Rica, a la fecha se cuenta con la disponibilidad de aprovisionar internet móvil y fijo en los hogares costarricenses, con una gran cartera de proveedores de banda ancha (internet fijo de alta velocidad), adicionalmente, se cuenta con tres operadores móviles instaurados y operativos que comercializan el servicio de telefonía e internet móvil mediante redes móviles con tecnología de acceso a 4G en todo el país.

De esta forma, se considera que el acceso a los servicios de telecomunicaciones por parte de los costarricenses ha tenido un gran avance. Así lo muestra la tabla 1, la cual detalla una comparación del desempeño del sector de telecomunicaciones, desde el año 2014 al año

2018, donde se aprecia un aumento porcentual en la cantidad de accesos a los distintos servicios de telecomunicaciones por parte de los costarricenses:

**Tabla. 1.** Comparación del desempeño del sector de telecomunicaciones entre el 2014 y el 2018.

Comparativa		Suscripciones totales					
Año	Cantidad de habitantes	Telefonía fija	Telefonía móvil	Transferencia de datos	Acceso internet móvil/100 habitantes	Acceso internet fijo/100 viviendas	Acceso internet fijo/100 habitantes
2014	4.773.130	881.217	7.020.412	4.806.217	80%	37%	11%
2018	5.008.402	774.303	8.495.585	5.575.821	95%	54%	17%
Aumento Porcentual	<b>5%</b>	<b>-12%</b>	<b>21%</b>	<b>16%</b>	<b>19%</b>	<b>46%</b>	<b>55%</b>

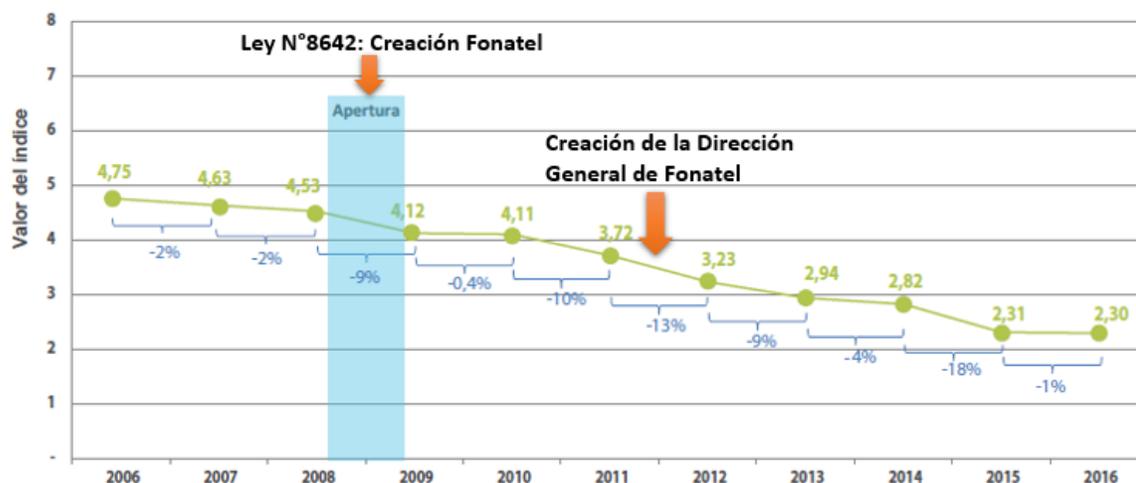
**Fuente:** Elaboración propia, a partir de Estadísticas del Sector de Telecomunicaciones, Sutel, 2018.

A pesar del aumento porcentual indicado en la tabla anterior, tomando en cuenta que Costa Rica cuenta con un territorio de aproximado de 51.100 km<sup>2</sup> y con una población de poco más de 5 millones de habitantes, aún existen comunidades y poblados en zonas remotas o alejadas, donde existen carencias en los servicios de telecomunicaciones o la inexistencia de estos, debido a la falta de interés de los operadores de redes de telecomunicaciones por llevar servicios hasta esas comunidades, por la poca rentabilidad que les resultaría invertir en infraestructura y equipos, para brindar servicios en comunidades que cuentan con poca cantidad de potenciales clientes.

Por otra parte, sobre el tema de la brecha digital, el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (Micitt), para el año 2017 presentó el primer estudio de medición de la Brecha Digital de Género en Costa Rica, en el cual se estableció el Índice de Brecha Digital (IBD), considerando los componentes como acceso, calidad, educación y uso de los servicios de telecomunicaciones. Este estudio revela que para el periodo de 2006 al 2016 el IBD tuvo una tendencia decreciente, pasando de 4,7 a 2,1; lo cual ha representado una disminución de

un 56%. Adicionalmente, es importante mencionar que para el periodo 2013 al 2016 el país se mantuvo en la categoría de brecha baja, tal y como se muestra en la figura 2 y que desde el año 2012 ya existía un fondo que buscaba disminuir esta brecha. En la figura 2 se muestra como la brecha digital ha ido variando con el tiempo y la incorporación de Fonatel.

**Figura 2.** Resultados del Índice de Brecha Digital (IBD) 2006 al 2016.



**Fuente:** Adaptado, a partir de Micitt (2017).

Así las cosas, se evidencia la importancia que tiene la correcta ejecución de los recursos de Fonatel por parte de la Sutel, cuyo objetivo primordial, como se indicó anteriormente, es reducir esa brecha digital año tras año (situación que según el Micitt no se ha dado, Figura 2), en concordancia con los principios fundamentales de solidaridad y universalidad, mediante mecanismos como programas públicos, que permitan la implementación y el acceso real a la población con menores ingresos, grupos con necesidades sociales especiales y poblaciones en zonas alejadas de todo el territorio costarricense, considerando condiciones de razonabilidad y proporcionalidad, así como criterios de calidad y precio, con el fin de aportar al desarrollo humano de las poblaciones vulnerables.

### **1.1.3. Gestión del Fondo Nacional de Telecomunicaciones por Sutel**

La administración del Fondo fue otorgada a la Sutel por mandato de Ley (N° 8642). Esta institución es el ente regulador de las telecomunicaciones en Costa Rica, responsable de constituir el fideicomiso con bancos públicos, para el cumplimiento de los fines de Fonatel con la transparencia necesaria y optando por una inversión de fondos de bajo riesgo y alta liquidez.

El objetivo primordial de Fonatel, según la página Web oficial de la Sutel, es dotar de forma gratuita los servicios de internet y telefonía a los Centros de Salud, Ebais, Centros Comunitarios Inteligentes, Escuela y Colegios Públicos. Además, poner a disposición de los habitantes de estas comunidades los servicios que deseen contratar, pero no tienen la posibilidad de adquirirlos, porque en la zona no hay empresas que los ofrezcan (Sutel, 2019).

La gestión del Fondo por parte de Sutel se realiza a través del financiamiento de proyectos de acceso y servicio universal, de acuerdo con lo que establezca el PNNDT, los cuales son adjudicados por medio de un concurso público a diferentes empresas privadas del sector de telecomunicaciones, que son las encargadas de la ejecución de los distintos programas. El listado de los proyectos por adjudicar es publicado de forma anual desde la página WEB de la Sutel ([www.sutel.go.cr](http://www.sutel.go.cr)).

A la fecha, la Dirección General de Fonatel administra y gestiona seis (6) proyectos de acceso y servicio universal a los que llama “programas”, los cuales se presentan en la figura 3:

**Figura 3.** Cartera de programas de Fonatel.



**Fuente:** Recuperado de Sutel (2019).

Estos programas, sus alcances y estados de ejecución se detallan en capítulos posteriores del presente trabajo de investigación.

#### **1.1.4. Problemas en la ejecución del Fondo Nacional de Telecomunicaciones**

Desde la creación de Fonatel, se han registrado hitos que revelan afectaciones y deficiencias en la gestión del Fondo por parte de la Sutel, por ejemplo, el primero de ellos fue el establecimiento de la Dirección General de Fonatel en la estructura organizativa de la Sutel, hasta el año 2012; es decir, pasaron cuatro años en los cuales la contribución especial parafiscal era pagada año tras año por los operadores y proveedores de telecomunicaciones, con la cual se incrementaron los recursos, engrosando el Fondo, sin que se hubiese conformado una unidad ejecutora de estos recursos.

Asimismo, existen cuestionamientos de distintas instituciones públicas sobre la gestión del Fondo, entre las cuales se pueden citar:

- a) En el informe DFOE-IFR-IF-13-2016 de la Contraloría General de la República (CGR), órgano que se encarga de fiscalizar la ejecución del Fonatel, realizado en el año 2016, se han señalado públicamente serias debilidades en la gestión del fidecomiso 1082 de Fonatel entre el Banco Nacional y la Sutel.
- b) El informe MICITT-DEMT-INF-006-2018 “Análisis del Informe Semestral de Administración del Fondo Nacional de Telecomunicaciones”, realizado por el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (Micitt), señala 13 faltas en la gestión de Fonatel:
1. La falta de estadísticas relevantes sobre la cobertura de los servicios de telecomunicaciones, sin identificarse correctamente la cobertura con recursos del Fondo y sin una correspondencia al periodo de análisis.
  2. No se presentan estados financieros auditados del Fondo.
  3. No se muestra el desglose de los aportes por contribución parafiscal por operador y los correspondientes estados de morosidad.
  4. No se muestra información financiera desglosada por proyectos y programas con cargo al Fondo.
  5. No se presenta el desglose de la contribución parafiscal por operador, ni la información financiera específica de los proyectos y programas con cargo al Fondo.
  6. De la información estadística del informe, no se puede identificar la cobertura de servicios de telecomunicaciones mediante el uso de recursos del Fondo en los programas y proyectos en ejecución.
  7. No se realiza una evaluación de la eficiencia en la gestión de los recursos financieros.

8. No se hace referencia directa a los lineamientos que establece el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones PNNDT 2015-2021, para el uso de los recursos de Fonatel, aspecto que es importante al ser el marco de los programas y proyectos que se realicen con los recursos del Fondo.
  9. Se debe prestar especial atención al proceso de planificación y presupuestación para cada programa, sobre todo en aquellos casos en donde el porcentaje de ejecución ha superado los montos estimados.
  10. A pesar de la incorporación de mayor cantidad de información cualitativa y cuantitativa, persisten vacíos de insumos e información sobre el desarrollo de los programas, con lo que las tareas de análisis y seguimiento presentan limitaciones técnicas,
  11. No existe congruencia entre la planificación realizada y las posibilidades reales de ejecución, por lo que es imperativo que Sutel aclare las medidas que está tomando para evitar esta situación.
  12. Se requiere información más completa y pertinente con respecto a los riesgos que afectan la implementación de los programas a cargo al Fondo.
  13. Se requiere que la información que se presente sea legible, con el fin de poder realizar un mejor análisis del informe.
- c) En el informe “Hacia la Sociedad de la Información y el conocimiento 2018”, del Programa Sociedades de la Información y el Conocimiento (PROSIC) de la Universidad de Costa Rica, específicamente en el capítulo 2 “Regulación de las Telecomunicaciones 10 años de apertura del Sector”, se realizó un análisis del alcance y evolución de los programas ejecutados por Sutel sobre Fonatel, indicando en el caso de la Sutel y Fonatel: “debe reiterarse que este instrumento de política pública es un

ejemplo internacional y que su función sobrepasa a su a veces deficiente, gestión. Esto es de notar ya que, como se mostró, hay iniciativas que pretenden reubicar a Fonatel allí donde responda de forma directa a los planteamientos de política general y específica del sector” (PROSIC, 2018).

Los anteriores señalamientos de las distintas instituciones han levantado banderas de aviso en distintos informes durante los años que han hecho ver una deficiencia en la gestión por parte de la Sutel sobre el Fondo Nacional de Telecomunicaciones.

#### **1.1.5. Señalamientos de medios de comunicación y prensa sobre Fonatel**

Aunado a lo anterior, existen medios de comunicación que han denunciado de forma pública la existencia de problemas en la gestión y ejecución del Fondo por parte de la Sutel. Al respecto, se toman los siguientes casos:

- a) El Diario Digital CRHoy.com: “Fonatel, creado hace 3 años, llevaría Internet a zonas rurales con el dinero pagado por las telefónicas privadas. Esos \$190 millones están varados en una bóveda del Banco Nacional, sin ningún proyecto ejecutado, salvo gastos administrativos; mientras seguimos con Internet de país africano”. Monge (2013).
- b) El periódico La Nación, tras el informe DFOE-IFR-IF-13-2016 de la Contraloría General de la República (CGR), publica: “[...] pues casi el 97% de recursos presupuestados por este Fondo no han sido ejecutados, advierte una investigación de la CGR. Eso para Fonatel según el Informe, supone dejar de percibir un ingreso estimado en \$1,2 millones por recursos que no se invirtieron” (Lara, 2016).
- c) El Diario Digital CRHoy.com: “Sutel gastó mitad de fondos de programa, pero beneficia solo al 7% de la población esperada... ejecutó la mitad del dinero

proyectado para el programa Comunidades Conectadas, que busca mejorar la conectividad en comunidades vulnerables del país” (Alvarado, 2018).

- d) El periódico El Financiero tras el informe MICITT-DEMT-INF-006-2018 del Micitt, publica: “[...] con los resultados aportados por el Fondo, se considera en términos generales que la meta se encuentra con atraso crítico... En Fonatel han arrastrado los proyectos y ha empezado los últimos dos años con atrasos en sus programas” (Chacón Jiménez, 2018).
- e) El periódico El Financiero: “Sutel incapaz de ejecutar todos los recursos que pide y ni todo lo que planea... aumentó realización de metas, pero ajustes reflejan que persisten problemas de planeamiento y ejecución” (Cordero Pérez, 2019).

Con fundamento en lo indicado anteriormente, se reconoce la existencia de una gestión cuestionable de Fonatel, por parte de la Sutel como unidad administradora del Fondo.

De esta forma, lo que busca el presente trabajo de investigación aplicada, es analizar la ejecución de los recursos asignados a los programas de Fonatel, con el fin de identificar los factores o causas que inciden en la gestión pública por parte de la Sutel, en la ejecución eficiente y eficaz de los programas y recursos de Fonatel.

## **1.2. Justificación y planteamiento del problema**

### **1.2.1. Justificación**

Fonatel fue creado con el fin de reducir la brecha digital y a pesar de que prácticamente todos sus recursos se encuentran asignados en seis programas, con proyectos adjudicados, los cuales deben estar listos en el año 2022, se evidencia que existe una precaria ejecución. Instituciones como la Contraloría General de la República (CGR), el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (Micitt) y el Programa Sociedades de la Información y el

conocimiento (PROSIC) de la Universidad de Costa Rica, han señalado en diferentes informes a lo largo de estos años que existen serias debilidades en la gestión de Fonatel y que los programas actualmente ejecutados no están cumpliendo los objetivos planteados en su momento. No obstante, la Dirección General de Fonatel, todos los años ha publicado informes anuales positivos sobre la gestión del Fondo.

Dado lo anterior y además de que la Sutel ha sido foco de críticas por los medios de comunicación y de prensa escrita, sobre la subejecución de Fonatel, la presente investigación analiza la gestión pública de la Sutel sobre Fonatel y la ejecución de este, con el fin de identificar y describir las principales factores o causas que ha tenido la señalada deficiente gestión de Fonatel y de esta forma, describir el panorama de la situación real de del Fondo, para formular las respectivas recomendaciones.

### **1.2.2. Planteamiento del problema**

El Fondo Nacional de Telecomunicaciones es administrado por la Sutel y fue creado en el año 2012 mediante la Ley N° 8642, sustentado por el pago de la contribución especial parafiscal de todos los operadores y proveedores de telecomunicaciones que brindan servicios en Costa Rica, cuyos recursos están destinados para reducir la brecha digital en el país y fomentar la penetración de banda ancha, ofrecer igualdad de oportunidades a todos los costarricenses, por medio del acceso a servicios de telecomunicaciones, mediante la ejecución e implementación de programas públicos que beneficiaría a distintas comunidades.

Sin embargo, durante los últimos años la gestión de Fonatel por parte de Sutel, ha sido cuestionada por otras instituciones, diversos medios de comunicación, políticos, cierta parte de la sociedad costarricense e incluso por los mismos operadores y proveedores que contribuyen con los recursos que componen Fonatel, debido a que su ejecución no se ha

realizado de forma diligente, eficiente y eficaz. Cada año, el Fondo continúa incrementando sus recursos, debido al pago anual obligatorio de la contribución especial parafiscal de los operadores y proveedores; sin embargo, los programas ejecutados hasta la fecha no están cubriendo las necesidades de los costarricenses en cuanto a reducción de la brecha digital y penetración de la banda ancha, como se esperaba con su creación, años atrás.

### **1.2.3. Delimitación del problema**

Con la presente investigación aplicada, se pretende identificar las deficiencias y limitaciones de Sutel, respecto a la gestión de Fonatel, para los años 2014 a 2018, tomando en cuenta, aspectos relacionales, operativos, administrativos y condiciones habilitantes como, por ejemplo, temas políticos o el marco legal; así como la perspectiva de otros actores que intervienen directa e indirectamente.

Como resultado final se espera determinar las causas y efectos que inciden en la gestión de la Sutel sobre Fonatel, para que esta sea calificada como deficiente por el colectivo y finalmente realizar las respectivas recomendaciones.

### **1.2.4. Pregunta de investigación**

A continuación, se presenta la pregunta de investigación que será el centro de análisis a lo largo del presente documento:

*¿Qué factores o causas inciden en la gestión pública de la Sutel que afectan la oportuna ejecución de los recursos en los programas públicos y recursos del Fondo Nacional de Telecomunicaciones?*

### **1.3. Objetivo general y específicos**

#### **1.3.1. Objetivo general**

Analizar la gestión pública de la Superintendencia de Telecomunicaciones sobre el Fondo Nacional de Telecomunicaciones (Fonatel), durante el período 2014 al 2018.

#### **1.3.2. Objetivos específicos**

**1.3.2.1.** Describir el funcionamiento, programas y situación actual de Fonatel.

**1.3.2.2.** Analizar los resultados de la gestión realizada por la Sutel en la administración y ejecución de los recursos que componen Fonatel, mediante la ejecución de programas públicos entre los años 2014 y 2018.

**1.3.2.3.** Identificar los factores o causas que inciden en la gestión por parte de la Sutel, en la ejecución eficiente y eficaz de los programas públicos y recursos de Fonatel.

## Capítulo 2

### 2. Marco Teórico

En esta sección se elaboró una revisión bibliográfica de los conceptos teóricos a nivel general de los cuales se sustenta el análisis de la presente investigación aplicada. Al ser esta una investigación de carácter descriptivo, se debe realizar el análisis de dos tipos de marcos teóricos que dan sustento a la investigación, el primero de ellos es el marco conceptual en el cual se desarrollará la descripción de los conceptos teóricos relacionados con la gestión pública, por ejemplo, entre los conceptos generales a considerar se tienen: gestión pública, gestión por resultados, control de la gestión, entre otros. Para el segundo punto se desarrolló un marco jurídico al ser la investigación sobre un fondo especial que alberga recursos públicos para ejecutar tareas o programas públicos, el cual fue concebido a partir de la Ley N° 8642 y asignado para su administración y gestión a una institución pública. Es por lo anterior, que se requiere realizar el análisis del marco legal en el que se desenvuelve el Fondo Nacional de Telecomunicaciones (Fonatel) y la entidad competente de administrarlo; es decir, la Superintendencia de Telecomunicaciones (Sutel). Tanto el marco conceptual como el marco jurídico descritos anteriormente permitieron construir las bases y fundamentos con las que se realizó la presente investigación aplicada.

#### 2.1. Marco conceptual

##### 2.1.1. Gestión pública

El concepto de la palabra “gestión” según sea su uso y el contexto donde se le ubique se refiere tanto a una práctica o como un conjunto de disciplinas (se entendería como gestión).

Gestión corresponde a “conseguir que las cosas se hagan a través de las personas” (The Gower Handbook on Management, 1988, p12) y por lo tanto “Gestión” es ese conjunto de disciplinas ejecutadas por personas con el fin de alcanzar un objetivo.

También se puede comprender la gestión pública como una especialidad que se enfoca en la correcta y eficiente administración de los recursos del Estado, a fin de satisfacer el interés público, las necesidades de la ciudadanía e impulsar el desarrollo del país.

En este mismo orden de ideas, el ciclo de la gestión pública para el desarrollo contempla desde la planificación y su financiamiento, hasta la producción de los bienes y servicios públicos, incluyendo las funciones públicas de regulación y provisión directa de servicios públicos y la internalización en la sociedad del cambio originado por el accionar público; es decir, el valor público (Cepal s.f.).

De esta forma, se puede decir que la gestión pública es un instrumento indispensable entre la articulación del Estado y su relación directa con el sector público, el sector privado y la sociedad misma; es decir, es el medio por el cual Estado logra articular estrategias (políticas públicas), con el propósito de cumplir objetivos y fines públicos establecidos, que buscan cubrir y satisfacer las necesidades de los distintos actores que intervienen en las sociedades actuales. En ese sentido, Uvalle (2004) afirma: “la gestión pública debe considerarse como la gestión del gobierno, es decir, como el modo de obrar que permite articular decisiones, capacidades, recursos, estrategias, programas, operadores y acciones que se encaminan a la exitosa gestión de las políticas públicas” (p.3).

Es así como las instituciones de gobierno claramente no actúan sobre la marcha o de forma inercial apagando cuanto incendio se presente, ni ante el margen de las presiones de los distintos sectores de la sociedad. Debe entenderse que, a través de la aplicación de la gestión pública como herramienta diaria de la vida pública administrativa, es posible la obtención de

los objetivos o fines públicos buscados, los cuales dan eficacia, eficiencia, efectividad, legitimidad y vigencia al sistema político-administrativo de un país en democracia.

Uvalle (2004) indica que el talón de Aquiles de los gobiernos y las administraciones públicas, cuando no generan resultados favorables, se da por las fallas en la gestión pública y con ello fermentan que los índices de la legitimidad de los resultados ingresen a los caminos que tienen focos de alerta o bien focos rojos en materia de resultados conseguidos (p.6).

Dado lo anterior, se puede decir que una mala gestión pública por parte de una institución dl gobierno puede causar que la relación gobierno-sociedad presente zonas de disconformidades, desconfianza y de baja credibilidad por parte de la ciudadanía ante sus gobiernos e instituciones.

Es así como el aporte dado por el correcto uso de la instrumentalidad, la cual provee la gestión pública, puede hacer a las instituciones de un Estado cumplir sus metas y objetivos al suministrarle bajo una buena gestión, de los medios, los recursos y la capacidad instalada para lograr tener un brazo de acción que supla las necesidades de la sociedad. Al respecto, afirma Uvalle (2004) que:

(...) el modus operandi que está dado por la gestión pública y a través de ella, las políticas se convierten de un plan o programa de acción, en un conjunto de acciones, procesos y resultados que se explican por la complejidad de la vida institucional (p.9).

Es así como se entiende la importancia del papel que juega la gestión pública en el entorno de articulación y acción que debe hacer uso el Estado y de sus distintas instituciones; no obstante, también se debe abordar el tema de cómo las políticas públicas son los mecanismos que se utilizan en la gestión como medio para que los Estados puedan alcanzar los objetivos establecidos.

### **2.1.2. Políticas públicas**

Las políticas públicas según afirma Winchester (2011) “son soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos, se desprenden de la agenda pública (...). El diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas son una parte fundamental del quehacer del gobierno” (p.4) y en esta misma sintonía se puede agregar para complementar, el concepto de política pública como “un conjunto de actividades (programas, estrategias, procedimientos, leyes, reglamentos) dirigido hacia un objetivo general” (Evalsed, 2008, p.5).

Se entiende que las políticas públicas son las “estrategias” de los gobiernos para alcanzar los objetivos trazados y que la gestión pública es la encargada de la orquestación en cuanto al diseño y su aplicabilidad. Entonces se debe considerar a la gestión pública como el soporte de las políticas públicas y de la creación y ejecución de programas que se implementan para cumplir con los alcances y objetivos buscados en las políticas públicas.

Sin embargo, se debe hacer la siguiente aseveración para evitar confundir el término de política pública y programa público, según lo explica Winchester (2011) “La política pública se diferencia de un programa público en que un programa es una intervención pública directa sobre una realidad social, que se usa, en conjunto con otros programas (y otros instrumentos de política), para implementar una política” (p.5). Es así como los programas públicos sirven para implementar políticas públicas y la gestión pública para ejecutar los programas públicos.

#### **2.1.2.1. ¿Qué es una política pública?**

Existen variadas y diversas definiciones al respecto, pero para efectos del desarrollo de este trabajo se entenderá una política pública como:

*“una serie de decisiones y acciones, intencionalmente coherentes, tomadas de diferentes actores públicos y a veces no públicos, cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían, a fin de resolver un problema puntual, un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que se supone originaron el problema colectivo a resolver (grupos objetivos) en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales). (Subirats, Knoepfel, Larrue & Varone, 2008).*

Partiendo de lo anterior, no cabe duda de que una política pública, está enfocada en resolver un problema social colectivo y tal como lo establece MIDEPLAN en su *“Guía para la elaboración de Políticas Públicas”*, estas también se pueden definir como una decisión del Gobierno que indispensablemente incluye una serie de aspectos como los son la toma de decisiones, la formulación de la misma, desarrollo, implementación y evaluación, entre otros.

Adicionalmente a lo que podemos comprender o concebir como una política pública, se debe tener claro también que las mismas están o deberían estar conformadas por algunos elementos constitutivos, los cuales podrían considerarse imprescindibles para el planteamiento y desarrollo de las estas.

#### **2.1.2.2. Ciclo de una política pública**

El ciclo de una política pública está conformado por un conjunto etapas, cada una de estas cuentas con diferentes actores, restricciones, decisiones y resultados. Si bien existe diferencia entre autores en cuanto a la cantidad de etapas que componen el mismo y algunos afirman que son cuatro, otros cinco o seis, de acuerdo con Subirats et.al (2008), el ciclo de la política pública lo conforman seis fases:

- 1) Definición del problema
- 2) Inclusión en la agenda
- 3) Formulación de alternativas
- 4) Adopción del programa
- 5) Ejecución e implementación
- 6) Evaluación

### **2.1.2.3. Elementos constitutivos de las Políticas Públicas**

De acuerdo con los autores Subirats, Knoepfel, Larrue & Varone (2008), existen al menos ocho elementos constitutivos que deben conformar las políticas públicas, los cuales se describirán a continuación:

- 1) Solución de un problema público: El fin de una política pública deber ser el de resolver un problema social (colectivo), reconocido políticamente como público.
- 2) Grupos-objetivo en el origen de un problema: Toda política pública busca modificar u orientar la conducta de los grupos objetivo para resolver el problema. De no lograrse, se dice que no se materializaría una política pública como tal, sino únicamente una declaración de buenas intenciones.
- 3) Una coherencia intencional: Este elemento supone asimismo que las decisiones y las actividades que se lleven a cabo estén relacionadas entre sí por una voluntad intencional y no ocasional.
- 4) Diversas decisiones y actividades: Las políticas públicas deberían estar constituidas por un conjunto de acciones y actividades específicas, que buscan resolver el problema.

- 5) Programa de intervenciones: Las intervenciones se establecen como conjunto de decisiones y de acciones concretas e individualizadas, relativas al programa y a su aplicación, que generan cierta continuidad, es decir no son aisladas.
- 6) Papel clave de los actores públicos: Para que un programa sea considerado como política pública, los tomadores de decisiones, quienes son los responsables de emprender las acciones que las materializan, deben hacerlo desde su condición de actores públicos, integrados en el sistema político-administrativo. De lo contrario, si los actores no tienen la legitimidad necesaria, podría considerarse las decisiones tomadas como parte de una política corporativa o privada.
- 7) Existencia de actos formales: Una política pública supone la existencia de una fase de implementación de las medidas decididas con actos u outputs que pretenden orientar el comportamiento de grupos o individuos que, se supone, originan el problema público a resolver. Sin embargo, existen también las no-decisiones o las no-acciones, que pueden constituir una política pública, siempre y cuando vayan acompañadas de decisiones formales paralelas.
- 8) Naturaleza más o menos obligatoria de las decisiones y actividades: Tradicionalmente, se ha dado por sentado el carácter coercitivo de las decisiones de los actores político-administrativos. Sin embargo, las formas de acción pública son actualmente tanto incentivadoras como coercitivas.

#### **2.1.2.4. La ejecución correcta de la política pública en las instituciones**

Tal y como lo indicia ILPES (2014) “Las principales maneras de implementación de las políticas públicas es a través de la ejecución de proyectos de inversión, el desarrollo de programas públicos, la prestación de servicios públicos” (p.113). Cada uno de los elementos

indicados anteriormente buscan el logro de resultados en la sociedad y cada uno de ellos puede ser ejecutado por medio de la gestión pública mediante modelos o sistemas.

### **2.1.3. Administración y ejecución de recursos en programas públicos**

#### **2.1.3.1. ¿Qué es un programa o proyecto de inversión pública?**

De acuerdo con Garro (2018), un programa o proyecto se refiere a una unidad de programación, destinado a generar bienes o servicios, para implementar un plan o política pública, están orientados a generar valor público y conllevan los elementos de fin, propósito (objetivo), actividades, insumos, teoría del programa, estructura de ejecución y sistemas de información.

Asimismo, un programa también se puede definir como un conjunto de actividades articuladas que consumen recursos para el logro conjunto de un cierto objetivo, relacionado con la solución de un problema, deficiencia o aprovechamiento de una oportunidad.

Por otra parte, es considerado que los proyectos de inversión pública son cursos de acción para resolver problemas de comunidades en particular o de la sociedad en general, los cuales deben ser identificados adecuadamente para una asignación racional de los recursos. Por lo que el propósito de todo proyecto de inversión o programa es el de resolver un problema o necesidad, o aprovechar una oportunidad y que cuyos efectos beneficiarán a un grupo de personas o a la comunidad en general. Un problema en sí no es un proyecto, pero sí es a partir de la respuesta a un problema de forma racional, implicando el uso eficiente de los recursos disponibles, que se origina un programa (Ortegón, Pacheco y Roura, 2005).

#### **2.1.3.2. Programas públicos y la gestión pública**

Los programas públicos como se ha indicado anteriormente, son instrumentos con los cuales los Estados materializan las políticas públicas. Concretamente se usan para entregar bienes y

servicios, los cuales pueden ser de naturaleza pública o esencial, como también bienes y servicios privados necesarios de proveer para el logro de algún objetivo que solucione un problema específico de una población y que, por tanto, generan valor público (ILPES, 2014, p.122). En el caso de la presente investigación aplicada, el Fondo en estudio es utilizado por la Sutel para generar programas públicos que entregan bienes y servicios a la ciudadanía.

Para lograr que los programas públicos tengan el impacto o los resultados deseados, es necesario realizar un buen diseño de ellos, es decir, que exista un correcto diagnóstico del problema o la necesidad a resolver y además proveer una adecuada propuesta, debidamente analizada, que llegaría a solucionar o suplir la necesidad o el problema presente. No obstante, para lograr este buen diseño y ejecución, es necesario una eficiente y eficaz gestión pública, lo que permite que los gobiernos o instituciones públicas sean garantes del bien común y del desarrollo de las sociedades, al lograr un resultado mediante los programas públicos, los cuales buscan solucionar problemas.

Para lograr un buen diseño de un programa público no existe un camino ideal o un protocolo de pasos a realizar, sin embargo, para conseguirlo mediante la correcta aplicación de la gestión pública, es necesario, según afirma ILPES (2014):

Un análisis particular de cada programa, considerando las características de su población objetivo, los objetivos esperados, los bienes y servicios entregados y los resultados obtenidos; analizando si el modelo de gestión se adecúa al diseño del programa y si éste se implementa en pos de facilitar el logro del desempeño deseado (p.123).

### **2.1.3.3. La ejecución correcta de los programas públicos en las instituciones**

Como se indicó anteriormente, no existe una receta para generar y gestionar buenos programas públicos, pero mediante la implementación por parte de las instituciones, de mecanismos de monitoreo y evaluación en los modelos de gestión pública utilizado en los programas públicos, se lograría verificar y supervisar periódicamente que tanto los elementos como los recursos humanos, materiales, los equipos de trabajo multidisciplinarios, las asignaciones, los roles y los bienes o servicios brindados por esos programas, estén alineados a las necesidades que se busca solventar con estos programas.

Es importante indicar que, para lograr servicios o productos de calidad que satisfagan las necesidades de la sociedad mediante la ejecución de programas públicos, es necesario contar con la comunicación y colaboración adecuada entre las partes involucradas, entiéndase instituciones públicas, organizaciones sin fines de lucro o privadas, sector privado y la ciudadanía.

### **2.1.4. Desempeño de las instituciones públicas ligado a la gestión pública**

Partiendo del verbo “desempeñar”, el cual se puede relacionar con una función, acción o acciones particulares o concretas que se llevan a término por un sujeto, se puede extrapolar la definición y establecer como punto de partida que el desempeño en esta investigación va a tener la connotación de ser el grado de acción o desenvolvura que una institución cualquiera tiene respecto a un fin esperado.

El desempeño que tiene el gobierno o las instituciones públicas, ante los ojos observadores de la sociedad, es un asunto de vital importancia y del cual debemos partir para analizar la gestión pública, pues de eso dependerá el reconocimiento o el desprestigio que estos pudieran

tener en el corto, mediano o largo plazo. Uvalle (2004) hace énfasis a la importancia del desempeño institucional:

El desempeño institucional es la clave para identificar la aceptación o el rechazo de los gobiernos por parte de los ciudadanos. (...). Tanto la formulación como la implementación de los planes y las políticas son factores esenciales en el desempeño institucional del gobierno (p.12-13).

Es así como toma importancia el tema del desempeño del gobierno y de las instituciones públicas. Se puede ver que existe una articulación entre la gestión pública (quehacer) y el desempeño institucional (cómo se hizo). Lo anterior refleja si existió o no un logro en los resultados buscados y si estos resultados se transformarán de forma directa e indirecta en un aumento de la productividad o eficacia del quehacer del gobierno y si afectarán el grado de satisfacción ciudadana (cumplimiento de metas).

Entonces, si una institución pública tiene un desempeño aceptable, se parte de que las políticas públicas o programas públicos realizados fueron bien estructurados y ejecutados, con los contenidos, recursos y acciones necesarias; es decir, que la aplicabilidad de la gestión pública de la institución ha sido ejecutada de una forma óptima, con un equipo humano que cumple con las capacidades requeridas y la disponibilidad de los recursos necesarios para la consecución de los objetivos esperados. Sin embargo, cuando se encuentra un desempeño desfavorable en una institución en particular, es evidente que hubo una falla en el uso correcto de la gestión pública para la obtención de los resultados esperados, encontrándose la gestión de esta institución en una condición crítica de desvalorización y desacreditación por parte de la sociedad, a la que se debían suplir las necesidades con el cumplimiento de los objetivos buscados. Por tanto, el declive de la gestión pública desacredita los objetivos del desempeño y en esa medida los gobiernos se exponen a que la opinión pública y los grupos ciudadanos

los señalen como instituciones que no tienen la capacidad para mejorar la calidad de vida (Uvalle, 2004, p.14).

Dado lo anterior, se podría decir que tanto la calidad de la gestión pública como la elaboración de las políticas públicas, influyen en el desempeño de los gobiernos para la obtención de los objetivos esperados.

### **2.1.5. Valor público y su relación con la gestión pública**

El concepto de valor público se dice que fue derivado del concepto de valor privado, parte de su concepto inicialmente definido “como conjunto de actividades realizadas por instituciones públicas que dan respuesta a necesidades o demandas de la sociedad” (Moore, 1998, p.438) o en su forma simplificada es entender “el valor público como aquello que el público valora” (Blaug et al, 2006, p.23).

Los gobiernos son los responsables de garantizar la generación de valor público, lo cual requiere que exista una mayor efectividad en las políticas de carácter social (las que afectan a la sociedad), que parten del papel decisivo que juegan los gobiernos con la gestión pública mediante la consumación de las políticas públicas.

La implementación del valor de público a la gestión pública ha permitido a las instituciones dejar de mirar hacia dentro de las organizaciones y sus necesidades internas, para establecer sus objetivos con la finalidad de prestar mayor importancia, a la satisfacción de las necesidades de la sociedad, principalmente del ciudadano, en lo que se define como un sistema garante de derechos, que “se convierte en un activo político con capacidad de legitimar las acciones públicas” (Bello, 2014, p.134).

Para garantizar el desempeño de las instituciones, es importante que la gestión pública implementada tenga una vinculación con los valores públicos, para alinearlos a los valores

institucionales, con la finalidad de enfatizar el uso de los recursos que tienen a disposición y de las amplias capacidades de operación y ejecución para dar respuesta a las demandas de la sociedad.

#### **2.1.1.1. La cadena de valor público**

La cadena de valor público “es una herramienta idónea para expresar toda la problemática de los elementos que intervienen en la gestión pública” (Makón, 2014, p.124); es decir, busca identificar, mediante una metodología, los resultados que una institución busca alcanzar, así como los productos, procesos y recursos utilizados. Según afirma Makón (2014) la cadena de valor tiene dos efectos esperados que se describen a continuación:

- 1) Los efectos más directos se denominan resultados y, en general, se vinculan con la proporción esperada de usuarios alcanzados por los servicios (cobertura) o con la naturaleza de los cambios que se espera que estos produzcan en aquellos (p.125).
- 2) Los efectos más indirectos que se persiguen con las políticas se denominan impactos y son los que se procura lograr como consecuencia de los cambios producidos en los usuarios a los que se prestan los servicios (p.125).

#### **2.1.6. Gestión por resultados**

La gestión de las administraciones públicas años atrás estaba centrada en el control de medios y regida por un amplio grupo de normas y procedimientos, los cuales estaban orientadas al control en el uso de los recursos y al cumplimiento secuencial de los procedimientos estructurados y formalistas de las instituciones, es decir, gestiones enfocadas al cumplimiento de sus funciones propias sin tener en cuenta las necesidades o demandas de la sociedad.

En este mismo orden de ideas, la gestión pública como una especialidad que se debe enfocar en la correcta y eficiente administración de los recursos del Estado, a fin de satisfacer el

interés público, las necesidades de la ciudadanía e impulsar el desarrollo del país, contempla (ciclo de la gestión pública ) desde la planificación y su financiamiento hasta la producción de los bienes y servicios públicos, incluyendo las funciones públicas de regulación y provisión directa de servicios públicos y la internalización en la sociedad del cambio originado por el accionar público; es decir, el valor público (Cepal s.f.).

De acuerdo con la revista No 74 de la Cepal (2001), la gestión pública ha evolucionado del presupuesto por programas, en el cual procuraba establecer vínculos estrechos entre el proceso presupuestario, la planificación y la evaluación de los programas públicos, hacia una concepción más amplia de enfoque por resultados, buscando de esta forma, avanzar simultáneamente en una cierta autonomía en la toma de decisiones y en la construcción de sistemas apropiados de evaluación interna, por medio de indicadores y de metas de desempeño y evaluación externa, a partir de rondas evaluativas realizadas por otros organismos. No obstante lo anterior, se dice que la gestión por resultados solo pasará a ser una realidad cotidiana si se refuerza la capacidad de autonomía de las organizaciones, a través de convenios de desempeño, convenios que tendrían el propósito de aumentar la eficiencia y eficacia, la responsabilidad (accountability) y la capacidad gerencial, logrando pasar de un enfoque de insumos y reglas a otro de productos y resultados, con el fin de construir confianza.

La nueva gestión por resultados nace para conseguir que las instituciones públicas logren el correcto desempeño mediante la obtención de resultados por el cumplimiento de sus objetivos, pero estos resultados estén enfocados en la satisfacción de las necesidades y demandas de una población en particular.

Según afirma Makón (2014) “la gestión para resultados va mucho más allá del desarrollo de indicadores, del uso de una determinada técnica presupuestaria y de la formalización de

contratos de desempeño” (p.117). Según expone este autor, existen varias denominaciones en Latinoamérica, pero entre las cuales las más usadas son las que se describen a continuación:

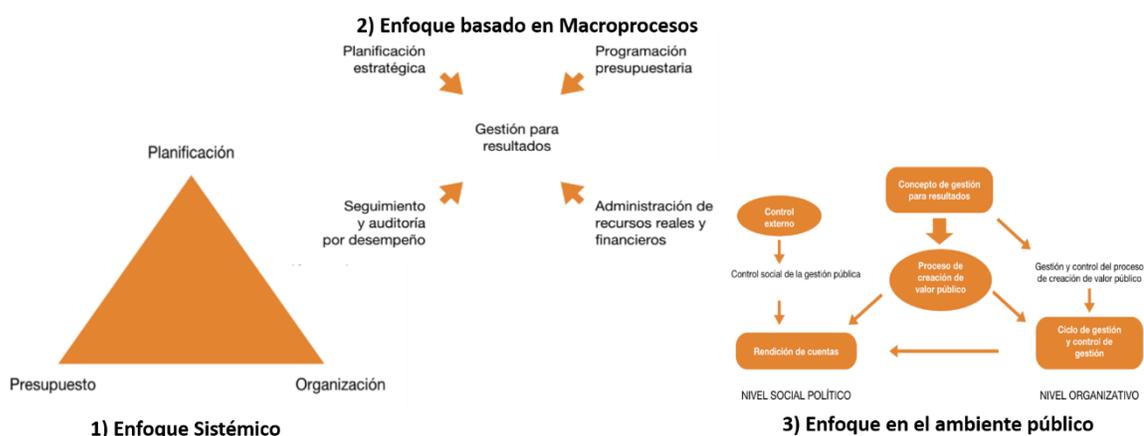
- 1) **Gestión para resultados:** es un marco conceptual cuya función es la de facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público, a fin de optimizarlo asegurando la máxima eficacia, eficiencia y efectividad de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones (BID/CLAD, 2007, pág. 18).
- 2) **Gestión orientada a resultados:** es un enfoque orientado a lograr cambios importantes en la manera en que operan las organizaciones, mejorando el desempeño en cuanto a los resultados como la orientación central. Proporciona el marco de la gestión y las herramientas para la planificación estratégica, la gestión de riesgos, el monitoreo del desempeño y la evaluación (OCDE/Banco Mundial, 2006, pág. 9).
- 3) **Gestión por resultados:** o más conocido como GpR es un enfoque del ciclo de vida de la administración de programas que integra una visión estratégica centrada en el alcance de objetivos, incorporando un mejor uso de estrategias, personas, recursos, procesos y medidas para mejorar la toma de decisiones, la transparencia y la rendición de cuentas. El elemento esencial de la GpR se centra en el logro de resultados, la aplicación de la medición del desempeño continuo, el aprendizaje, el cambio y la presentación de informes de rendimiento” (CEPAL-DPPO, s/f).

De las definiciones anteriores, se puede destacar que las tres buscan el correcto desempeño de las instituciones mediante la obtención de resultados con el eficiente y eficaz cumplimiento de sus objetivos, no obstante, introducen nuevos elementos a la gestión pública

que fortalecen el brazo de acción en su implementación, como lo son la planificación estratégica, gestión de riesgo, monitoreo, evaluación e informes de rendimiento o rendición de cuentas, entre otros.

Es así como la gestión por resultados tiene tres enfoques, los cuales pueden ser utilizados por las instituciones públicas y son complementarios entre sí. En la siguiente figura se resumen el funcionamiento articulado e interrelacionado de los elementos que componen cada uno de los tres enfoques:

**Figura 4.** Enfoques de la gestión por resultados.



**Fuente:** Recuperado, a partir de CEPAL (2014).

Los anteriores enfoques buscan como resultado que las instituciones públicas logren el cumplimiento de sus objetivos establecidos, mejorando el proceso de la toma de decisiones en la gestión pública.

### 2.1.6.1. Sistemas de seguimiento y evaluación en la gestión por resultados

Debe entenderse que uno de los fines de la gestión por resultados está enfocado en la generación del valor público. Se busca crear el mayor valor público posible con los recursos que se destinaron para ese fin en particular, generando un impacto directo en la sociedad al

satisfacer la necesidad; no obstante, para lograrlo se requiere la implementación de sistemas e instrumentos de gestión, por ejemplo, sistemas de monitoreo y evaluación.

El tema de la evaluación es un tema que se ha trabajado en muchas áreas de la gestión pública, no obstante, en la gestión por resultados una correcta evaluación “debe tener un enfoque hacia adentro y hacia afuera, es decir, hacia la valoración de los procesos internos de control (...) y hacia el sujeto de la intervención del Estado, es decir, el ciudadano, específicamente hacia la satisfacción de sus necesidades” (ILPES, 2014, p.127).

Controlar el uso de los recursos públicos destinados a la provisión de bienes y servicios, es algo que se obtiene al implementar la evaluación en la gestión y es de esta forma que los gobiernos e instituciones públicas logran vincular los contenidos de la formulación de las políticas públicas con su implementación, en planes de acción o con la ejecución de programas públicos.

Cuando se habla de evaluación se debe pensar inmediatamente en desempeño y este se puede analizar como la estructuración procedimental de un conjunto de componentes que conforman un sistema de evaluación, el cual se debería implementar para determinar el desempeño obtenido. Estos componentes, que deben ser considerados por un gobierno o institución, se muestran en la siguiente figura:

**Figura 5.** Elementos para considerar en la evaluación del desempeño.



**Fuente:** Elaboración propia, a partir de ILPES (2014)

Cuando se habla de desempeño en la gestión por resultados, es necesario que se cuente con sistemas de monitoreo y evaluación, su importancia radica en que estos se centran en el levantamiento y recolección sistemática y periódica de la información, insumos que permitirían evaluar de forma objetiva las metas contra los resultados obtenidos, así como de ayuda para la toma de decisiones administrativas, presupuestarias, temas de rendición de cuentas, para la gestión de programas, la planificación y la formulación de nuevos programas o políticas públicas.

#### **2.1.6.2. Rendición de cuentas en la gestión por resultados**

Uno de los principios más importantes que debe regir en un gobierno o institución es la transparencia institucional, lo que conlleva abrirle las puertas a la ciudadanía para acceder a la información de lo realizado y alcanzado; es así como la rendición de cuentas puede percibirse como uno de los elementos más importantes de los sistemas de evaluación y monitoreo de la gestión por resultados.

La etapa final del proceso de gestión pública, una vez ejecutadas las actividades necesarias para la entrega de los bienes y/o servicios, es la rendición de cuentas, acción consistente en darle a conocer a la comunidad los resultados de la gestión de las instituciones públicas y sus programas. La rendición de cuentas, en su dimensión de responsabilidad, apunta a la creación de espacios de transparencia (ILPES, 2014. p.135).

La rendición de cuentas tal y como lo indica Sanchez (2003) “debe ser realizada bajo tres criterios: el primero es el político, que busca evaluar los procesos de la toma de decisiones y los resultados propios de las políticas públicas; el segundo es el criterio administrativo, para valorar que los procedimientos realizados llevan a los resultados esperados de la forma más eficiente y eficaz posible. El último y no menos importante, es el criterio financiero, para

verificar el uso correcto de los recursos públicos asignados a las políticas o programas públicos en términos de eficiencias, transparencia y austeridad” (p.23).

### **2.1.7. Ciclo de vida de los proyectos y programas desde la óptica de la gestión**

Resolver o suplir una necesidad en la sociedad, requiere que los gobiernos o instituciones generen una idea que resolvería o supliría el problema y posteriormente, se formule y se pongan en marcha acciones para convertir esa idea en resultados tangibles. Este proceso que se debe recorrer es el ciclo de vida de un proyecto o programa público.

Según afirma ILPES (2014) en el ciclo de vida de los proyectos y programas se pueden distinguir tres fases (o estados) sucesivos: pre-inversión, inversión y operación. Los cuales se describen a continuación:

- 1) La fase de pre-inversión corresponde a todo el proceso que se realiza para identificar adecuadamente un problema o necesidad, formular y preparar alternativas de solución y evaluarlas con el objetivo de determinar si es conveniente ejecutarlas o no y cuál es la más recomendable (p.165).
- 2) Si la decisión es de ejecutar una de las alternativas de solución al problema, se pasa a la fase de inversión, donde se realizan el diseño del proyecto y la ejecución de la obra o la implementación de las actividades en el caso de un programa (p.165).
- 3) Finalmente, en la fase de operación se pone en marcha la obra terminada o el plan específico a seguir, de acuerdo con lo proyectado. En esta fase se comenzarán a generar los beneficios estimados en la pre-inversión. Cabe mencionar que en el caso de programas las fases de inversión y de operación son concurrentes (p.165).

Los elementos anteriores son utilizados en esta investigación con el fin de verificar si son aplicados mediante la gestión que realiza la Sutel en los proyectos implementados con el Fondo Nacional de Telecomunicaciones.

Con el fin de determinar si se están logrando los objetivos con eficiencia y eficacia, cada una de las etapas anteriores debe ser evaluada; es decir, en el caso de la etapa de la pre-inversión se deben realizar evaluaciones ex ante del proyecto a nivel de perfiles, pre-factibilidad o factibilidad; en la etapa de la ejecución se debe realizar un seguimiento administrativo-financiero del proyecto, evaluando los procesos y por último en la etapa de operación se deben realizar evaluaciones de resultados o de impactos con el fin de poder realizar una realimentación en el ciclo del proyecto o del programa.

#### **2.1.8. Control de la gestión**

Un elemento importante que debe estar presente en el ejercicio de la gestión pública por parte del gobierno y de las instituciones es el control de la gestión. Este se fundamenta principalmente en un proceso administrativo interno de la organización que busca medir el grado de cumplimiento de los objetivos institucionales.

Según explica Muñoz (2013) el implementar un control de la gestión dentro de una organización permite:

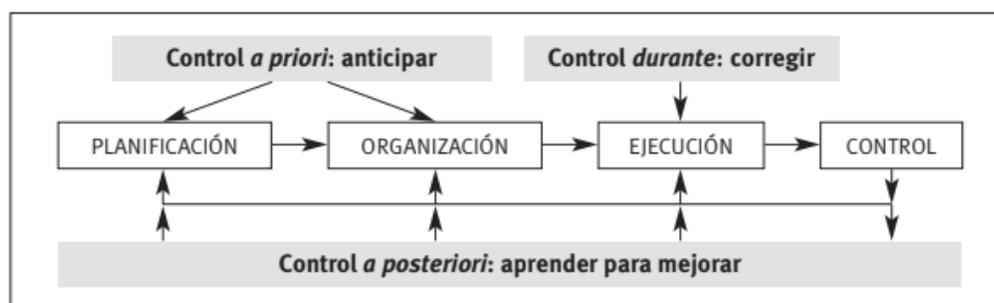
- 1) Reducir los riesgos y contingencias del negocio. Dirigir por objetivos asignados a los diferentes responsables y controlar el grado de cumplimiento (p.28).
- 2) Anticipar el futuro a largo plazo (planificación estratégica) (p.28).
- 3) Adaptar y modificar la estructura y dimensión de la empresa en función de los resultados obtenidos (p.28).

- 4) Adaptar y modificar los objetivos a largo plazo en función de los resultados obtenidos y esperados (p.28).

Cuando se habla de control de la gestión, se puede hablar de tres niveles dentro de una organización o institución, el primero de ellos es un mínimo control por parte de la institución, el segundo es un control presupuestario y un sistema de previsiones institucionales y el tercer nivel es un control de gestión integrado en toda la institución.

Es importante entender que el control de la gestión, aparte de tener esos tres niveles de complejidad dentro de una organización o institución, también tiene tres momentos de intervención en los cuatro procesos de una organización, como lo son la planificación, organización, ejecución y control, tal y como se muestra en la siguiente figura:

**Figura 6.** Dimensión temporal del control.



**Fuente:** Recuperado, a partir de control de la gestión empresarial. Pérez (2013).

Estos tres momentos (a priori, durante y a posteriori) buscan que una institución pueda llevar un control de la gestión en todo momento, esto permite detectar cualquier desviación hacia los objetivos y tomar las medidas para corregir cualquier desviación detectada.

### 2.1.9. Los sistemas de control de la gestión

Para poder realizar un control de la gestión se requieren instrumentos que permitan recabar información sobre esta, pero por sí misma esa información no aporta valor sino es utilizada de forma correcta, por ejemplo, analizarla para realimentar y mejorar la gestión, asimismo,

esta información puede ser el insumo para otro instrumento o componente que permita establecer una línea de acción o estrategia con el fin de lograr el cumplimiento de metas de las organizaciones. “El desarrollo formal del control exige el diseño y la implantación de un sistema entendido como el conjunto de acciones, procedimientos y tareas que, ordenadamente relacionados entre sí, son necesarios para aplicarlo” (Pérez, 2013, p.31).

Ahora bien, muchas organizaciones cuando piensan en control, solo implementan sistemas de control financiero, sin embargo; este tipo de sistemas solo permite una evaluación limitada del funcionamiento organizativo al centrarse en los aspectos cuantitativos (económicos) de sus resultados o metas, contrario a un sistema de control de la gestión como lo afirma Muñiz (2013) “el cual es un proceso que selecciona y adapta diferentes herramientas o componente de control de gestión a las necesidades globales de planificación y control de una empresa” (p.114).

Por tanto, se considera importante evaluar la fortaleza de los sistemas de control de la gestión que tengan implementado las organizaciones, ya que un sistema robusto permite garantizar que existe una implementación de la gestión institucional en el cumplimiento de sus metas u objetivos.

#### **2.1.10. Factores internos y externos que afectan el control de la gestión**

El control de la gestión de una institución puede verse afectado por factores tanto internos como externos, estos factores deben ser considerados por las instituciones para poder trabajarlos y minimizar su impacto.

Entre los factores internos mencionados por Muñoz (2013) están:

- 1) La estructura de la institución u organigrama.
- 2) El tipo y estilo de gerenciar de los directores.

- 3) La forma de formular las estrategias y los medios utilizados.
- 4) El tipo de funcionarios y el sistema de retribución existente.
- 5) Un responsable del control de gestión y el nivel de autonomía de este.
- 6) La existencia de una necesidad de control y un sistema de control de gestión.

Entre los factores externos se pueden indicar:

- 1) La actividad, el sector y la posibilidad de poder ampliar los servicios o mercados.
- 2) La interrelación de las distintas instituciones y organismos.
- 3) Cambios en los hábitos y las exigencias de la calidad de los usuarios.
- 4) La existencia de tendencias o implementaciones de nuevas metodologías en los mercados.
- 5) Cambios o influencias políticas que afecten el comportamiento o el quehacer de la organización.

Todos estos elementos deben ser analizados en la presente investigación aplicada con el fin de determinar si alguno de ellos afecta de forma directa o indirecta la gestión de la Sutel sobre Fonatel.

## **2.2. Resumen: Marco analítico de la investigación**

Haber elaborado el marco teórico anterior permitió trazar la ruta de análisis de esta investigación, en el sentido de que se parte de la definición de gestión, desde su origen hasta el momento de evaluarla y controlarla, incluyendo todos los pasos y elementos intermedios, tal y como se muestra en la siguiente figura:

**Figura 7.** Ruta a seguir en la investigación, marco analítico



**Fuente:** Elaboración propia.

Esta es la ruta analítica que se siguió durante la elaboración de este trabajo, para llegar a comprender las implicaciones del análisis de la gestión de una organización, donde su gestión se enfoca en la obtención de resultados o cumplimiento de metas.

## 2.3. Marco jurídico

### 2.3.1. Marco jurídico de Sutel

La Ley General de Telecomunicaciones (LGT) N° 8642, publicada en La Gaceta N° 125 de fecha 30 de junio de 2008, dio paso a la creación de una entidad reguladora de máxima desconcentración, adscrita a la Autoridad Reguladora de los servicios públicos (Aresep). Esta entidad regulatoria se convirtió en la Superintendencia de Telecomunicaciones (Sutel), órgano técnico encargado de velar por el uso eficiente del espectro radioeléctrico y de vigilar y controlar el ordenamiento jurídico de las telecomunicaciones. La N° 8642, adicionalmente, ordena a la Sutel velar y administrar el Fondo Nacional de Telecomunicaciones (Fonatel).

Por otra parte, mediante la Ley N° 8660, “Ley Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones”, publicada en La Gaceta N°156 de fecha 13 de agosto de 2008, se creó en Costa Rica el sector telecomunicaciones y otorga al Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (Micitt), las competencias y atribuciones para ejercer como rectoría del sector. Además, con esta Ley, se reformó la Ley N° 7593 de fecha 9 de agosto de 1996, “Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos”, para la conformación de la Superintendencia de Telecomunicaciones (Sutel), como el órgano encargado de regular, aplicar, vigilar y controlar el ordenamiento jurídico de las telecomunicaciones y en su artículo 59 faculta a la Sutel para tener personalidad jurídica instrumental propia con el fin de administrar el Fondo y realizar actividad contractual, administrar sus recursos y sus presupuestos.

### **2.3.2. Marco jurídico de Fonatel**

La Ley N° 8642, Ley General de Telecomunicaciones, en su artículo N° 34, establece la creación del Fondo Nacional de Telecomunicaciones, Fonatel, como un instrumento de administración de los recursos destinados a financiar el cumplimiento de los objetivos de acceso universal, servicio universal y solidaridad de este mismo texto, así como de las metas y prioridades definidas en el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones (PNDT).

Adicionalmente, esta Ley establece el ámbito y los mecanismos de regulación de las telecomunicaciones, que comprende el uso y la explotación de las redes y la prestación de los servicios de telecomunicaciones, determinando que las personas, físicas o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras, que operen redes o presten servicios de

telecomunicaciones que se originen, terminen o transiten por el territorio nacional, estarán sometidas a lo que establece esta Ley.

La naturaleza de Fonatel tiene como propósito llevar acceso y servicio universal a poblaciones vulnerables como familias de escasos recursos, personas con discapacidad y adultos mayores, para disminuir la brecha digital en Costa Rica.

### **2.3.3. Acceso universal, servicio universal y solidaridad**

Fonatel fue creado como un instrumento para la administración de recursos destinados al fin único de cumplir con los principios de acceso universal, servicio universal y solidaridad, estos son definidos por la Ley N° 8642, mencionada supra, como se indica a continuación:

- a) **Acceso universal:** derecho efectivo al acceso de servicios de telecomunicaciones disponibles al público en general, de uso colectivo a costo asequible y a una distancia razonable con 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.
- b) **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.
- c) **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.

Asimismo, la ley también establece los objetivos fundamentales de estos principios, como se detalla a continuación:

- a) Promover el acceso a servicios de telecomunicaciones de calidad, de manera oportuna, eficiente y a precios asequibles y competitivos, a los habitantes de las zonas del país donde el costo de las inversiones para la instalación y el mantenimiento de la infraestructura hace que el suministro de estos servicios no sea financieramente rentable.
- b) Promover el acceso a servicios de telecomunicaciones de calidad, de manera oportuna, eficiente y a precios asequibles y competitivos, a los habitantes del país que no tengan recursos suficientes para acceder a ellos.
- c) Dotar de servicios de telecomunicaciones de calidad, de manera oportuna, eficiente y a precios asequibles y competitivos, a las instituciones y personas con necesidades sociales especiales, tales como albergues de menores, adultos mayores, personas con discapacidad, población indígena, escuelas y colegios públicos, así como centros de salud públicos.
- d) Reducir la brecha digital, garantizar mayor igualdad de oportunidades, así como el disfrute de los beneficios de la sociedad de la información y el conocimiento por medio del fomento de la conectividad, el desarrollo de infraestructura y la disponibilidad de dispositivos de acceso y servicios de banda ancha.

#### **2.3.4. Marco jurídico para programas de Fonatel**

La Ley General de Telecomunicaciones también establece que la Sutel debe definir y ejecutar los proyectos correspondientes a la ejecución de los recursos de Fonatel, publicando anualmente un listado de los proyectos de acceso universal, servicio universal y solidaridad por desarrollar con cargo a Fonatel. Esta publicación debe indicar para cada proyecto, las localidades beneficiadas, la calidad mínima del servicio requerido, el régimen aplicable de

tarifas, el período asignado, la subvención máxima, la fecha estimada de iniciación del servicio, el plazo de ejecución del proyecto y cualquier otra condición necesaria que se requiera en el cartel.

Estos proyectos serán adjudicados por medio de un concurso público y el operador o proveedor seleccionado será el que cumpla todas las condiciones requeridas y requiera la subvención más baja para el desarrollo del proyecto.

El procedimiento de adjudicación debe realizarse de conformidad con la Ley N° 7494, Ley de Contratación Administrativa. Los operadores o proveedores que ejecuten recursos de Fonatel deberán mantener un sistema de contabilidad de costos separada, de conformidad con lo que se establezca reglamentariamente, el cual deberá ser auditado anualmente, por una firma de contadores públicos autorizados, debidamente acreditada ante la Sutel. Los costos de esta auditoría deberán ser cancelados por el operador o proveedor auditado.

Los aspectos normativos descritos anteriormente son los que rigen y norman a la Sutel y a la gestión de Fonatel y le da sustento legal a la Sutel para su correcta gestión, funcionamiento y operación en Costa Rica del Fondo.

## Capítulo 3

### 3. Metodología

#### 3.1. Enfoque cualitativo

La presente investigación utiliza un enfoque cualitativo, el cual se define como aquel donde se estudia la calidad de las actividades, relaciones, asuntos y medios de una situación o problema determinado y se procura analizar exhaustivamente y con detalle un asunto en particular (Vélez, 2008).

Dado el objeto de investigación y el problema planteado, se consideró el enfoque cualitativo como el más adecuado para el desarrollo de la investigación, ya que se recolecta información, tanto de fuentes primarias, como secundarias, así como de personas informantes clave, para luego analizarlos con el fin de obtener los resultados correspondientes.

#### 3.2. Tipos de investigación

Asimismo, respecto a los tipos de investigación, se utilizó la investigación de carácter exploratoria y la investigación concluyente de carácter descriptivo, las cuales se definen a continuación.

##### a) Investigación exploratoria

Kinnear y Taylor (2005), definen la investigación exploratoria como:

Apropiada para las etapas iniciales del proceso de toma de decisiones (...) diseñada para obtener un análisis preliminar de la situación con un gasto mínimo de dinero y tiempo. El diseño de la investigación se caracteriza por la flexibilidad para estar sensible ante lo inesperado y para descubrir otra información no identificada previamente (...) apropiada en situaciones de reconocimiento y definición del problema (p. 124 y 125).

Este tipo de investigación se utiliza primero para definir y justificar el problema del cual no existe amplio conocimiento, además al ser un tipo de investigación de bajo costo, da la posibilidad de recopilar información que no ha sido identificada con anterioridad, dentro del alcance de las posibilidades económicas.

### **b) Investigación concluyente**

Según Kinnear y Taylor (2005):

El diseño de la investigación se caracteriza por procedimientos formales de investigación. Esto comprende objetivos de investigación y necesidades de información claramente definidos (...) se redacta un cuestionario detallado, junto con un plan formal de muestreo (...) Los posibles enfoques de investigación incluyen encuestas, experimentos, observaciones y simulación (p. 125).

La investigación concluyente puede subdividirse en dos; la investigación descriptiva y la causal. Para el desarrollo de esta investigación se aplicó la primera de ellas ya que, tal como lo plantean Kinnear y Taylor (2005, p. 129) “la mayor parte de los estudios de esta naturaleza dependen principalmente de la formulación de preguntas a los encuestados y de la disponibilidad de datos en fuentes de datos secundarias”.

Como se indicó anteriormente, la investigación realizada es de tipo descriptivo, ya que lo que se busca, tal y como lo describe Dankhe (1986):

Es decir, cómo es y cómo se manifiesta determinado fenómeno (...) Los estudios descriptivos buscan especificar las propiedades importantes de personas, grupos, comunidades o cualquier otro fenómeno que sea sometido a análisis. Miden o evalúan diversos aspectos, dimensiones o componentes del

fenómeno a investigar. Desde el punto de vista científico, describir es medir, en un estudio descriptivo se selecciona una serie de cuestiones y se mide cada una de ellas independientemente, describir lo que se investiga.

Este tipo de investigación al utilizar tanto fuentes primarias como secundarias permite describir y dar a conocer los antecedentes y la situación actual de la gestión de la Sutel sobre el Fondo Nacional de Telecomunicaciones (Fonatel) desde su creación hasta la actualidad, pero con el enfoque durante el periodo de 2014 al 2018.

Una característica de la investigación concluyente que se aplica a la realidad en este proyecto es el hecho de que los resultados proporcionados son utilizados para formular recomendaciones para mejorar la eficiencia y eficacia de la gestión administrativa de Fonatel.

### **3.3. Unidad de análisis**

En lo que concierne a la unidad de análisis o población de interés, tal y como lo establece Gómez (2004, p. 7) se define la población como el “conjunto de unidades de estudio (...) total o agregado de las unidades de estudio”. Estas unidades deben tener características comunes.

Para efectos de la presente investigación, la unidad de estudio o análisis es la Sutel, específicamente la Dirección General de Fonatel, que es la unidad encargada de ejecutar el Fondo y todo lo concerniente a este.

### **3.4. Fuentes consultadas**

Las fuentes que se utilizaron para consultar fueron de carácter primarias y secundarias, las cuales se definen a continuación.

#### **a) Fuentes primarias**

Cuando se desea investigar datos que no pueden ser proporcionados por las fuentes secundarias se recurre a las fuentes primarias, las cuales son definidas por Gómez (1985, p. 30 y 32) como “datos solamente recogidos...por la misma institución o persona que los va a utilizar para su análisis...”. En este caso la información de las fuentes primarias fue proporcionada por medio de documentos propios de la institución y a través de entrevistas a personas directa o indirectamente relacionadas en el tema, involucradas en la gestión administrativa de Fonatel y de otras instituciones.

#### **b) Fuentes secundarias**

De acuerdo con Kinnear y Taylor (2005, p. 175) se definen como “datos ya publicados que han sido recolectados para propósitos diferentes a las necesidades específicas de la investigación en desarrollo”.

Para este trabajo se utilizan diversas fuentes secundarias, entre ellas se puede mencionar el uso de la Internet para la búsqueda de información relativa a Fonatel, antecedentes, normativa aplicable, informes, entre otros.

Asimismo, se consultaron otras publicaciones, entre ellas: boletines, artículos de revistas y periódicos. La recopilación de esta información permitió desplegar la base teórica para desarrollar los diferentes capítulos.

### **3.5. Técnicas de investigación utilizadas**

Para el desarrollo de la presente investigación se utilizó las siguientes técnicas:

- a) De análisis y revisión de documentación de fuentes tanto primarias como secundarias, lo que permite obtener la información de primera mano y de forma oficial de las fuentes que las pone a disposición por medio de documentos como lo son los oficios, reportes, investigaciones, publicaciones entre otros.

En este caso se analizaron todos los informes de gestión de Fonatel publicados por Sutel y las investigaciones realizadas por la CGR y el Micitt.

b) De entrevista, para obtener información relevante respecto a los objetivos planteados.

Esta es definida por Arias (1998, p. 115), como la “obtención de información oral de parte de una persona (el entrevistado) recabada por el entrevistador directamente, en una situación de cara a cara”. Se dio una combinación entre “entrevista dirigida (el entrevistador selecciona de antemano algunos temas de interés para él, y hacia ellos dirige la conversación, introduciendo ciertas restricciones)” y la entrevista estandarizada “(para reducir peligros de subjetividad, se formulan preguntas previamente establecidas, la uniformidad proporciona mayores índices de confiabilidad).”

En las entrevistas se formularon preguntas con la finalidad de registrar las respuestas y anotar las observaciones que los entrevistados, lo cual permitió conocer la perspectiva de las personas directamente relacionadas con la gestión administrativa de Fonatel.

### **3.6. Instrumentos utilizados**

Para la realización de las entrevistas se utilizó un cuestionario base, este tal y como lo indica Barrantes (2008, p. 188) es un “instrumento que consta de una serie de preguntas escritas para ser resuelto sin intervención del investigador”, con la finalidad de extraer la información requerida. Lo idóneo es realizarlo cara a cara ya que permite generar un vínculo de confianza mayor, contribuyendo a que los encuestados proporcionen información más confiable, además de observar gestos y situaciones que se pueden interpretar, lo cual no se puede obtener en una entrevista realizada por otros medios, por ejemplo: el cuestionario telefónico

o digital. Sin embargo, debido a la distancia física de los entrevistados no siempre es factible de esa forma.

Para esta investigación en concreto, fue utilizado el cuestionario cara a cara y se le remitió a cada uno de los expertos 24 horas antes, con el fin de dar a conocer los temas que se iban a tratar durante la entrevista y lograr una mejor realimentación por parte del entrevistado.

### **3.7. Métodos y técnicas para analizar la información obtenida**

Finalmente, en cuanto a los métodos y técnicas para analizar la información, en el caso objeto de estudio, se seleccionó el método de análisis de contenido y la consulta a expertos, para analizar la información y obtener y validar los resultados correspondientes. Los mismos se definen a continuación.

#### **a) Análisis de contenido**

El análisis de contenido se define como “una técnica de investigación cuya finalidad es la descripción objetiva, sistemática y cuantitativa del contenido manifiesto de la comunicación” (Martin, s.f).

Aunado a lo anterior, tal como lo cita Tinto (2013, p.145), se considera que el análisis de contenido puede utilizarse tanto desde un enfoque cuantitativo como cualitativo, lo anterior en función de la propia naturaleza de los objetivos específicos que se investigarán, estando el enfoque a emplear condicionado en parte por el propio campo en el que se pretende aplicar el análisis de contenido.

Parte fundamental de esta investigación se basa en el análisis cuantitativo y cualitativo de los informes anuales de gestión de Fonatel por parte de la Sutel, así como los informes de instituciones externas que abordaron el tema de Fonatel, como la CGR y el Micitt. En la

siguiente tabla se muestra las principales fuentes consultadas y las variables o categorías de interés para la presente investigación:

**Tabla. 2.** Fuentes de consulta para la metodología implementada en la investigación.

Fuentes consultadas	Variables o categorías de interés
Leyes	Marco jurídico y sustento legal
Informes de Sutel sobre Fonatel	Datos sobre la rendición de cuentas a lo interno de la organización
Informes de la CGR	Falencias encontradas por la CGR en las auditorías realizadas
Informe del Micitt (Rectoría)	Resultado del seguimiento de las metas del PNDT 2015-2021
Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones 2009-2014	Planteamiento de la Política Pública, objetivos y metas relacionados con Fonatel
Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones 2015-2021	Planteamiento de la Política Pública, objetivos y metas relacionados con Fonatel

**Fuente:** Elaboración propia.

#### b) Consulta a expertos

Para complementar el análisis de resultados y determinar las conclusiones y recomendaciones del tema objeto de esta investigación, se complementó el análisis con un cuestionario cara a cara que se le aplicó al panel de expertos, para lo cual se elaboró un listado de personas considerados expertos en la materia, de acuerdo a su trayectoria, experiencia, estudios, entre otros y posteriormente, se entrevistaron con el fin de validar la información recolectada y previamente analizada, para de esta forma, resolver el problema con el aporte de sus conocimientos, investigaciones, experiencia, y/o publicaciones al respecto, entre otros. Las preguntas les fueron remitidas con 24 horas de antelación y pueden ser consultadas en el apartado de Anexos de este documento.

#### c) Criterio de Calidad de la Investigación

Se realizó un ejercicio de validación en el cual se recurrió al criterio de personas expertas para dar confiabilidad a los hallazgos y resultados obtenidos durante la investigación.

Este ejercicio consistió en presentarle de forma individualizada a cada uno de los miembros del panel de expertos, los hallazgos y resultados arrojados durante este trabajo, con el fin de que estas personas informantes claves, confirmaran o ampliaran las conclusiones obtenidas.

Entre el panel de expertos a los que se le expusieron los hallazgos encontrados y a los cuales se entrevistaron de forma individualizada se encuentran:

- 1) **Sharon Jiménez Delgado**– Profesional en la Unidad de Planificación, Presupuesto y Control Interno de Sutel (periodo 2012 a la actualidad). **Fecha de la entrevista:** 28 de mayo de 2020.
- 2) **Natalia Coghi Ulloa**– Profesional y Administradora de Proyectos en Fonatel (periodo 2016 a la actualidad). **Fecha de la entrevista:** 1 de junio de 2020.
- 3) **Paola Bermúdez Quesada** – Profesional en Administración y control de Fonatel y actualmente Jefa Administrativa de Fonatel (periodo 2012 a la actualidad). **Fecha de la entrevista:** 9 de marzo de 2020 y 22 de abril de 2020
- 4) **Maryleana Méndez Jiménez**– Expresidenta de Sutel y miembro del Consejo de la Sutel (periodo 2009 al 2017). **Fecha de la entrevista:** 29 de mayo de 2020.
- 5) **Hannia Vega Barrantes** – Viceministra de Telecomunicaciones y actual miembro del Consejo de la Sutel. Fecha de entrevista: 2 de junio y 3 de junio de 2020.

El panel de expertos anteriormente descrito, fue conformado por personas relacionadas con Fonatel durante el periodo de estudio, lo cual permitió validar o profundizar aún más en los hallazgos y resultados obtenidos, conforme las demás fuentes consultadas.

## Capítulo 4

### **4. Fonatel: funcionamiento, programas y estado actual**

En este capítulo se describen los aspectos generales de gestión de la Sutel y la Dirección General de Fonatel (DGF), como unidad designada por Sutel para la administración del Fondo, con el fin de dar a conocer aspectos relacionados con su funcionamiento interno, estructura organizativa y ejecución tanto de la cartera de programas, como de los recursos económicos con los que cuenta para cumplir los objetivos por los cuales fue concebido.

#### **4.1. Estructura de Fonatel**

##### **4.1.1. Administración de Fonatel**

Como se ha indicado anteriormente, la Sutel cuyo rol consiste en ser el regulador de las telecomunicaciones en Costa Rica, en cumplimiento de lo establecido en la Ley N° 8642 y en el ejercicio de sus competencias, fue la institución seleccionada para administrar y ejecutar el Fondo Nacional de Telecomunicaciones, por lo anterior, le corresponde definir los proyectos o programas para reducir la brecha digital, la cual se puede entender como la desigualdad de acceso y el uso o el impacto de las tecnologías de la información y la comunicación (TICs), entre diferentes grupos de personas en una determinada región, en el marco de las obligaciones del régimen de garantías fundamentales de acceso y servicio universal establecidas por Ley.

De esta manera, el fin dispuesto legalmente para la Sutel es actuar como una unidad de administración de los recursos para financiar y gestionar proyectos o programas, que promuevan reducir la brecha digital en Costa Rica, mediante el acceso y servicio universales y la solidaridad, principios claramente definidos en la Ley General de Telecomunicaciones,

el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones (PNDT) y en el Plan Nacional de Desarrollo (PND).

En virtud de lo anterior, la Sutel mediante la gestión de Fonatel busca impactar la brecha digital, al definir proyectos o programas específicos para mejorar el acceso, servicio, uso, aprovechamiento y utilización de las TICs en la sociedad costarricense.

#### **4.1.2. Estructura organizativa de Sutel y funciones en la gestión de Fonatel**

La Sutel como órgano de desconcentración máxima, adscrito a la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, adopta una estructura organizacional jerárquica, mediante la conformación de distintas direcciones generales, las cuales se encargan de aspectos específicos de la regulación en torno al tema de normativo de las telecomunicaciones, entre las que se encuentran:

- 1) **Consejo Superior (CS):** adicional a sus funciones de regulación y supervisión del sector de telecomunicaciones, se encarga de constituir los fideicomisos que sean necesarios para administrar los recursos financieros de Fonatel; asigna los recursos de Fonatel de acuerdo con el Plan Nacional de Telecomunicaciones para financiar las obligaciones y los proyectos de acceso universal; fija anualmente la contribución especial parafiscal de los operadores hacia el Fonatel y contrata anualmente la auditoría externa de la que es objeto Fonatel, según lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley .
- 2) **Dirección General de Calidad (DGC):** encargada y responsable desde la perspectiva de la calidad de las redes de telecomunicaciones y del uso y monitoreo del espectro radioeléctrico, no tiene relación directa con Fonatel.

- 3) **Dirección General de Mercados (DGM):** Se encarga de definir los mercados relevantes, las correspondientes metodologías de fijación tarifaria y temas de conflictos de competencia, no tiene relación directa con los recursos de Fonatel.
- 4) **Dirección General de Operaciones (DGO):** encargada de las tareas administrativas de toda la Sutel, la componen las áreas de planificación, control interno, finanzas, proveeduría y recursos humanos, no tiene relación directa con los recursos de Fonatel, solo presta servicios operativos y administrativos a esta unidad.
- 5) **Dirección General de Fonatel (DGF):** dirección creada en el año 2012, encargada de la administración y control del Fondo, entre sus funciones están:
  - a) Garantizar que los operadores y proveedores cumplan lo establecido en el Capítulo I del Título II sobre acceso universal, servicio universal y solidaridad de la ley y lo que reglamentariamente se establezca. Administrar los recursos de Fonatel.
  - b) Establecer reglamentariamente los requisitos para que los operadores o proveedores que ejecuten recursos de Fonatel, mantengan un sistema de contabilidad de costos separado.
  - c) Acreditar las firmas de contadores públicos autorizados que anualmente auditarán el sistema de contabilidad de costos separados.
  - d) Establecer los mecanismos de control interno para administrar los recursos de Fonatel.
  - e) Tener disponible la información sobre la operación y el funcionamiento de Fonatel, para la auditoría interna de la Autoridad Reguladora.
  - f) Administrar el Fondo Nacional de Telecomunicaciones y garantizar el cumplimiento de las obligaciones de acceso y servicio universal que se impongan a los operadores de redes y proveedores de servicios de telecomunicaciones.

- g) Elaborar los estudios y preparar la propuesta como recomendación del Consejo para la fijación de la tarifa de la contribución especial parafiscal de conformidad con lo previsto en el artículo 39 de la Ley.

Todo lo anterior ha sido establecido en el Reglamento interno de organización y funciones de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos y su órgano desconcentrado (RIOF) que rige en la Sutel.

#### **4.1.3. Equipo de trabajo de Fonatel**

Consecuentemente con lo descrito anteriormente, se señala que la DGF es la única unidad dentro de la estructura de la Sutel, que tiene por normativa toda la carga de administrar y ejecutar el Fondo. Como se ha indicado, Fonatel fue constituido mediante Ley en el año 2008, no obstante, es hasta cuatro años después, es decir, en el 2012, que se crea formalmente la estructura a la Dirección General de Fonatel, conformada inicialmente, por un equipo de trabajo integrado por 5 colaboradores con los siguientes perfiles profesionales:

- 1) Un Jefe Administrativo.
- 2) Dos Profesionales en las ramas de Ingeniería.
- 3) Dos Profesionales en Administración.

Estas plazas fueron ocupadas utilizando profesionales que provenían de otras direcciones de la Sutel, específicamente de las direcciones de mercados y operaciones, únicamente el jefe administrativo fue contratado mediante un concurso externo, realizado para atender ese puesto.

Posteriormente, tras transcurrir siete años de existencia, la DGF ha logrado conformar un equipo de trabajo interdisciplinario, responsable de gestionar los recursos del Fondo y de

supervisar los seis programas públicos auspiciados dentro de la cartera de Fonatel, el cual se encuentra conformado por 10 colaboradores, como se detalla a continuación:

- 1) Un Director General.
- 2) Un Jefe Administrativo profesional en Ingeniería.
- 3) Dos Profesionales en las ramas de Ingeniería: Telecomunicaciones y Gestión de Proyectos.
- 4) Tres Profesionales en las ramas de Administración: 2 Financieros y 1 contadora.
- 5) Un Profesional en Estadística.
- 6) Un Economista.
- 7) Un Profesional en Derecho.

Lo anterior confirma un equipo interdisciplinario, responsable de coordinar, fiscalizar y evaluar toda la gestión relacionada con la ejecución del Fondo.

#### **4.2. Financiamiento de Fonatel**

Según lo establecido en el artículo 35 de la LGT, la Sutel es la autorizada para administrar los recursos financieros de Fonatel, mediante la constitución de fideicomisos, los cuales deben estar suscritos a la banca pública nacional, en este caso, con el Banco Nacional de Costa Rica.

Pero ¿cómo es que el Fondo capta recursos para cumplir sus objetivos? Se debe recordar que el mismo está conformado por recursos provenientes del otorgamiento de concesiones, transferencias y donaciones de entidades públicas o privadas, multas e interés por mora, recursos financieros generados por el propio patrimonio del Fondo y principalmente por la contribución especial parafiscal, aportada por los operadores de las redes públicas y por los proveedores de servicios de telecomunicaciones, tal y como lo indica el artículo 38 de la

LGT. Las arcas de Fonatel crecen año tras año tras los ingresos anuales de sus fuentes de financiamiento, es así como, si la Sutel no ejecuta los recursos anualmente de Fonatel en programas para reducir la brecha digital, este fondo seguiría acumulándose y creciendo anualmente, cuando la motivación o naturaleza del mismo, es ser ejecutado, con la finalidad de atender las metas establecidas en el PNNDT.

Es importante aclarar que los recursos de Fonatel no pueden ser utilizados por la Sutel o cualquier otra institución, para un fin distinto a lo establecido en el PNNDT; asimismo, únicamente pueden ser utilizados para el cumplimiento de los objetivos de acceso universal, servicio universal y solidaridad, establecidos en la LGT.

No obstante, es importante aclarar que por mandato de Ley, la Sutel en conjunto con la DGF solo pueden representar anualmente un tope del 1% de la totalidad del patrimonio de Fonatel, para ser consumido como gastos de administración, es decir, pago de planilla, alquiler de edificios, gastos operativos, entre otros. Es de ahí que la cartera de programas de Fonatel se maneje bajo la figura de fideicomiso, para que sea la entidad fiduciaria la que absorba todos los costos asociados, directos e indirectos, de la ejecución de los programas y no sobrepasar el límite 1% de gastos de administración que establece la ley.

#### **4.3. Otros Actores que intervienen en la gestión de Fonatel**

La gestión llevada a cabo por la DGF, no solo implica la interacción con actores propios de la estructura interna de la Sutel, descritos en el apartado anterior, sino que también conlleva a relacionarse o interactuar con otros actores externos, tales como:

- 1) **Ministerios:** Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones de Costa Rica (Micitt) y Ministerio de Educación.

- 2) **Gobiernos locales:** Municipalidades y Territorios Indígenas.
- 3) **Asociaciones de Desarrollo Integral:** en las comunidades o distritos intervenidos.
- 4) **Otras Instituciones pública:** IMAS, SETENA, CGR, entre otras.
- 5) **Banco Fiduciario:** la gestión de proyectos se realiza mediante un fideicomiso con el Banco Nacional de Costa Rica.
- 6) **Unidades de Ejecución:** equipos multidisciplinarios que llevan a cabo la ejecución y el seguimiento de los proyectos de Fonatel (Contratadas externamente por una firma consultora).
- 7) **Proveedores de Telecomunicaciones:** estas son las operadoras móviles y los proveedores de infraestructura de telecomunicaciones.

La intervención de estos actores en la gestión de la DGF sobre Fonatel y su cartera de programas se analizó con más detalle en el Capítulo 5 de esta investigación.

#### **4.4. Contribución Especial Parafiscal**

La Contribución Especial Parafiscal o más conocida como CEPF, fue creada como un instrumento de administración de los recursos destinados a financiar el cumplimiento de los objetivos de acceso universal, servicio universal y solidaridad, establecidos en la LGT, así como de las metas y prioridades definidas en el PNDDT.

De acuerdo con el artículo 38 de la LGT, la CEPF que constituye en parte los fondos del patrimonio de Fonatel, es un porcentaje fijado periódicamente sobre los ingresos brutos obtenidos, directamente, por la operación de redes públicas de telecomunicaciones o por proveer servicios de telecomunicaciones. Dado lo anterior, los contribuyentes de este fondo son los operadores de redes públicas de telecomunicaciones y los proveedores de servicios de telecomunicaciones que prestan servicios en el territorio de Costa Rica.

Estos recursos son recaudados por la Dirección General de Tributación del Ministerio de Hacienda y posteriormente son transferidos a Fonatel, para ser administrados mediante la formalización de fideicomisos.

La Sutel es la encargada de fijar anualmente, a más tardar el 30 de noviembre del periodo fiscal, la tarifa porcentual para la contribución especial parafiscal, que deben realizar los contribuyentes antes mencionados. Esta tarifa se encuentra definida dentro de un rango de 1.5% a 3%; y la establecida para cada periodo dependerá de las metas estimadas respecto a los costos de los proyectos que serán ejecutados con recursos de Fonatel. Sin embargo, desde el año 2008 y hasta el 2020 la Sutel ha establecido el mismo porcentaje (1.50%).

#### **4.5. Gestión y control de los recursos de Fonatel**

La fiscalización de la administración de los recursos de Fonatel, es llevada a cabo por la Contraloría General de la República (CGR), institución que realiza estudios periódicos al Fondo (una vez al año), por medio de información que solicita a la DGF, para posterior emitir una serie de recomendaciones obligatorias a la DGF con sus respectivos plazos de cumplimiento. Algunas recomendaciones si han sido atendidas con el pasar de los años y otras siguen sin ser atendidas por la DGF debido a limitaciones propias de su gestión.

Asimismo, tal y como lo establece el artículo 40 de la LGT, la Sutel debe de forma anual, realizar una auditoría externa a la DGF, para identificar posibles problemas de ejecución.

Por otra parte, está el papel del Micitt como ente rector, el cual prepara la política pública que debe incorporarse al PNDDT. La cartera de programas de Fonatel debe alinearse a la política y publica y la DGF debe enviar un informe anual de cumplimiento al Micitt.

Aunado a lo anterior la DGF debe enviar un informe semestral a la Asamblea Legislativa y responder a la auditoría interna de ARESEP cuando así lo solicite esta.

#### **4.6. Funcionamiento**

Los programas y proyectos de Fonatel responden a la política pública y metas del PNDT, por lo que se deben enfocar en el cumplimiento de metas establecido. Cada uno de estos, parte de una orden de desarrollo que elabora la DGF y se conforman poco a poco, pasando por distintas etapas, por medio de una unidad ejecutora, la cual es designada a cada programa, con el fin de que formule los carteles necesarios para la adjudicación de los proyectos, que posteriormente serán ejecutados por los operadores que resulten concesionados. Las unidades ejecutoras, son unidades externas a Sutel, contratadas bajo la supervisión de la DGF, por medio firmas consultoras, a través del Fiduciario (El Banco) del Fideicomiso, y pueden atender uno o más programas de Fonatel.

De esta forma, podría decirse que el trabajo de la DGF es más una gestión de administración, coordinación, supervisión y fiscalización interna, ya que le compete a través de su equipo interdisciplinario, asegurarse de que toda propuesta, cartel y concesión realizada por las unidades ejecutoras, se lleve a cabo de forma correcta y en concordancia con los lineamientos establecidos, en todos los aspectos: técnico, legal, financiero, entre otros.

Asimismo, se debe tener claro que los proyectos no son ejecutados directamente por el equipo de la DGF, ni por las unidades ejecutoras, sino por los operadores de servicios, entes privados, a los que se les otorgan las respectivas concesiones de acuerdo con la Ley de Contratación de Administración Pública. No obstante, lo anterior, la DGF debe asegurarse del cumplimiento de metas, presupuesto, plazos establecidos y todo lo concerniente a la regulación de los proyectos.

El proceso de formulación y contratación puede tomar hasta un año aproximadamente y una vez adjudicado cualquier proyecto, las unidades ejecutoras emiten informes mensuales, que deben ser revisados por la DGF, con el fin de identificar no conformidades y aplicar los controles que considere necesarios.

Posteriormente, en la etapa de ejecución se interrelacionan la mayor cantidad de actores externos, ya que se deben realizar diferentes actividades en coordinación con Ministerios, por ejemplo, el MEP para instalar equipos en escuelas, Municipalidades (permiso de uso de suelo), Juntas de Desarrollo y otras instituciones como SETENA (temas de uso posesorio de terrenos donde se debe instalar infraestructura).

De esta forma, el trabajo de la DGF se centra en atender consultas provenientes del Micitt, la CGR, de la Defensoría de los Habitantes, de las mismas unidades ejecutoras, entre otras; además supervisar y fiscalizar los informes recibidos y dar seguimiento a los programas y proyectos, dado que, al final de cuentas, es la responsable por el Fondo y su correcta ejecución. También la DGF realiza la evaluación de resultados y encuestas de percepción anuales, al mismo tiempo, están trabajando para empezar a realizar evaluaciones de impacto, a los programas que se encuentran más avanzados, en una etapa de producción.

#### **4.7. Cartera de proyectos y programas de Fonatel (Estado Actual)**

Todos los programas que conforman la cartera de Fonatel, deben estar alineados e incluidos en la política pública vigente (PNDT 2015-2021) elaborada por el Micitt, específicamente en temas de inclusión digital y reducción de la brecha digital en Costa Rica.

Con el fin de conocer en que consiste la cartera de programas de Fonatel, en los siguientes apartados se describe brevemente el objetivo buscado de cada uno de los programas de Fonatel, sus metas y los actores involucrados para gestionar estos programas, según lo

establece el Plan anual de programas y proyectos (PAPYP) preparado y formulado por la DGF.

#### **4.7.1. Programa 1: Comunidades conectadas (PCC)**

Este programa busca ampliar la oferta de servicios de telecomunicaciones, a la población y centros de prestación de servicios públicos (CPSP's), en zonas del país donde el costo de las inversiones para la instalación y mantenimiento de la infraestructura requerida, hacen que el suministro de estos servicios no sea financieramente rentable.

El programa PCC busca atender el objetivo de “acceso” del PNDT, cuyas metas son:

- a) Atender a 183 distritos con áreas geográficas sin conectividad o con conectividad parcial, o parcial ampliada, con acceso a servicios de voz y datos, al 2021.
- b) Atender a 20 de los territorios indígenas sin conectividad, con cobertura parcial o con cobertura parcial ampliada, con acceso de servicios de voz e internet, al 2021.
- c) Cubrir el 100% de los nuevos proyectos anuales de vivienda, del Sistema Financiero de la Vivienda ubicados en áreas geográficas sin conectividad, con cobertura parcial, o cobertura parcial ampliada, con acceso a servicios de voz y datos, al 2021.

##### **4.7.1.1. Actores involucrados en la gestión del PCC**

Entre los actores identificados por la DGF para llevar a cabo el siguiente programa están:

- a) **Sutel:** Gestiona mediante la DGF los proyectos para la extensión de la cobertura de los servicios de telecomunicaciones en los distritos seleccionados, según criterios técnicos predefinidos. Es el administrador del Fondo, a través del Fiduciario del Fideicomiso. Realiza la gestión de proyectos, mediante el diseño, formulación, ejecución, producción, cierre, monitoreo y evaluación, a través del Fiduciario del

Fideicomiso y las unidades ejecutoras subcontratadas para esto, pero siempre bajo la supervisión de Sutel.

- b) **Micitt:** Ente rector del Sector de Telecomunicaciones, emite y actualiza el PNDDT 2015-2021 y sus metas. Es el encargado de la coordinación interinstitucional.
- c) **Operadores de telecomunicaciones:** Son los encargados de la ejecución de los proyectos adjudicados (metas 1 y 2) y la generación y comercialización de los paquetes de telecomunicaciones accesibles.
- d) **Instituciones públicas:** Realizan la articulación para la ejecución de las contrapartidas necesarias en el marco de los proyectos, envío de los requerimientos, acompañamiento y orientación a la población objetivo, coordinación en su ámbito de acción para una adecuada ejecución.
- e) **Asociación de Desarrollo Integral:** Son las encargadas de dar la aprobación de la intervención en territorios indígenas, asimismo, colaboran con el proceso de comunicación con la comunidad, siendo de gran apoyo para la ejecución del proyecto.

#### **4.7.1.2. Plazo de ejecución establecido del programa 1**

Según indica la Dirección General del Fonatel, en lo que respecta al plazo del proyecto, el programa se establece del 2013 al 2025, donde la ejecución de cada uno de los proyectos que incluye el programa 1, es de 7 años, de los cuales un año es para la etapa de formulación y concurso, un año para la etapa de ejecución y cinco años para el desarrollo de las etapas de la infraestructura a implementar.

#### **4.7.1.3. Estado actual del PCC**

De acuerdo con el informe del PAPYP 2020, a junio de 2019, este programa mantenía 26 proyectos en ejecución en las siguientes ubicaciones geográficas: Zona Norte, Sur, Caribe,

Pacífico Central y Chorotega, en los cuales se han conectado a la fecha 662 CPSP a internet con cargo a Fonatel (630 del MEP, 25 CEN-CINAI y 7 CECI) y la población de estas zonas tiene a su disposición servicios de telecomunicaciones.

#### **4.7.2. Programa 2: Hogares conectados (PHC)**

Orientado a la reducción de la brecha de acceso a los servicios de telecomunicaciones, a través de la aplicación de incentivos (subsidio para el acceso a internet y un dispositivo para su uso a los hogares ubicados en los quintiles de ingreso del 1 al 3) a la población que se encuentra en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica.

Este programa de hogares conectados busca atender el objetivo de “acceso y uso” del PNDT, cuyas metas son:

- a) Beneficiar a 140.496 hogares distribuidos en el territorio nacional con subsidio para el servicio internet y un dispositivo para su uso, al 2021.
- b) Cubrir el 100% de los hogares ubicados en los nuevos proyectos anuales de vivienda de interés social, del Sistema Financiero de Vivienda, que cumpla con los criterios del Programa Hogares Conectados, con subsidio a servicios de Internet y dispositivo de conectividad, al 2021.
- c) Atender a 450 mujeres emprendedoras y empresarias jefas de hogar, registradas en SIEC, con subsidio para el servicio Internet y un dispositivo para su uso, al 2018.
- d) Atender a 300 mujeres emprendedoras y empresarias jefas de hogar, ubicadas en zonas priorizadas por la Estrategia Nacional para la reducción de la pobreza extrema “Puente al Desarrollo”, del IMAS, con subsidio para el servicio Internet y un dispositivo para su uso, al 2018.

#### 4.7.2.1. Actores involucrados en la gestión del PHC

Entre los actores identificados por la DGF para llevar a cabo el siguiente programa están:

- a) **Sutel:** Gestionar mediante la DGF los proyectos para la extensión de la cobertura de los servicios de telecomunicaciones en los distritos seleccionados, según criterios técnicos predefinidos. Es el administrador del Fondo, a través del Fiduciario del Fideicomiso. Realiza la gestión de proyectos, mediante el diseño, formulación, ejecución, producción, cierre, monitoreo y evaluación, a través del Fiduciario del Fideicomiso y las unidades ejecutoras subcontratadas para esto, pero siempre bajo la supervisión de Sutel.
- b) **Micitt:** Realiza la coordinación, comunicación y articulación con otras instituciones que gestionan bases de datos, de potenciales beneficiarios en condición de vulnerabilidad. Se encarga de definir la política pública (PNDT) y las metas de esta, así como cualquier ajuste requeridos en las mismas.
- c) **Proveedores de servicios de telecomunicaciones:** Es el encargado de ejecutar el proyecto 1 del PHC (enlace entre la administración del proyecto y los hogares beneficiarios).
- d) **IMAS:** Selecciona los beneficiarios potenciales del proyecto, a partir del criterio de quintil de ingreso predefinido para el programa. Además, elabora y actualización de nuevas fichas (FIS / SIPO).
- e) **Otras instituciones públicas:** Se encargan de la ejecución de la contrapartida (envío de los requerimientos en el caso de los CPSP), acompañamiento y orientación a la población objetivo.

#### **4.7.2.2. Plazo de ejecución establecido del PHC**

Según indica la DGF el plazo del proyecto está establecido de la siguiente forma:

- a) Plazo para el logro de la meta de cobertura a hogares: 5 años (2016-2021).
- b) Duración del programa: 8 años máximo.
- c) Tiempo del subsidio a los hogares: 3 años.

#### **4.7.2.3. Estado actual del PHC**

Según lo publicado en el PAPYP 2020, este programa contiene, únicamente el proyecto de subsidio para el acceso a internet y un dispositivo para su uso en los hogares, actualmente se está en la etapa de evaluación del impacto del programa mediante encuestas de percepción a los hogares beneficiados. Aun no se ha logrado la meta de 140.496 hogares.

#### **4.7.3. Programa 3: Centros públicos equipados (PCPE)**

Este programa busca la reducción de la brecha de acceso a los servicios de telecomunicaciones, a través de la promoción de soluciones tecnológicas en los CPSP, según lo establecido en los artículos 32 y en el transitorio VI de la LGT.

Asimismo, busca atender el objetivo de “acceso y uso” del PNDT, cuyas metas son:

- a) Dotar de 40.000 dispositivos de conectividad (computadoras portátiles, entre otros) entregados a CPSP, al 2021.
- b) Cubrir el 100% de las bibliotecas públicas que conforman el SINABI, con un Centro Comunitario Inteligente en funcionamiento, al 2019.
- c) Atender a 60 establecimientos para personas adultas mayores con centro comunitario inteligente en funcionamiento al 2021.
- d) Cubrir el 100% de los CENCINAI que cuentan con Rincones tecnológicos al 2021.

#### 4.7.3.1. Actores involucrados en la gestión del PCPE

Entre los actores identificados por la DGF para llevar a cabo el siguiente programa están:

- a) **Sutel:** Gestionar mediante la DGF los proyectos para la dotación de dispositivos tecnológicos y productos de apoyo a los CPSP, según demanda y requerimientos generados por éstos. Es el administrador del Fondo, a través del Fiduciario del Fideicomiso. Realiza la gestión de proyectos, mediante el diseño, formulación, ejecución, producción, cierre, monitoreo y evaluación, a través del Fiduciario del Fideicomiso y las unidades ejecutoras subcontratadas para esto, pero siempre bajo la supervisión de Sutel.
- b) **Micitt:** Es el ente rector del Sector de Telecomunicaciones, emite y actualiza el PNDT 2015-2021 y sus metas. Es el encargado de la coordinación interinstitucional.
- c) **Operadores:** Ejecutan los proyectos adjudicados.
- d) **Instituciones Públicas:** Articulación para la ejecución de la contrapartida (envío de los requerimientos en el caso de los CPSP), acompañamiento y orientación a la población objetivo.

#### 4.7.3.2. Plazo de ejecución establecido del programa 3

Según indica la DGF, el plazo del proyecto está establecido del 2016 al 2021.

#### 4.7.3.1. Estado actual del PCPE

Según lo indica el PAPYP 2020, el Programa Centros Públicos Equipados se compone de dos proyectos, uno en fase de cierre y otro en fase de formulación. Para el primero de éstos, se realizó una licitación durante el bienio 2017-2018 que permitió beneficiar al MEP, los Centros Comunitarios Inteligentes (CECI), Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral (CEN-CINAI) y a los hospitales, áreas de salud y clínicas de

la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS). Por su parte el proyecto en fase de formulación incluiría, nuevamente, a estas instituciones, excepto el MEP y la CCSS, y por otra parte incorporaría al Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM) y al Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (CONAPDIS).

#### **4.7.4. Programa 4: Espacios públicos conectados (PEPC)**

Busca proveer una red nacional de banda ancha de acceso gratuito al servicio de internet, vía Wifi, es decir, conexión inalámbrica en espacios públicos de los principales distritos de los cantones seleccionados por medio de instrumentos objetivos provistos por el Estado.

El programa PEPC busca atender el objetivo de “acceso” del PNDT, su principal meta es lograr 513 zonas digitales de acceso gratuito a Internet (ZAIG) para la población, en espacios públicos al 2021.

##### **4.7.4.1. Actores involucrados en la gestión del programa**

Entre los actores identificados por la DGF para llevar a cabo el siguiente programa están:

- a) **Sutel:** Gestionar mediante la DGF los proyectos, es el administrador del Fondo, a través del Fiduciario del Fideicomiso. Realiza la gestión de proyectos, mediante el diseño, formulación, ejecución, producción, cierre, monitoreo y evaluación, a través del Fiduciario del Fideicomiso y las unidades ejecutoras subcontratadas para esto, pero siempre bajo la supervisión de Sutel.
- b) **Micitt:** Es el ente rector del Sector de Telecomunicaciones, emite y actualiza el PNDT 2015-2021 y sus metas. Es el encargado de la coordinación interinstitucional.
- c) **Operadores:** Realizan la ejecución de los proyectos adjudicados.
- d) **Instituciones Públicas y municipalidades:** Articulación para la ejecución de la contrapartida, acompañamiento y orientación a la población objetivo.

#### **4.7.4.2. Plazo de ejecución establecido del programa**

Según indica la DGF, el plazo del proyecto está establecido del 2018 al 2025.

#### **4.7.4.3. Estado actual del PEPC**

En concordancia con el PAPYP 2020, posee un primer proyecto, orientado a la instalación de una red nacional de banda ancha para aprovisionar la capacidad en puntos de acceso gratuito a internet vía Wifi en espacios públicos estratégicos, a partir de la consideración de criterios como la densidad poblacional, condición socioeconómica y ubicación geográfica, así como de interés público, cultural, educativo y turístico. Se contempla la selección de las áreas en esos distritos donde se instalarán los puntos de acceso y los involucrados relevantes del proyecto para coordinar la seguridad y mantenimiento de la infraestructura a instalar, así como de la adecuación de las zonas.

#### **4.7.5. Programa 5: Red de Banda Ancha Solidaria (PRBAS)**

Pretende desarrollar una red de banda ancha educativa, que conecte los centros del Ministerio de Educación Pública (MEP) a una red gestionada y centralizada y busca atender el objetivo de “acceso universal, servicio universal y solidaridad” del PNDDT, su meta es logra el 100% de ejecución del proyecto de Red de Banda Ancha Solidaria.

##### **4.7.5.1. Actores involucrados en la gestión del programa 5**

Entre los actores identificados por la DGF para llevar a cabo el siguiente programa están:

- a) **Sutel:** Gestionar mediante la DGF los proyectos y es el administrador del Fondo, a través del Fiduciario del Fideicomiso. Realiza la gestión de proyectos, mediante el diseño, formulación, ejecución, producción, cierre, monitoreo y evaluación, a través del Fiduciario del Fideicomiso y las unidades ejecutoras subcontratadas para esto, pero siempre bajo la supervisión de Sutel.

- b) **MEP:** Responsable de contrapartidas del proyecto, sponsor o patrocinador del proyecto, aporte financiero, logístico y de recursos humanos.
- c) **Operadores:** Realizan la ejecución de los proyectos adjudicados.

#### **4.7.5.2. Plazo de ejecución establecido del programa**

Según indica la DGF el proyecto estaba proyectado para iniciar en el año 2018, no obstante, debido a atrasos en coordinaciones entre el MEP se estima su inicio de ejecución para el año 2020.

#### **4.7.5.1. Estado actual del PRBAS**

Según el informe PAPYP 2020, se ha planteado un primer proyecto para este programa, con el fin de atender la iniciativa presentada por el MEP, respecto a la Red Educativa del Bicentenario, como proyecto de alcance nacional que pretender brindar servicios de conectividad a Internet de banda ancha a la mayoría de sus centros educativos de acuerdo con las posibilidades económicas, legales y administrativas institucionales, así como de las capacidades operativas y técnicas de los proveedores de servicios de conectividad a Internet (ISP's) disponibles en el mercado.

#### **4.7.6. Programa 6: Ciudadano conectado (PCiC)**

Este programa busca ejecutar acciones en materia de sensibilización, difusión, apropiación, capacitación, uso productivo, empoderamiento y en general de alfabetización digital, necesaria para el correcto cumplimiento de las agendas digitales y de solidaridad y maximizar los efectos e impacto de los programas y proyectos.

El PCiC busca atender el objetivo de “acceso, servicio y uso productivo y seguro” del PNDDT, su objetivo busca maximizar el aprovechamiento y uso productivo de las Tecnologías de la

Información y la Comunicación (TIC), por parte de las poblaciones en condición de vulnerabilidad. Este programa consiste en la ejecución de 5 proyectos:

- a) **Proyecto 1:** Actividades de sensibilización y difusión en los proyectos del Programa Comunidades Conectadas.
- b) **Proyecto 2:** Uso productivo de la plataforma para la alfabetización digital en el marco del Programa Hogares Conectados.
- c) **Proyecto 3:** Capacitación para generar apropiación y uso de dispositivos de banda ancha, en el marco del Programa Centros Públicos Conectados.
- d) **Proyecto 4:** Actividades de alfabetización, capacitación y concientización sobre el uso y apropiación de la banda ancha, en el marco del Programa Espacios Públicos Conectados.
- e) **Proyecto 5:** Laboratorios móviles de educación y alfabetización digital (LabMóvilCR).

#### **4.7.6.1. Actores involucrados en la gestión del programa 6**

En este programa aún no se tiene visualizado los actores que podrían intervenir en este proyecto aparte de los ya mencionados Sutel y el Micitt.

#### **4.7.6.1. Plazo de ejecución establecido del programa**

Según indica la DGF en el informe Sutel (2018) aún no se tiene una fecha prevista para su inicio.

#### **4.7.6.1. Estado actual del PCiC**

Se encuentra en etapa de formulación al terminar el 2018.

## Capítulo 5

### **5. Sutel: Resultados de la gestión y administración de Fonatel durante el periodo 2014-2018**

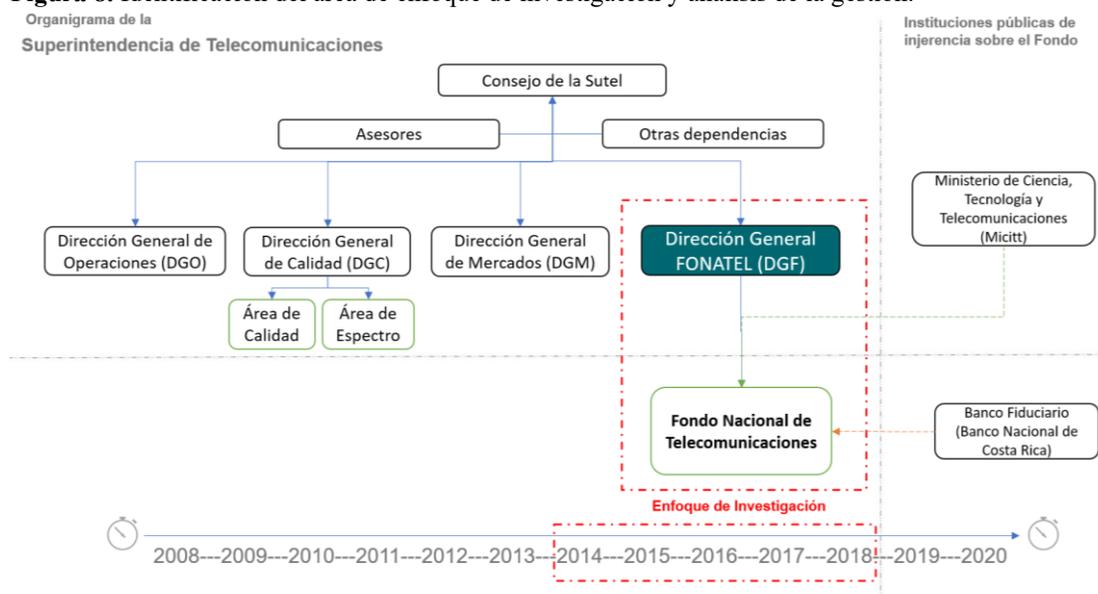
Se debe partir de un principio cuando se procede a analizar la gestión que ha tenido la Sutel sobre Fonatel, según la LGT la Sutel es el ente regulador en el sector de las telecomunicaciones, sus funciones están enfocadas en regular y supervisar al sector de telecomunicaciones en Costa Rica, pero además de realizar estas actividades, por mandato de ley se le designó también la administración del Fonatel, es importante señalar este punto, por tanto, la regla de negocio de la Sutel no ha sido la de ejecutar programas públicos para atender necesidades de la sociedad costarricense.

Según el ejercicio de sus competencias, la Sutel en temas de Fonatel debe procurar realizar una gerencia pública eficiente, proactiva y diligente al desarrollar los mecanismos de planificación que incluyen las diferentes etapas de la gestión de proyectos asociados a los diferentes programas de su cartera y además del cuidado en la administración y ejecución de los recursos financieros que componen del Fondo.

Como se ha indicado en el capítulo anterior, la DGF es la unidad diseñada y constituida por la Sutel como encargada, dentro de su estructura organizativa, de administrar uno de los fondos más cotizados en Costa Rica, es decir, el Fondo Nacional de Telecomunicaciones, por su gran volumen de recursos económicos que crece año tras año. A raíz de lo anterior, a la DGF le compete gestionar la cartera de programas junto con sus proyectos específicos en temas de telecomunicaciones, que son desarrollados con recursos provenientes del Fondo y los cuales están alineados a la política pública mediante el PNDDT 2015-2021, con el fin de

contribuir como se ha mencionado en reiteradas ocasiones con la reducción de la brecha digital y de esta forma, procurar el acceso universal, el servicio universal y solidario en telecomunicaciones a los costarricenses. De esta forma, adicional a la gestión de administrar el Fondo, a la DGF le compete evaluar el impacto que tienen los proyectos ejecutados y coordinar diferentes tareas o acciones con otras organizaciones o instituciones públicas involucradas en los proyectos.

**Figura 8.** Identificación del área de enfoque de investigación y análisis de la gestión.



**Fuente:** Elaboración propia. Adaptado del organigrama de Sutel (2020).

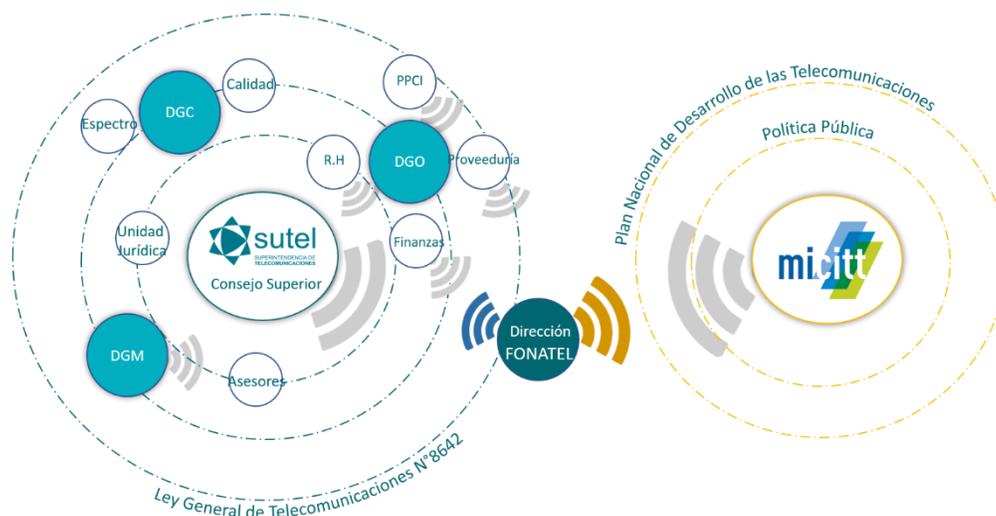
Con base en lo descrito anteriormente y lo señalado en la figura 8, surge la necesidad de elaborar este capítulo, el cual busca realizar un recuento y análisis de la gestión pública realizada por la Sutel sobre Fonatel, durante el periodo que comprende entre el inicio de la evaluación en el año 2014 y hasta finalizar en el año 2018, de esta manera resultó necesario analizar la gestión, administración, el avance y evolución durante este periodo, para los proyectos que conforman la cartera de programas ejecutados por la DGF.

### 5.1. Análisis de la estructura de gestión de Fonatel

Los medios de comunicación escrita tienden a responsabilizar a la Sutel por la pobre gestión de Fonatel, sin embargo, es importante centrar el estudio en la DGF, unidad competente de gestionar y administrar el Fondo y la relación que tiene esta con los distintos actores tanto internos como externos.

Con el fin de comprender previamente el contexto en el que se desenvuelve la DGF en la estructura de Sutel, se procedió a realizar un diagrama con la intención de plasmar en la medida de lo posible la situación real de la estructura organizativa de la Sutel, tomando como base la normativa vigente y reuniones sostenidas con funcionarios de la DGF. Estos insumos permitieron recrear la siguiente figura, en la cual se puede transmitir el universo de la gestión en el que se desenvuelve la DGF, tal como se muestra a continuación:

**Figura 9.** Universo de la gestión y sus relaciones en torno a la DGF.



**Fuente:** Elaboración propia. Basado de la estructura organizacional de Sutel (2020).

La figura anterior muestra de forma metafóricamente que Fonatel se encuentra entre dos universos de gestión, el primero el cual es creado por lo establecido en la LGT N° 8642 y se

le designa a la Sutel, la cual, mediante la conformación de la DGF administra y gestiona el Fondo. El segundo universo establece mediante el cumplimiento de sus objetivos, la cartera de programas de Fonatel, que deben estar alineados a los objetivos establecidos en el PNNDT, el cual es formulado y elaborado principalmente por el Micitt, en común acuerdo con distintas instituciones involucradas en temas de telecomunicaciones.

La figura 9 además permite mostrar el grado de relación o interacción entre la gestión que tiene la DGF, con el resto de las unidades o direcciones que conforman la estructura organizativa de la Sutel. Asimismo, permite señalar que dentro de la constelación de direcciones o unidades que conforman la Sutel, Fonatel se encuentra únicamente en un ámbito de subsistencia operativa, por la dependencia de la DGF a unidades como Recursos Humanos, Finanzas, Planificación, Presupuesto y Control Interno, las cuales realizan gestiones meramente operativas y de servicios para con los funcionarios que conforman el equipo de trabajo de la DGF, es decir, no intervienen de forma directa en la gestión administrativa, de planificación o financiera de del Fondo. Es importante aclarar la existencia de una clara dependencia jerárquica de la DGF al Consejo de la Sutel, el cual se desempeña como máxima autoridad de esta y por Ley, debe responder por Fonatel y su gestión ante otras instituciones, además de aprobar y respaldar las gestiones de la DGF sobre el Fondo y su cartera de programas.

Con base en lo anterior, se puede señalar un ámbito aparente de independencia de la estructura organizativa de la Sutel, dado que el enfoque de su gestión según la LGT es la regulación de las telecomunicaciones, mientras que el enfoque de Fonatel está alineado a un PNNDT y debe responder a la reducción de la brecha digital, brindar acceso y uso a las

telecomunicaciones a los costarricenses; de esta premisa se parte para realizar la propuesta del universo de la gestión mostrado en la figura 9.

Dado a que la gestión pública de Fonatel debe estar alineada directamente a los objetivos establecidos dentro del PNDT y que estos a su vez se materializan por parte de la DGF en la cartera de programas del Fondo, se considera necesario conocer y determinar como la DGF gestiona la cartera de programas de Fonatel. En las siguientes secciones, en apego a lo extraído de la normativa vigente, en cuanto al actuar y accionar de Fonatel y en acompañamiento por parte de algunos funcionarios de la DGF, se procedió a diagramar el análisis de la estructura organizativa y de gestión de los diferentes programas que conforma la cartera y los cuales se encuentran dentro del periodo de evaluación, es decir únicamente Comunidades Conectadas, Hogares Conectados, Centros Públicos Equipados, Espacios Públicos Conectados y el programa de Banda Ancha Solidaria.

### **5.1.1. Estructura organizativa y de gestión del programa #1 – Comunidades**

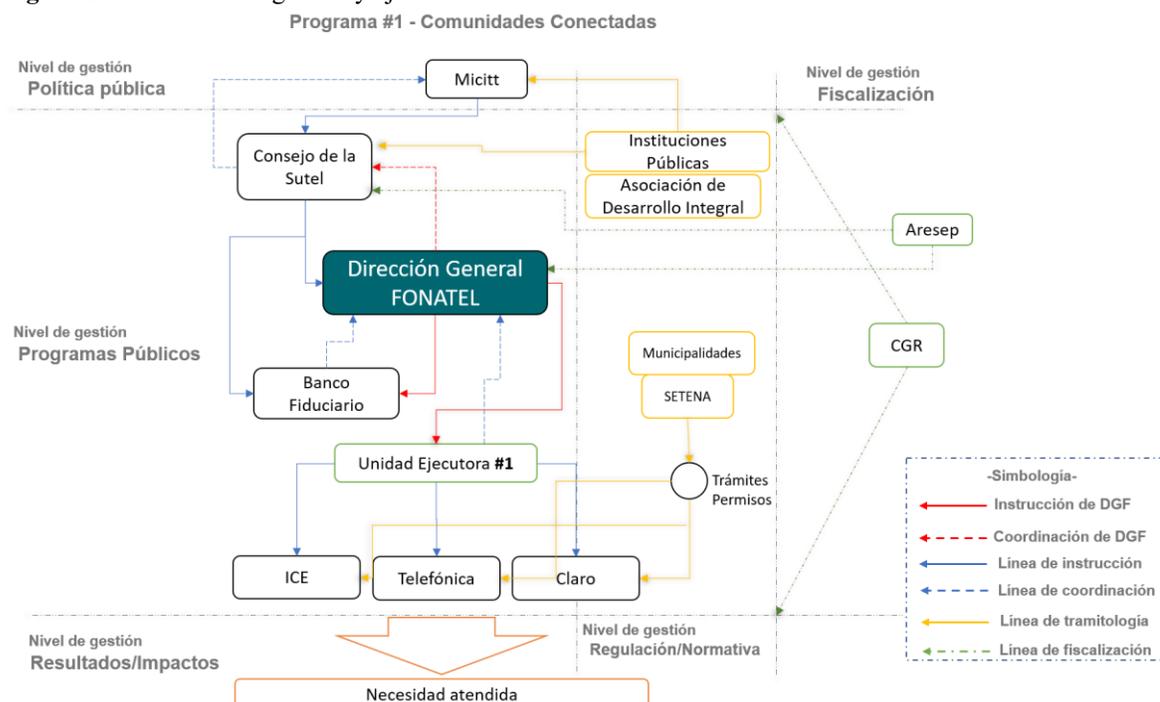
#### **Conectadas**

El programa Comunidades Conectadas (PCC) fue el primer programa creado dentro de la cartera de programas de Fonatel, su elaboración y planificación proviene desde el año 2012 y a la fecha se mantiene en etapas de ejecución y producción.

El PCC busca cumplir el objetivo superior, en concordancia con la política pública, de reducir la brecha digital de acceso, uso y apropiación de las tecnologías digitales, es decir, que la población, especialmente aquellos ubicados en condiciones de vulnerabilidad, disfruten de los beneficios de las telecomunicaciones como herramienta para su superación y desarrollo, en el ejercicio de sus derechos. De esta forma, para lograr el cumplimiento de este objetivo, la DGF interactúa con diferentes actores que intervienen en distintas etapas del programa, a

continuación, se formuló la representación de la estructura organizativa y de gestión, en acompañamiento con la DGF y es la utilizada para atender el PCC:

**Figura 10.** Actores en la gestión y ejecución del PCC.



**Fuente:** Elaboración propia, con la colaboración y validación de la DGF (2020).

El diagrama anterior busca identificar cuál es el brazo de acción y gestión que tiene la DGF dentro de la ejecución del programa, como se puede apreciar son variados los actores, tanto internos como externos que intervienen en el programa de comunidades conectadas, sin embargo, con el fin de poder conocer con cuales actores interactúa la DGF en la gestión del programa, se ha señalado con líneas conectoras de color rojo, como lo muestra la figura 10, es decir, la DGF tiene interacción directa únicamente con las siguientes instancias:

- 1) **Consejo Superior de la Sutel:** es el superior jerárquico de la Sutel y el que respalda y aprueba las decisiones de la DGF, sobre el uso de Fonatel, según la LGT y el reglamento RIOF.

- 2) **Banco Fiduciario:** este es el Banco Nacional de Costa Rica, se encarga de ejecutar y planear la logística del programa de Comunidades Conectadas, la DGF se convierte en una figura de “cliente”, al cual el banco fiduciario le presta sus servicios a cambio de un costo económico operativo fijo para ejecutar los proyectos. Además, es el encargado de conformar la unidad ejecutora del programa, la cual asume todos los costos y gastos asociados a la implementación y ejecución del programa.
- 3) **Unidad Ejecutora:** es conformada y contratada por el Banco Nacional de Costa Rica, con profesionales de distintas ramas administrativas, técnicas y operativas, los cuales son los encargados de diseñar cómo se van a realizar los proyectos del PCC y además darle el seguimiento y acompañamiento necesario a los proveedores que se encargan de instalar la infraestructura de telecomunicaciones. En este caso, es conocida como la **Unidad Ejecutora 1.**

Como se ha señalado, la DGF trabaja a nivel de programas públicos, sin embargo, su papel en la gestión de este proceso es de formulación, contratación, supervisión y de acompañamiento, por lo que se identifica claramente que la DGF no ejecuta ni interviene directamente en el PCC.

En cuanto a lo relacionado con los resultados o impactos que ha tenido la correcta ejecución del PCC, la DGF contrata periódicamente a una empresa encuestadora para que recopile la información y con estos insumos procede a formular sus indicadores de desempeño, de esta forma, trata de medir el impacto en la reducción de la brecha digital, aunque durante el periodo analizado no contaba con indicadores de impacto.

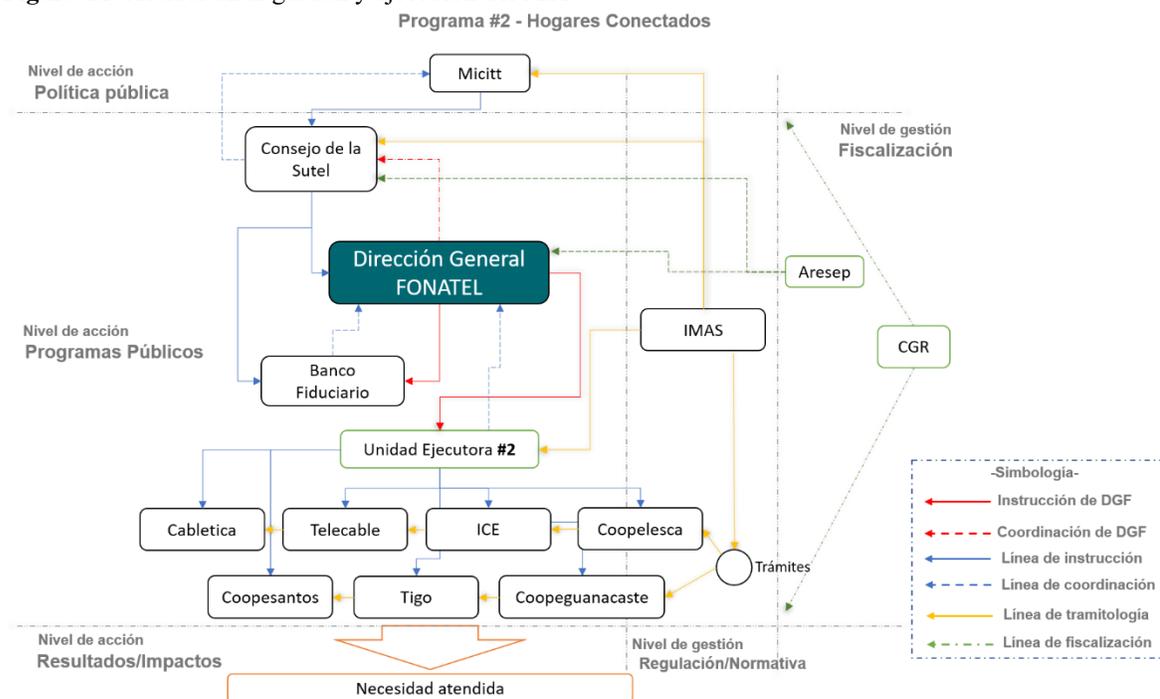
### 5.1.2. Estructura organizativa y de gestión del programa #2 – Hogares

#### Conectados

El programa Hogares Conectados (PHC) fue el segundo programa dentro de la cartera de programas de Fonatel, su elaboración y planificación se genera a partir del año 2014 y a la fecha se mantiene en etapas de ejecución y producción.

Al igual que en el caso anterior, para cumplir con el objetivo superior de la política pública, la DGF interactúa con diferentes actores que intervienen en distintas etapas del programa, por lo que se procedió a la elaboración (en acompañamiento con la DGF), del siguiente diagrama:

**Figura 11.** Actores en la gestión y ejecución del PHC.



**Fuente:** Elaboración propia, con la colaboración y validación de la DGF (2020)

De forma similar al PCC, la DGF trabaja a nivel de gestión en programas públicos, actuando directamente con tres unidades para poder atender y gestionar la correcta ejecución del PHC. Dos de las tres unidades son las mismas del PCC, es decir, el Consejo Superior de la Sutel y

el Banco Nacional de Costa Rica como figura fiduciaria, no obstante, en este programa se conforma una nueva unidad identificada como **Unidad Ejecutora 2**, la cual es conformada por distintos profesionales en ramas más de índole administrativo y social, debido al tipo de población y necesidad que pretende atender con la ejecución del programa.

Como se ha podido identificar en la figura 11, a pesar de que la DGF actúa a nivel de gestión de programas públicos, su papel se centra nuevamente en la gestión exclusiva de formulación, contratación, supervisión y de acompañamiento, se identifica claramente que la DGF no es la que ejecuta ni interviene directamente en el PHC.

Con respecto al nivel de gestión con base en los resultados o impactos que ha tenido la correcta ejecución del PHC de forma idéntica al PCC la DGF, contrata periódicamente a una empresa encuestadora para que recopile la información y con los insumos procede a formular sus indicadores de desempeño, de esta forma, trata de medir el impacto que tiene el PHC en la reducción de la brecha digital, aunque durante el periodo de estudio no contaba con indicadores de impacto.

### **5.1.3. Estructura organizativa y de gestión del programa #3 – Centros**

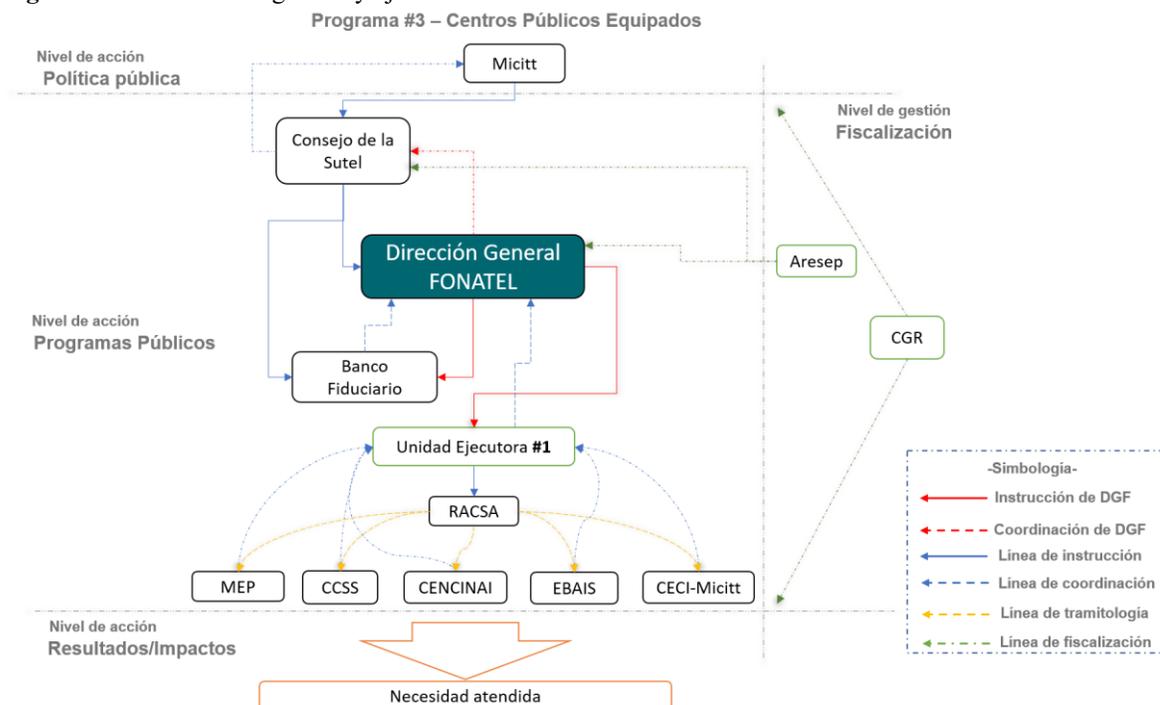
#### **Públicos Equipados**

El tercer programa que se incorporó a la cartera de programas de Fonatel, es el programa de Centros Públicos Equipados (PCPE), el cual se viene formulando desde el año 2014, sin embargo, es hasta el año 2018 que inicia la etapa de ejecución.

Adicional al objetivo superior relacionado con la reducción de la brecha digital, este programa busca promover el uso efectivo de los servicios de conectividad y los dispositivos para su uso en los Centro de Prestación de Servicios Públicos (CPSP). De la misma forma

que en los dos casos anteriores, se elaboró un diagrama para representar de una forma más clara, los actores que intervienen:

**Figura 12.** Actores en la gestión y ejecución del PCPE.



**Fuente:** Elaboración propia, con la colaboración y validación de la DGF (2020).

En este caso, de forma idéntica a los dos programas anteriores (PCC y PHC), la DGF trabaja a nivel de gestión en programas públicos, actuando directamente con tres unidades para poder atender y gestionar la correcta ejecución del PCPE. Dos de las tres unidades son las mismas, es decir el Consejo Superior de la Sutel y el Banco Nacional de Costa Rica como figura fiduciaria, no obstante, en este caso se utiliza nuevamente la **Unidad Ejecutora 1** que atiende el PCC, debido a que el alcance de ambos programas (PCPE y PCC) a nivel de especificaciones técnicas es muy similar.

Tal como lo muestra en la figura 12 a pesar de que la DGF sigue actuando a nivel de gestión de programas públicos, reiteradamente su papel se centra en la gestión exclusiva de

formulación, contratación, supervisión y acompañamiento y se identifica que la DGF no es la que ejecuta ni interviene directamente en el PCPE.

Con respecto al nivel de gestión con base en los resultados o impactos que ha tenido la correcta ejecución del PCPE, no hay información al respecto porque aún se encuentra en fase de ejecución, sin embargo, según lo indicado por funcionarios de la DGF, se estaría realizando el mismo tratamiento por medio de encuestas para conseguir insumos que permitan calcular el impacto

#### **5.1.4. Estructura organizativa y de gestión del programa #4 – Espacios**

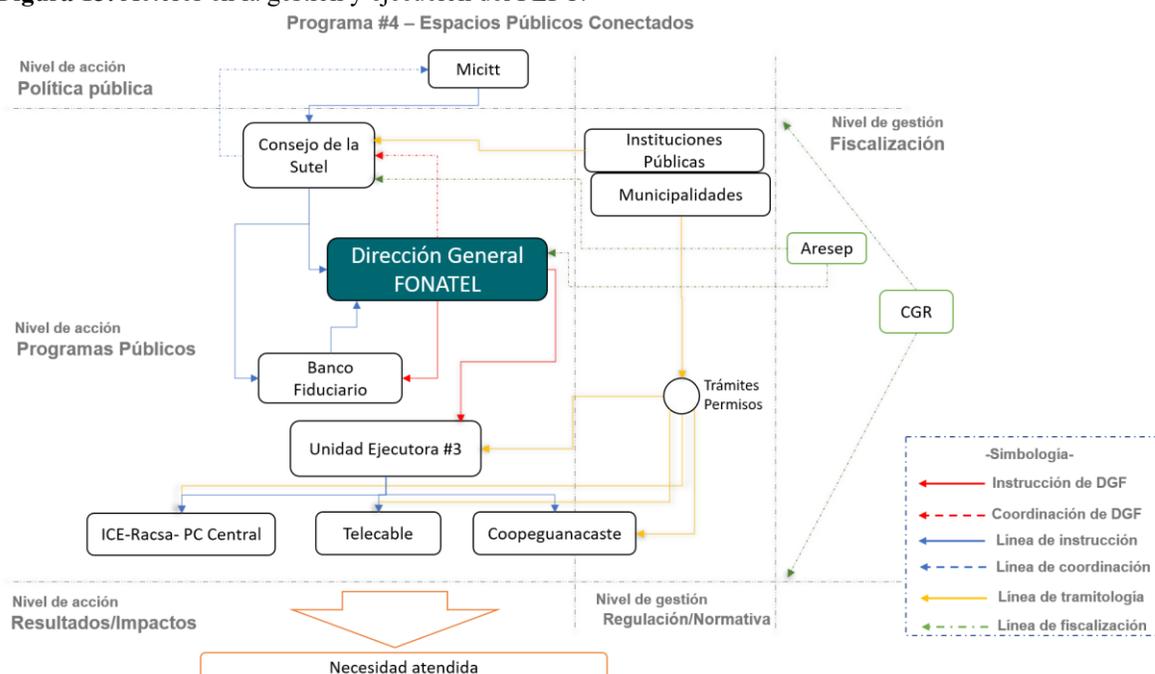
##### **Públicos Conectados**

El programa Espacios Públicos Conectados (PEPC) viene a conformar la cartera de programas de Fonatel como el cuarto programa en ser formulado y planificado durante el año 2014, pero es hasta el 2018 cuando entra en ejecución.

Aunado al objetivo superior (política pública) relacionado con la reducción de la brecha digital de acceso, uso y apropiación de las telecomunicaciones, el PEPC busca desarrollar una red nacional de banda ancha para la provisión de acceso gratuito al servicio de internet en espacios públicos, a través de la instalación y mantenimiento de una red nacional de banda ancha.

De la misma forma que en los casos anteriores, se procedió a formular la siguiente representación de la estructura organizativa y de gestión:

**Figura 13.** Actores en la gestión y ejecución del PEPC.



**Fuente:** Elaboración propia, con la colaboración y validación de la DGF (2020).

En el PEPC de forma idéntica a sus tres programas antecesores, la DGF continúa trabajando los programas bajo el nivel de gestión en programas públicos, actuando directamente con tres unidades para poder atender y gestionar su correcta ejecución. Dos de las tres unidades son las mismas, es decir el Consejo Superior de la Sutel y el Banco Nacional de Costa Rica como figura fiduciaria, sin embargo, se utiliza una nueva unidad, la **Unidad Ejecutora 3**, conformada por distintos profesionales en ramas administrativas, técnicas y operativas. Es importante señalar que el alcance de este programa a nivel de especificaciones técnicas es muy similar al PCC y al PCPE, pero por un tema de eficiencia-eficacia y planificación se acuerda con el banco fiduciario crear una nueva unidad ejecutora, para no sobrecargar a la **Unidad Ejecutora 1** y así evitar contratiempos en la ejecución del programa.

La figura 13 muestra que, a nivel de gestión de programas públicos, la DGF centra una vez más su gestión exclusivamente en la formulación, contratación, supervisión y de acompañamiento y se identifica que la DGF no ejecuta ni interviene directamente en el PCPE.

Respecto al nivel de gestión con base en los resultados o impactos que ha tenido la correcta ejecución del PCPE, igual que en el caso anterior, no hay información al respecto porque aún se encuentra en fase de ejecución, sin embargo, según lo indicado por funcionarios de la DGF, se estaría realizando el mismo tratamiento por medio de encuestas para conseguir insumos que permitan calcular el impacto

#### **5.1.5. Estructura organizativa y de gestión del programa #5 – Red de Banda**

##### **Ancha Solidaria**

El quinto programa que se integró a la cartera de programas de Fonatel, durante el periodo analizado, es la Red de Banda Ancha Solidaria (PRBAS) y desde el año 2017 y se encuentra en etapa de formulación por parte de la DGF, por este motivo aún no se puede elaborar un diagrama de su estructura organizativa y de gestión. No obstante, según indicaron funcionarios de la DGF, el modelo de gestión será similar a los otros cuatro programas, es decir, la DGF ejercerá una gestión a nivel de programa público con tareas de formulación, contratación, supervisión y de acompañamiento de la Unidad Ejecutora que se designe.

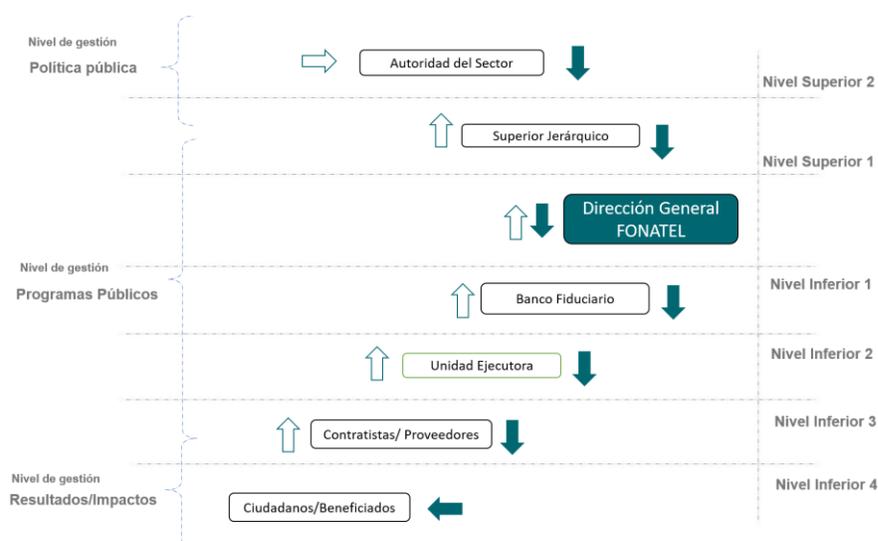
#### **5.2. Tipo de gestión implementada por la DGF en Fonatel**

Posterior a realizar el análisis de la estructura organizativa y de gestión de los diferentes programas que conforman la cartera de Fonatel, se determina que el tipo de gestión que implementa la DGF está alineada más a un tipo de Gestión por Resultados, dado que esta Dirección busca el correcto desempeño de sus funciones mediante la obtención de resultados con la máxima eficiencia y efectividad en la consecución de sus objetivos o metas,

apoyándose en terceros para la ejecución de proyectos y el cumplimiento de las respectivas metas, de esta forma, la DGF se enfoca en actividades únicamente de planificación, evaluación y monitoreo de los programas.

A continuación, en la figura 14 se presentan los niveles de gestión identificados, en los que se desarrollan los cuatro programas de la cartera de Fonatel, estudiados durante el periodo 2014 al 2018:

**Figura 14.** Identificación de niveles de gestión pública entorno a Fonatel.



**Fuente:** Elaboración propia con la colaboración y validación de la DGF (2020).

Este esquema permite identificar los diferentes niveles tanto superiores (jerárquicos) y los niveles inferiores (administrativos y operativos), en el que se desenvuelve la gestión de la DGF, es decir, que una decisión tomada por la DGF conlleva avanzar aproximadamente 4 niveles de gestiones, para ver el resultado o impacto en la población beneficiada del programa. Se debe considerar que cada uno de los niveles de gestión identificados, requiere sus propios plazos y protocolos de actividades o tareas, para ejecutar a cabalidad la decisión que haya sido tomada por la DGF. Debido a lo anterior, se deben reconocer no solo los

tiempos que toma la DGF dentro de su misma gestión interna, sino también, sumar los tiempos de cada una de las unidades que intervienen dentro del programa, para ver reflejados los resultados o impactos finales producto de las gestiones realizadas por la DGF. Esto evidentemente afecta la percepción que tienen terceros de la gestión global del Fondo.

### **5.3. Ejecución de la cartera de programas entre el año 2014 y el año 2018**

En secciones anteriores se ha trabajado en identificar la forma en la que la DGF gestiona la cartera de programas de Fonatel, los cuales son desarrollados a un nivel de gestión pública en programas públicos. Igualmente, se pudo determinar que se encarga únicamente de forma administrativa en la formulación de los programas, tiene participación en la contratación administrativa de los proveedores que brindarán los servicios, realiza supervisión periódica de los programas que se encuentran en ejecución y producción y da un acompañamiento cuando así lo considere a las actividades realizadas tanto por el Banco fiduciario, como por las unidades ejecutoras de cada uno de los programas.

En la presente sección se realizó una recopilación y a su vez una comparación de la gestión realizada programa por programa, tomando en cuenta cómo ha sido la evolución de la cartera de programas de Fonatel y considerando únicamente el periodo de estudio, es decir los años 2014 al 2018. Lo anterior tiene la finalidad de identificar si este modelo de gestión por resultados, aplicado a nivel de la gestión en programas públicos, ha dado los frutos esperados y se han alcanzado los objetivos buscados por Fonatel.

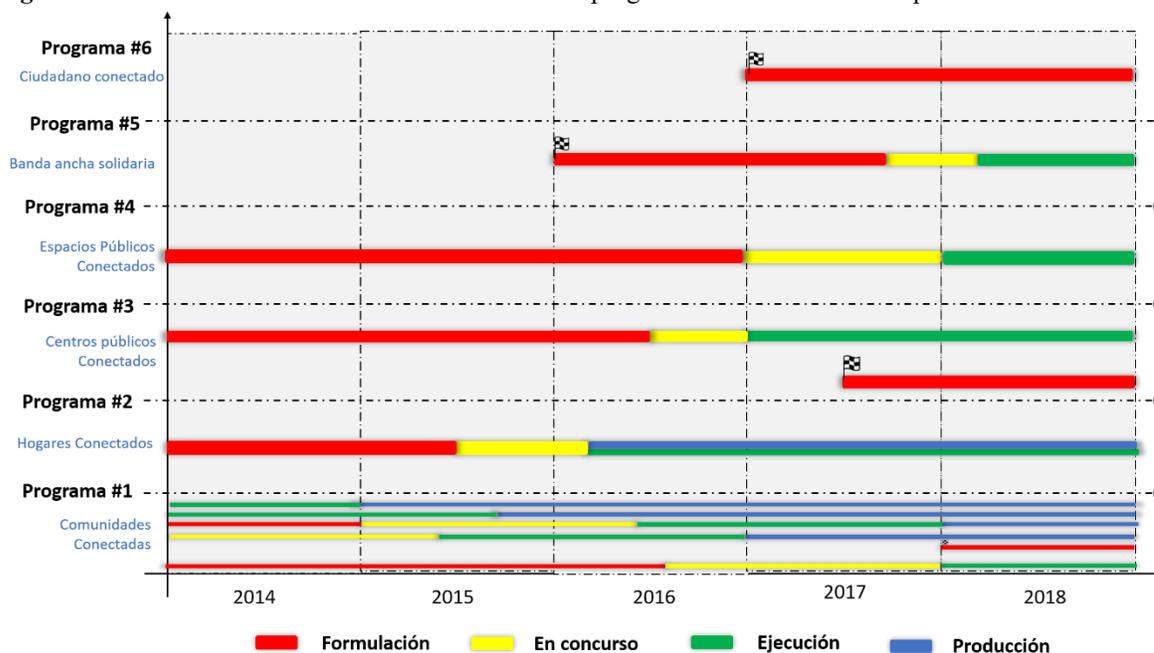
La información con la que se elaboró la presente sección, fue obtenida mediante documentación pública de Sutel, específicamente, informes anuales de gestión que contienen información administrativa, financiera y de ejecución de la cartera de programas de Fonatel

y son publicados de forma anual por medios Web, como muestra de transparencia institucional.

Es así como el análisis realizado en los siguientes apartados recapitula a modo de comparativa, el cumplimiento de las metas obtenidas para cada programa, durante los años estudiados de 2014 al 2018, con el fin de verificar la gestión aplicada por la DGF en esos años sobre Fonatel.

La figura 15 fue elaborada con la información extraída de los informes anuales de Fonatel del 2014 al 2018 y busca graficar históricamente como ha sido la ejecución de la cartera de los programas del Fondo, diagramando la duración que ha tomado cada una de las distintas etapas que conforman un programa, desde su formulación, contratación, ejecución y puesta en producción.

**Figura 15.** Gestión histórica de la DGF de la cartera de programas de Fonatel entre el periodo 2014 al 2018.



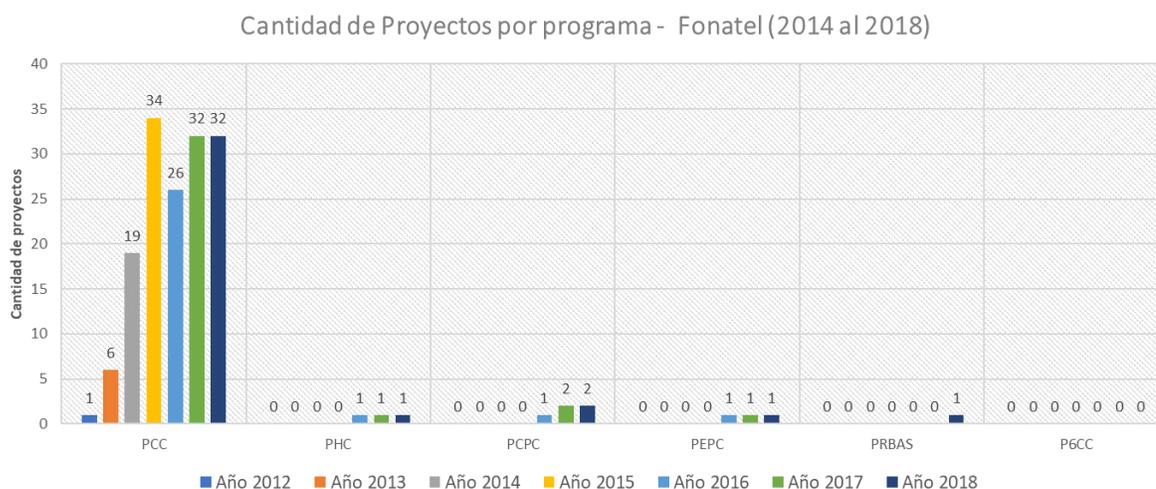
**Fuente:** Elaboración propia, extraído de la información de los informes anuales de Fonatel. Sutel (2014-2018).

Es importante hacer la aclaración respecto al PCC, el cual, al ser el primer programa desarrollado por la DGF, inició su proceso desde el año 2012, es por lo que durante el año 2014 se logra ver que encuentra en una fase de ejecución y de forma paralela en producción, debido a que este programa está conformado por varios proyectos que se ejecutan de forma paralela en diferentes regiones del país, por lo que está representado con varias líneas de tiempo. Los restantes programas de la cartera si permiten visualizar dentro del periodo de estudio, los diferentes tiempos y estados en los que se desarrollaron entre el 2014 y el 2018.

### 5.3.1. Mecanismo de ejecución de la Cartera de programa de Fonatel

La gestión que ha desarrollado la DGF para administrar la cartera de programas y específicamente el PCC, se ha centrado en la formulación de cierta cantidad de proyectos por programa, lo que busca atender las distintas regiones de Costa Rica que presentan limitaciones de acceso a los servicios de telecomunicaciones. En la figura 16 se muestra la cantidad de proyectos que se han gestionado por parte de la DGF para atender los objetivos y metas de cada uno de los programas activos:

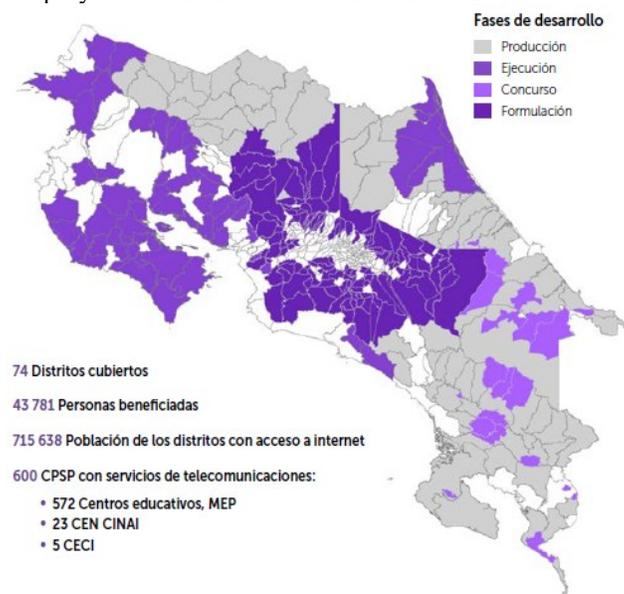
**Figura 16.** Cantidad de proyectos por programas de Fonatel entre el periodo 2012 al 2018.



**Fuente:** Elaboración propia, extraído de la información de los informes anuales de Fonatel. Sutel (2014-2018).

Es evidente que la mayor cantidad de proyectos ejecutados pertenecen al PCC, lo cual se da porque este parte del hecho que hay que brindar infraestructura en telecomunicaciones a todas las regiones del país donde existe una gran necesidad de reducir la brecha digital y de ahí ser la puerta de inicio para los restantes programas, los cuales vienen siendo complementarios, de esta forma los programas PHC, PCPE y PEPC son gestionados por la DGF mediante la implementación de uno o dos proyectos para cada uno de estos. En la siguiente figura tomada del informe anual del 2018 se muestra la presencia de los proyectos de Fonatel a nivel nacional.

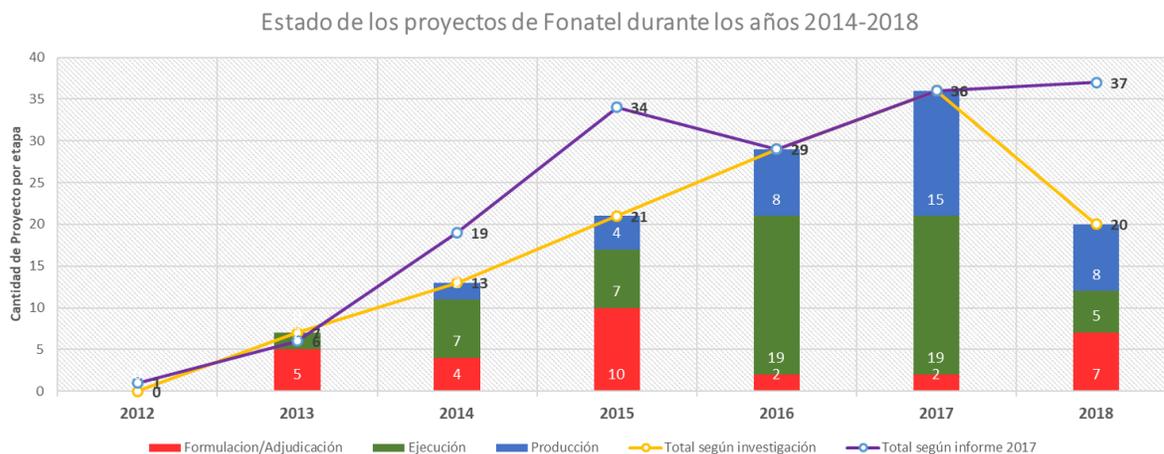
**Figura 17.** Presencia de proyectos de Fonatel a nivel nacional al 2018.



**Fuente:** Recuperado de Informe Anual de Fonatel para el año 2018.

En el mismo orden de ideas, en la figura 18 se realizó una comparación de cómo ha sido la evolución de los distintos proyectos administrados por la DGF durante el periodo de estudio, al pasar de su estado de formulación hasta llegar a estar en un estado de producción.

**Figura 18.** Estados de los proyectos por año de los programas de Fonatel entre el periodo 2012 al 2018.



**Fuente:** Elaboración propia, extraído de la información de los informes anuales de Fonatel. Sutel (2014-2018).

La línea de color morado muestra el comportamiento indicado por la DGF en su informe anual del 2017 en el cual realizó un resumen de su gestión, no obstante, la línea amarilla muestra el comportamiento indicado según la investigación a lo largo del periodo estudiado y extraído de cada uno de los informes anuales analizados. Se señala que existe una diferencia en los datos reportados entre los informes de un año al otro.

#### 5.4. Cumplimiento de las metas establecidas en los programas de Fonatel

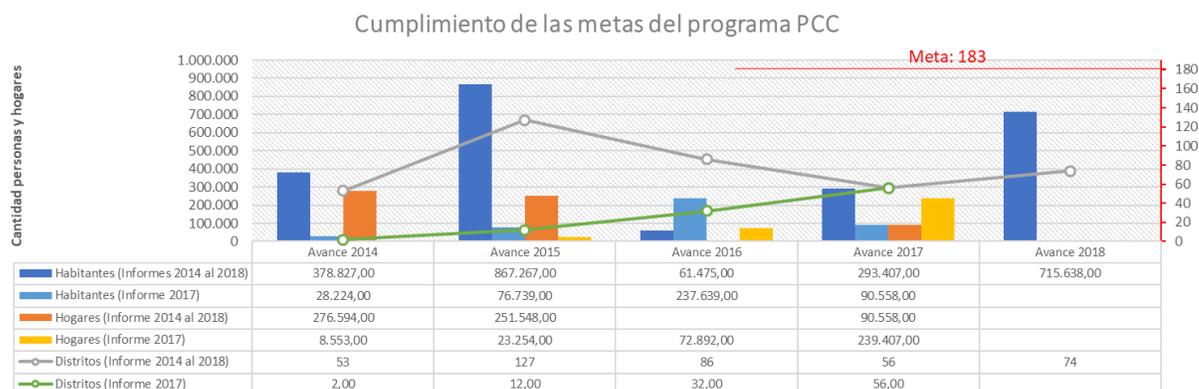
Con el fin de determinar el impacto que ha tenido la gestión realizada por la DGF en cada uno de los programas, se ha trabajado en los siguientes apartados con el fin de analizar de forma comparativa el avance a través de los años del cumplimiento de sus metas propuestas.

##### 5.4.1. Ejecución y cumplimiento de las metas del PCC

La gestión que ha desarrollado la DGF sobre el PCC, se ha centrado en la formulación de proyectos que permitan llevar infraestructura de telecomunicaciones a zonas donde no existe, debido a que no es rentable para los operadores o proveedores de telecomunicaciones. En la figura 19 se muestra como a través de los años, la ejecución de la DGF mediante los múltiples proyectos que unidos conforman el Proyecto 1 del PCC, han ido atendiendo la principal

necesidad de llegarle a hogares y habitantes con la posibilidad de acceso a servicios de telecomunicaciones mediante servicios inalámbricos.

**Figura 19.** Cumplimiento de las metas del proyecto 1 del PCC entre el periodo 2014 al 2018.



**Fuente:** Elaboración propia, extraído de la información de los informes anuales de Fonatel. Sutel (2014-2018).

La meta es atender 183 distritos a nivel nacional que no cuentan con servicios de telecomunicaciones, al concluir el año 2018 la DGF indicó que se han atendido 74 distritos con el PCC. La línea de color verde muestra el cumplimiento de los distritos alcanzados por la DGF en su informe anual del 2017, en el cual realizó un resumen de su gestión, no obstante, la línea gris muestra el comportamiento indicado según la investigación a lo largo del periodo analizado y extraído de cada uno de los informes anuales analizados. Se señala que existe una diferencia en la cantidad de distritos reportados entre los informes de un año al otro. Esta incongruencia también es evidente al comparar la cantidad de habitantes y hogares alcanzados, año tras año según reportó la DGF, mediante sus informes anuales de gestión.

En el caso del Proyecto 2 del PCC, el cual se encarga de proveer telecomunicaciones a los territorios indígenas, durante el periodo de evaluación se inició con una meta de 24 territorios por atender, no obstante, se redujo a 20 territorios indígenas; debido a que no se contó con cuatro acuerdos de las Asociaciones de Territorios Indígenas (ATI), para ejecutar el proyecto en esas regiones. Lograr concientizar y educar a esta población específica, ha sido el mayor

reto para la DGF en el Proyecto 2, motivo que ha atrasado su ejecución, ya que, al no contar con el permiso de sus autoridades comunitarias, no se puede ingresar a desarrollar infraestructura en sus territorios, por ser territorios indígenas autónomos.

A finales de octubre 2018 se realizó el concurso para adjudicar el Proyecto 2, según informó la DGF, solo se recibió una oferta por parte del Instituto Costarricense de Electricidad para llevar telecomunicaciones a los territorios indígenas; proceso de contratación que continuó inclusive hasta en el año 2019.

#### 5.4.2. Ejecución y cumplimiento de las metas PHC

En el caso de la gestión del PHC, la DGF lo ha llevado a cabo por medio un único proyecto en ejecución durante toda la vida del programa, en la figura 20 se analizó el avance del proyecto durante el periodo de estudio, a nivel del cumplimiento de la meta y el impacto que ha tenido en la población atendida.

**Figura 20.** Cumplimiento de la meta del proyecto del PHC entre el periodo 2014 al 2018.



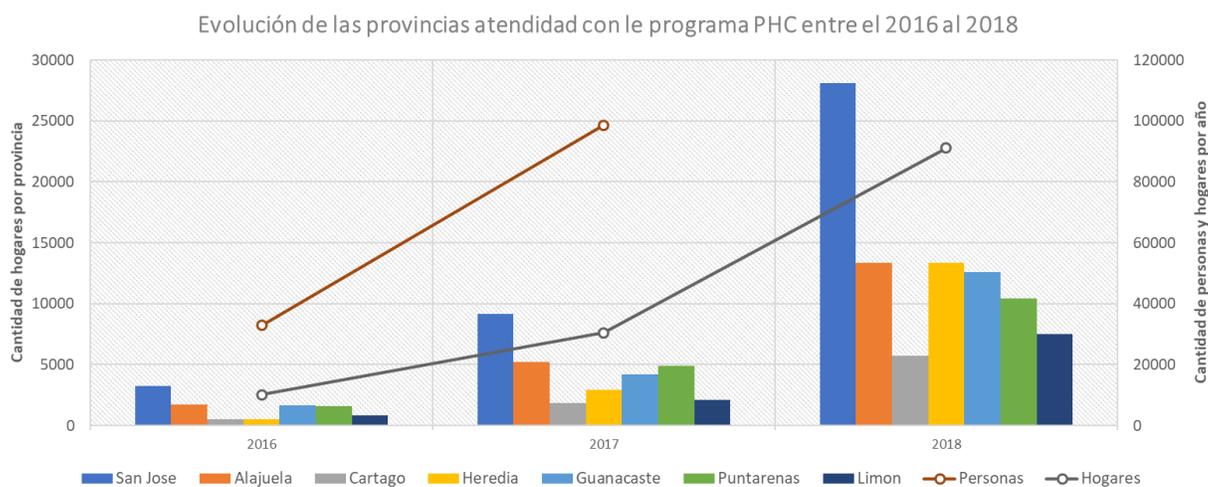
**Fuente:** Elaboración propia, extraído de la información de los informes anuales de Fonatel. Sutel (2014-2018).

La meta del PHC es brindar a 140.496 hogares una computadora y un subsidio para el acceso al servicio de Internet, al finalizar el año 2018 la ejecución del programa había llegado a 84.268 hogares en condiciones de vulnerabilidad, de un total de 434 distritos atendidos a

nivel nacional. Nuevamente se identifica que existen inconsistencias entre los datos brindados en el resumen del informe 2017 y lo que se ha indicado en los distintos informes anuales tal y como consta en la información plasmada en este gráfico.

En la figura 21, se graficó la atención de los hogares beneficiados por el PHC, durante los años que el programa ha estado en ejecución, para cada una de las provincias del país, donde destaca que la provincia más beneficiada al pasar de los años ha sido San José, en contraste con la provincia de Cartago, que ha sido una de las menos beneficiadas.

**Figura 21.** Gestión de las provincias atendidas por el PHC entre el periodo 2014 al 2018.

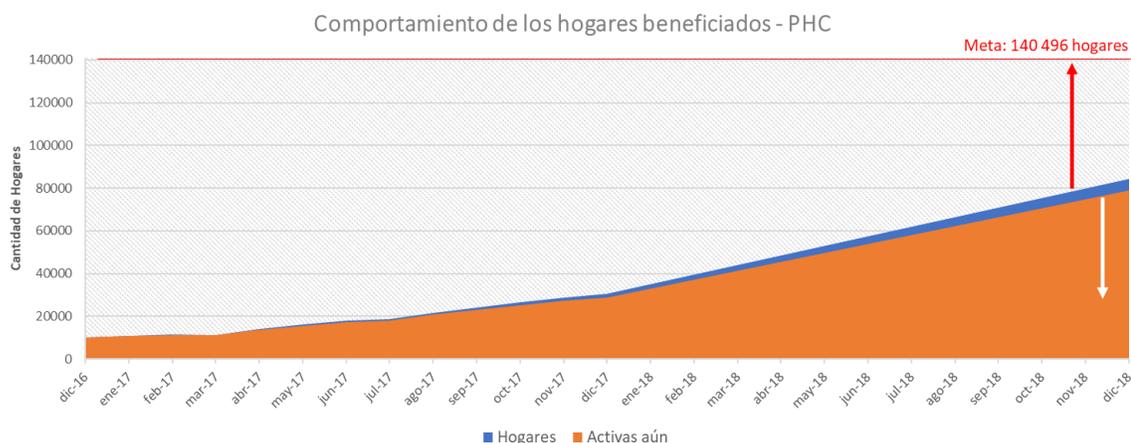


**Fuente:** Elaboración propia, extraído de la información de los informes anuales de Fonatel. Sutel (2014-2018).

Dado que el producto brindado a los hogares para poder reducir la brecha digital, es dotar de una computadora y un subsidio para poder pagar la factura del servicio de Internet, se procedió a graficar con información extraída de los informes de gestión, cuántos de esos hogares aún continúan con la computadora y el citado subsidio, en la figura 22 se logra apreciar que se empieza a abrir una brecha entre los hogares beneficiados y los que hoy en día ya no cuentan con este beneficio, al consultarle a la DGF sobre este comportamiento, la DGF indicó que se descubrió durante actividades de seguimiento, que muchas de esas familias ya

no contaban con la computadora, debido a que las habían reportado como robadas o la habían tenido que vender para cubrir otras necesidades y de igual forma sucedía con el subsidio que se les brindaba, el cual los beneficiados utilizaban para suplir otras necesidades distintas a su fin principal.

**Figura 22.** Gestión de las provincias atendidas por el PHC entre el periodo 2014 al 2018.



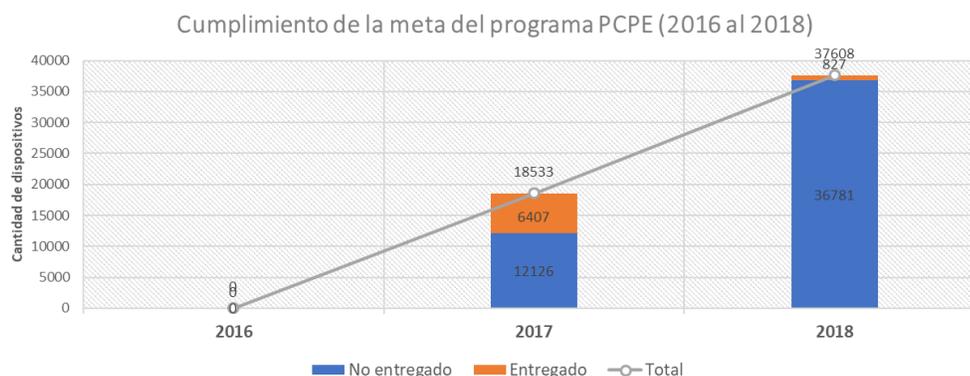
**Fuente:** Elaboración propia, extraído de la información de los informes anuales de Fonatel. Sutel (2014-2018).

La DGF mediante Sutel (2018), afirma que la brecha sigue aumentando y aunque se logre la meta de brindar el beneficio a los 140.496 hogares, se podría considerar que el impacto buscado por la ejecución de este programa podría no cumplirse, debido al comportamiento detectado en los hogares costarricenses, el cual que afectaría directamente en la reducción de la brecha digital.

#### 5.4.3. Ejecución y cumplimiento de las metas PCPE

El programa de Centros Públicos Equipados busca dotar a instituciones públicas de equipos de tecnología de la información y de telecomunicaciones, con el fin de se distribuyan a centros específicos en zonas vulnerables del país. En la figura 23 se muestra cómo ha sido la evolución en la ejecución de este programa, desde el momento de su ejecución a inicios del año 2017.

**Figura 23.** Gestión de entrega de equipos para el PHC entre el periodo 2016 al 2018.



**Fuente:** Elaboración propia, extraído de la información de los informes anuales de Fonatel. Sutel (2014-2018).

La meta estimada es entregar alrededor de 40.000 mil dispositivos a instituciones como el Ministerio de Educación Pública, la Caja Costarricense de Seguro Social, Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones y a los CENCINAI, al finalizar el año 2018 según se reportó se habían entregado un total de 37.608 equipos a las instituciones solicitantes.

En la figura 24 se muestra a modo comparativo entre el año 2017 y el año 2018, como se ha realizado la entrega de los equipos a las antes mencionadas instituciones, durante el periodo de ejecución.

**Figura 24.** Entrega de equipos por instituciones entre el periodo 2017 y 2018.



**Fuente:** Elaboración propia, extraído de la información de los informes anuales de Fonatel. Sutel (2014-2018).

Según indicó la DGF en Sutel (2018), sobre el comportamiento visto en la gráfica, se indicó que los dispositivos que se encuentran catalogados como no entregados, se debe a temas de coordinación o planificación de las instituciones que solicitaron el equipo, debido a que de previo las instituciones presupuestan y solicitan a Fonatel cuantos equipos requieren colocar en sus centros, no obstante, no logran acondicionar los centros beneficiarios a tiempo, lo que no permite retirar el equipo del PCPE y este sigue almacenado y en condición de no entregado.

#### 5.4.4. Ejecución y cumplimiento de las metas de los programas PEPC y PRBAS

El programa de Espacios Públicos Conectados, si bien su formulación dio inicio durante el año 2014, es hasta el año 2017 cuando se realizó el proceso de contratación administrativa y hasta el año 2018 cuando se inició su ejecución. Ante el panorama anterior, solo se tienen identificados por la DGF los sitios y puntos de acceso que los contratistas deberán atender durante todo el periodo de ejecución del programa, tal y como se muestra en la figura 25:

**Figura 25.** Sitios y puntos de acceso considerados en el PEPC durante 2017.



**Fuente:** Elaboración propia, extraído de la información de los informes anuales de Fonatel. Sutel (2014-2018).

Debido a lo anterior, aún no se puede evaluar o medir la gestión, ni algún tipo de cumplimiento de los objetivos del PEPC.

El PRBAS busca desarrollar una infraestructura de banda ancha para el aprovisionamiento eficiente de servicios de Internet con la máxima cobertura nacional posible en centros educativos y oficinas administrativas. Este programa según indicó la DGF de Sutel (2018), empezó su formulación en el año 2017 y es hasta mediados de 2018 cuando se inició la formulación del proyecto 1, a nivel de coordinación con el MEP, institución que pretende obtener una Red Educativa del Bicentenario. Es por lo anterior que durante el periodo de evaluación de esta investigación no se cuenta con información que permita analizar la gestión o medir el cumplimiento de los objetivos del PRBAS.

#### **5.5. Gestión de los recursos de Fonatel entre el año 2014 y el año 2019**

Uno de los puntos más criticados por otras instituciones fiscalizadoras en la gestión de la Sutel con respecto a Fonatel, CGR (2012, 2019), Micitt (2019), es que no ejecuta los recursos del Fondo y este crece año tras año, como se ha indicado en secciones anteriores. En este apartado se desarrolla el tema de la ejecución financiera de acuerdo con los estados financieros, enfocada exclusivamente en la gestión de la cartera de los programas que conforman el Fondo, de una manera general, sin profundizar en niveles de auditoría o similar, sino con el fin de verificar su ejecución durante el periodo de estudio.

Las fuentes de financiamiento de Fonatel como se ha visto anteriormente, se conforman de 6 rubros, entre ellos está la CEPF (contribución especial parafiscal), multas e interés, Superávit Sutel, concesión de espectro y los rendimientos obtenidos sobre el patrimonio. Estas fuentes anualmente ingresan al fondo recursos que incrementan las arcas de Fonatel, los cuales deben ser ejecutados de forma anual, en los costos asociados a la implementación de los proyectos

de los programas de su cartera, es decir, Fonatel fue creado para ser ejecutado y no para ser considerado un ahorro mediante un fondo.

En la figura 26 se realizó la comparación entre el crecimiento del patrimonio del Fondo durante los años del 2014 al 2018 y el aporte de la CEPF, la cual ha ido engrosando el patrimonio de Fonatel, esta última, como ya se ha mencionado, es un aporte anual del 1.5% de los ingresos brutos que obtiene cada uno de los distintos operadores/proveedores de telecomunicaciones, que prestan servicios en Costa Rica. Esta contribución es uno de los montos más criticados por los operadores, ya que año tras año se les cobra ese porcentaje y los recursos se siguen almacenando en las arcas de Fonatel, sin ser ejecutados debidamente como lo indica la Ley de su creación.

**Figura 26.** Comparación de la Contribución especial parafiscal y el patrimonio de Fonatel entre el periodo 2012 al 2018.



**Fuente:** Elaboración propia, extraído de la información de los informes anuales de Fonatel. Sutel (2014-2018).

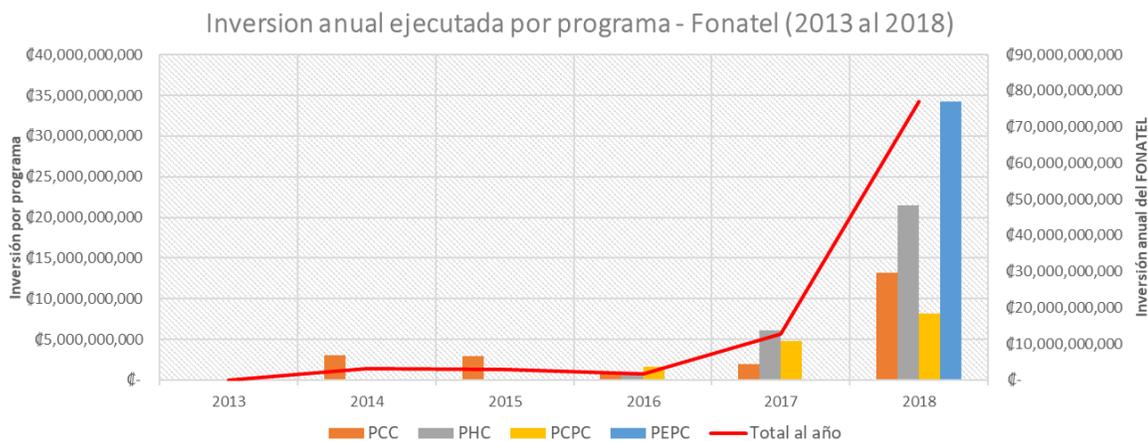
De la figura anterior se evidenció como el patrimonio de Fonatel tiene un comportamiento creciente año tras año, gracias a los aportes de sus fuentes de financiamiento y como la contribución especial parafiscal ha ido aumentando al pasar los años. En la gráfica se hace la comparación de los montos reportados para la contribución especial parafiscal en el informe anual 2017 y la indicada en el informe anual del año 2018, nuevamente se identifican que

existen diferencias en los montos indicados entre un año y otro, en los informes anuales de gestión de Fonatel.

Sin embargo, según lo afirmó la DGF en Sutel (2018), una de las fuentes que incrementa el patrimonio de Fonatel es el rendimiento que se obtiene de la inversión de los fondos del fideicomiso, dado a que los atrasos en la ejecución de los fondos han permitido tener mayor capital de inversión, lo que ha aumentado el patrimonio de Fonatel, situación contraria a la naturaleza del Fondo, la cual es ejecutar la mayor cantidad de recursos anualmente mediante los proyectos que conforman los programas, para atender la necesidad de reducir la brecha digital, de tal forma que se cumplan los objetivos alineados al PNDT vigente. Sin embargo, al existir atrasos en la gestión por parte de cualquiera de los actores involucrados en alguno de los programas, esto representa un atraso no solo de tiempo, sino que, debido a la limitante de los plazos en la administración pública y su visión de planificación anual, implicaría también que ese año no se pudiera pagar o ejecutar el presupuesto planificado y eso se refleja en un aumento del patrimonio.

En el mismo orden de ideas, con el fin de visualizar cómo se han ido ejecutando los recursos de Fonatel en la cartera de programas durante el periodo de estudio, se procedió a realizar una gráfica comparativa de la ejecución presupuestaria de los programas, nuevamente es importante indicar que estos montos han sido tomados de los informes anuales de gestión de la Sutel.

**Figura 27.** Inversión anual ejecutada por programa entre el periodo 2013 al 2018.



**Fuente:** Elaboración propia, extraído de la información de los informes anuales de Fonatel. Sutel (2014-2018).

De acuerdo con la figura 27 que durante el periodo del 2013 al 2017 no se estaban ejecutando los montos presupuestados para los programas, esto se debe a que en los primeros años el programa más avanzado y el único que estaba en ejecución era el PCC, el cual evidencia que se ha venido ejecutando montos desde el año 2014. Es hasta en los años 2017 y 2018 donde convergen los distintos proyectos de los programas en sus fases de ejecución y producción, por lo que a partir de ese periodo se logra vislumbrar la ejecución de una mayor cantidad de recursos en los presupuestos asociados a la cartera de programas.

Más adelante, en el capítulo 7, se aborda con más profundidad cuáles han sido las causas y efectos que han impactado en la ejecución deficiente de los recursos de Fonatel.

### 5.5.1. Ejecución presupuestaria por cada uno de los programas de Fonatel

En el siguiente apartado se realizó la comparación a nivel de programas, de la ejecución de los presupuestos asignados para los años 2017 y 2018, los cuales, según el apartado anterior, es el periodo en el cual se han ejecutado la mayor cantidad de recursos en la cartera de programas de Fonatel. En las siguientes tablas se muestran los montos presupuestados para

cada uno de los programas de la cartera de Fonatel, extraídos de los informes de gestión para los años citados anteriormente.

**Tabla 3.** Presupuesto de cartera de programas de Fonatel para el año 2017.

Cartera de Fonatel		Presupuestado PAPYP 2017	Ejecutado 2017	No ejecutado 2017
Programa 1	PCC	\$ 18,057,821	\$ 3,526,266	\$ 14,531,555
	PCC-I	\$ 1,436,773	\$ -	\$ 1,436,773
Programa 2	PHC	\$ 8,302,446	\$ 10,702,986	\$ -2,400,539
Programa 3	PCPE	\$ 3,364,826	\$ 8,392,639	\$ -5,027,814
Programa 4	PEPC	\$ 3,744,000	\$ -	\$ 3,744,000
Programa 5	PRBAS	\$ 400,000	\$ -	\$ 400,000
Totales		\$ 35,305,865	\$ 22,621,891	\$ 12,683,974

**Fuente:** Elaboración propia. Datos tomados en dólares del Informe anual 2017 de Fonatel

**Tabla 4.** Presupuesto de cartera de programas de Fonatel para el año 2018.

Cartera de Fonatel		Presupuestado PAPYP 2018	Ejecutado 2018	No ejecutado 2018
Programa 1	PCC	₡ 5,367,254,808.00	₡4,753,694,319.00	₡ 613,560,489.00
	PCC-I	₡ -	₡ -	₡ -
Programa 2	PHC	₡ 19,061,212,438.00	₡17,298,373,376.00	₡ 1,762,839,062.00
Programa 3	PCPE	₡ 4,984,250,801.00	₡ 3,357,134,764.00	₡ 1,627,116,037.00
Programa 4	PEPC	₡ 19,151,591.00	₡ -	₡ 19,151,591.00
Programa 5	PRBAS	₡ -	₡ -	₡ -
Totales		₡ 29,431,869,638.00	₡29,431,869,638.00	₡ 25,409,202,459.00

**Fuente:** Elaboración propia. Datos tomados en colones del Informe anual 2018 de Fonatel

Con el fin de visualizar de una forma cuantitativa la ejecución de los presupuestos, en las siguientes figuras se muestra para cada uno de los programas activos en la cartera de Fonatel, el porcentaje de presupuesto ejecutado y no ejecutado de forma comparativa para los años 2017 y 2018.

En el caso del PCC la circunferencia interna representa el presupuesto ejecutado atendiendo el proyecto 1 y la circunferencia exterior muestra el presupuesto ejecutado para el proyecto 2 correspondiente a atender los territorios indígenas.

**Figura 28.** Comparativa del presupuesto planificado y el ejecutado para el PCC entre el periodo 2017 al 2018.



**Fuente:** Elaboración propia, extraído de la información de los informes anuales de Fonatel. Sutel (2017-2018).

Para el caso del PHC la circunferencia interna indica el presupuestado ejecutado y la circunferencia externa representa el porcentaje de presupuesto adicional que tuvo que ser utilizado de forma extraordinaria para cumplir con sus obligaciones durante ese periodo.

**Figura 29.** Comparativa del presupuesto planificado y el ejecutado para el PHC entre el periodo 2017 al 2018.



**Fuente:** Elaboración propia, extraído de la información de los informes anuales de Fonatel. Sutel (2017-2018).

Lo mismo ocurre para el PCPE, la circunferencia interna indica el presupuesto ejecutado y la circunferencia externa representa el porcentaje de presupuesto adicional que tuvo que ser utilizado de forma extraordinaria para cumplir con sus obligaciones durante ese periodo.

**Figura 30.** Comparativa del presupuesto planificado y el ejecutado para el PCPE entre el periodo 2017 al 2018.



**Fuente:** Elaboración propia, extraído de la información de los informes anuales de Fonatel. Sutel (2017-2018).

En el caso del PEPC debido a que su ejecución se inició hasta mediados del año 2018, no se ha ejecutado ningún porcentaje de los montos presupuestados para atender el programa.

**Figura 31.** Comparativa del presupuesto planificado y el ejecutado para el PEPC entre el periodo 2017 al 2018.



**Fuente:** Elaboración propia, extraído de la información de los informes anuales de Fonatel. Sutel (2017-2018).

Es importante indicar que bajo el supuesto de medir la gestión realizada a nivel de ejecutar el presupuesto dedicado a programas públicos, la DGF aunque presupueste un monto para un programa durante un año específico, el poder ejecutarlo al 100% estará siempre condicionado a muchos factores externos que se escapan de la propia gestión de esa unidad, ya que son muchos los actores que intervienen en la ejecución de un programa, como ya se estudió en secciones anteriores, esto puede afectar de forma directa el no cumplir ciertos entregables a los contratistas, lo que no permite a la DGF realizar los pagos correspondientes y esto se ve reflejado en la no ejecución de la totalidad del monto presupuestado para el año en cuestión.

### 5.6. Actualización de los resultados para el año 2019 y primer trimestre 2020

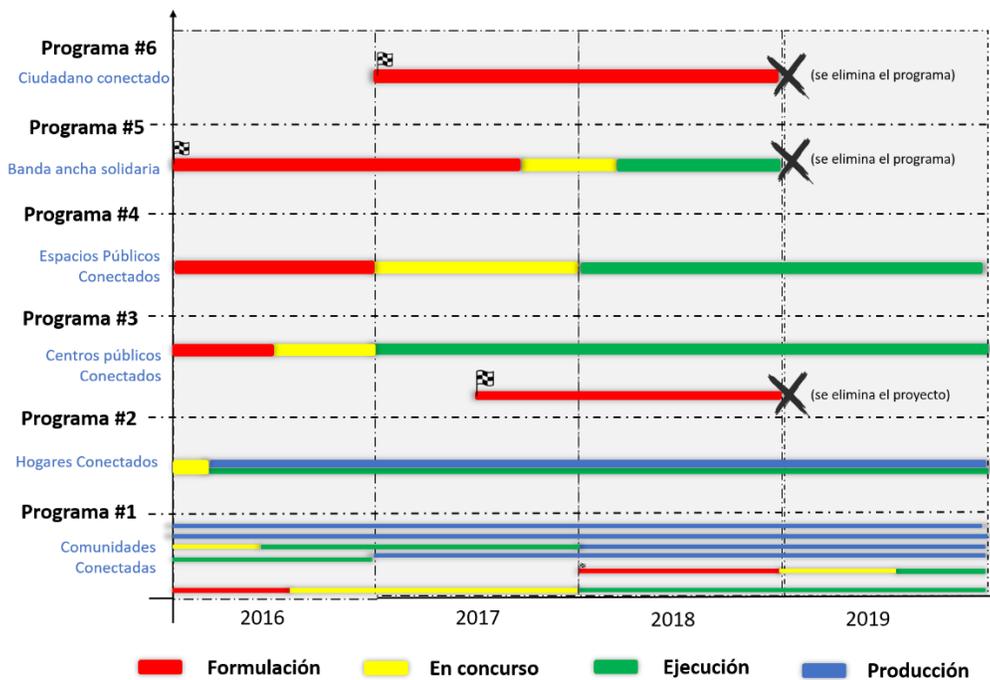
Aunque el periodo de estudio de este trabajo, corresponde a los años del 2014 y 2018, durante el desarrollo del mismo, se tuvo acceso a datos públicos más recientes sobre la gestión de la cartera de Fonatel, por lo que en las siguientes secciones se detalla de forma resumida el avance de Fonatel hasta el primer trimestre de 2020.

### 5.6.1. Actualización de la cartera de programas de Fonatel al 2019

La cartera de programas de Fonatel ha sufrido una variación, debido a que dos de sus programas, específicamente el programa 5 (Banda ancha solidaria) y el programa 6 (Ciudadano conectado), resultaron ser únicamente una formulación y propuesta por parte de la DGF, es decir, no se encontraban alineados a la política pública, ni tenían sustento dentro de las metas y objetivos establecida en el PNDT 2015-202. Dado lo anterior, a solicitud de Micitt, debieron eliminados de la cartera de programas.

Es así como en la siguiente figura se muestra el estado de la cartera de programas de Fonatel hasta finales de 2019:

**Figura 32.** Estado de la cartera de Fonatel hasta finales de 2019.



**Fuente:** Elaboración propia, adaptado de Sutel (2020).

Como se observa la cartera pasó de estar conformada por 6 a tener únicamente 4 programas. Los demás programas continuaron el curso normal de sus etapas de ejecución y puesta en producción.

### 5.6.1. Actualización del PCC al primer trimestre del 2020

En la siguiente tabla se muestran los avances y metas cumplidas del PCC, la información tiene corte al primer trimestre del 2020 por parte de la Sutel.

**Tabla 5.** Avance del PCC al primer trimestre del 2020

Avance del Programa 1: Comunidades Conectadas	
Rubro	Avance /Metas
Total de proyectos del PCC	28*
Distritos con conectividad (total o parcial) con acceso a servicios de voz y datos provistos por medio del PCC	105
Territorios indígenas con conectividad (total o parcial) con acceso a servicios de voz y datos provistos por medio del PCC	1
Torres con infraestructura de telecomunicaciones en operación	453
Centros de Prestación de Servicios Públicos con el servicio de acceso a Internet habilitado (6 Mbps)	1135
+ Cantidad de centros educativos (MEP)	1059
+ Cantidad de centros inteligentes (Micitt)	11
+ Cantidad de centros de nutrición (CENCINAI)	65
Inversión ejecutada	US\$ 29,2 millones
<b>Anotaciones:</b> PNDDT: Meta para 2020: 125 (84%) y para 2021: 183 (57%). Presupuesto: US \$196,5 millones incluyendo Territorios Indígenas (15% de ejecución). *Pendiente 4 licitaciones para el Proyecto Región Central	

**Fuente:** Adaptado de “Avance de ejecución programas y proyectos Fonatel”. Sutel (2020).

Se puede identificar que, aunque el PCC lleva años en funcionamiento, el proyecto de brindar servicios de telecomunicaciones a territorios indígenas, el cual es uno de sus proyectos que conforman este programa, apenas cumple con un único territorio de los 20 que se establecieron en las metas.

### 5.6.1. Actualización del PHC al primer trimestre del 2020

En la siguiente tabla se muestran los avances y metas cumplidas del PHC, la información tiene corte al primer trimestre del 2020 por parte de la Sutel.

**Tabla 6.** Avance del PHC al primer trimestre del 2020

Avance del Programa 2: Hogares Conectadas	
Rubro	Avance /Metas
Total de proyectos del PHC	1
Hogares beneficiados del PHC	136.493
Distritos con presencia del PHC (con al menos 1 hogar beneficiado)	473
Suscripciones subsidiadas al servicio de acceso a Internet activas del PHC	122.037
Penetración neta del servicio de Internet fijo residencial del PHC	4,4%
Inversión ejecutada	US\$ 85,9 millones
<b>Anotaciones:</b> PNDT: Meta para 2020: 126.810 (108%) y para 2021: 140.496 (97%). Presupuesto: US \$165 millones incluyendo ampliación del plazo del subsidio (52% de ejecución)	

**Fuente:** Adaptado de “Avance de ejecución programas y proyectos Fonatel”. Sutel (2020).

Como se logra apreciar en la tabla anterior, Sutel ha logrado aumentar la cantidad de distritos atendidos y la cantidad de hogares beneficiados, por lo que se encuentra cada vez más cerca de cumplir la meta de los 140.496 hogares por atender.

### 5.6.1. Actualización del PCPE al primer trimestre del 2020

En la siguiente tabla se muestran los avances y metas cumplidas del PCPE, la información tiene corte al primer trimestre del 2020 por parte de la Sutel.

**Tabla 7.** Avance del PCPE al primer trimestre del 2020.

Avance del Programa 3: Centros Públicos Equipados	
Rubro	Avance /Metas
Total de proyectos del PCPE	1
Dispositivos entregados por el PCPE a CPSP para el acceso y uso de TIC	36.831
+ Cantidad de dispositivos entregados al MEP	26.388
+ Cantidad de dispositivos entregados al Micitt	5.058
+ Cantidad de dispositivos entregados al CCSS	4.318
+ Cantidad de dispositivos entregados al CENCINAI	1.067
Distritos con presencia del PCPE (con al menos 1 CPSP equipado)	263

Avance del Programa 3: Centros Públicos Equipados	
Rubro	Avance /Metas
Centros de prestación de servicios públicos beneficiados por el PCPE.	3.809
Inversión ejecutada	US\$ 16,8 millones
<b>Anotaciones:</b> Las instituciones beneficiadas, definidas en el PNDT son las que definen el tipo de dispositivos requeridos, entre los cuales se incluyen computadoras, tabletas, diademas, proyectores, routers y otros dispositivos de apoyo (mouse y teclados para personas con discapacidad). PNDT: Meta para 2020 40.000 (92%) y para 2021: 40.000 (92%). Se entregó el 100% de la meta del primer proyecto. Presupuesto: US \$20 millones (84% de ejecución)	

**Fuente:** Adaptado de “Avance de ejecución programas y proyectos Fonatel”. Sutel (2020).

De igual forma el PCPE está cerca de alcanzar la meta de entregar los 40.000 dispositivos a las instituciones públicas beneficiadas.

### 5.6.1. Actualización del PEPC al primer trimestre del 2020

En la siguiente tabla se muestran los avances y metas cumplidas del PEPC, la información tiene corte al primer trimestre del 2020 por parte de la Sutel.

**Tabla 8.** Avance del PEPC al primer trimestre del 2020.

Avance del Programa 4: Espacios públicos Conectados	
Rubro	Avance /Metas
Total de proyectos del PEPC	1 (Coopeguanacaste-ICE/RACSA/PC Central-Telecable)
Distritos con presencia del PEPC (al menos una zona digital en servicio)	216
Dispositivos únicos que se conectaron a la red inalámbrica de internet gratuito del PEPC	411 770
Zonas digitales de acceso gratuito a internet en servicio	359
+ Cantidad de bibliotecas	48*
+ Cantidad de centros cívicos	5*
+ Cantidad de espacios públicos (parques públicos)	283
+ Cantidad de estaciones de tren	25
Inversión ejecutada	US\$ 2,8 millones
<b>Nota:</b> PNDT: Meta para 2019: 400 (90%) y para 2021: 513 (70%) Presupuesto: US \$60,1 millones (5% de ejecución) *Hay dos zonas que al mismo tiempo son biblioteca (SINABI) y Centro Cívico (Ministerio de Justicia y Paz)	

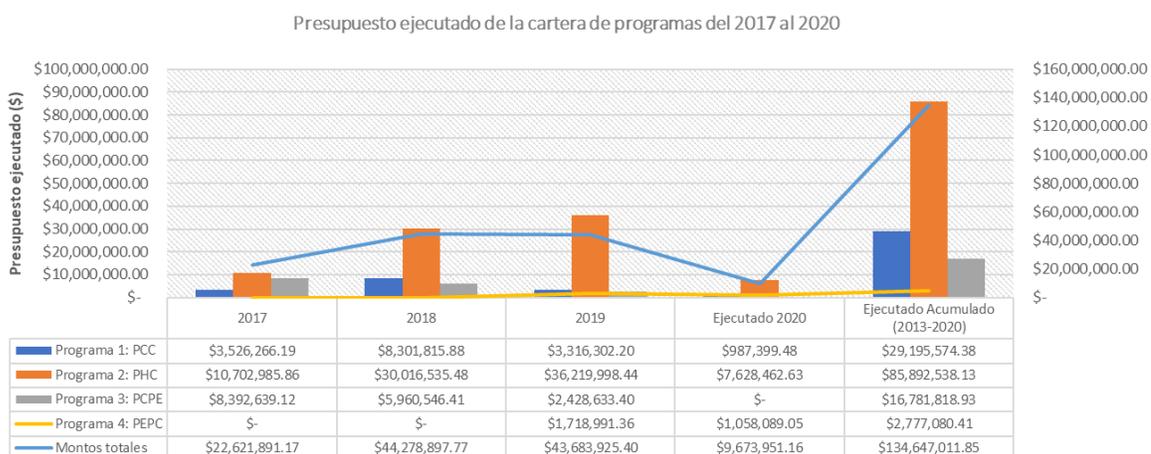
**Fuente:** Adaptado de “Avance de ejecución programas y proyectos Fonatel”. Sutel (2020).

Este programa durante el periodo de investigación se encontraba en fase de adjudicación y posterior ejecución, sin embargo, se logra visualizar que ya se encuentran distritos disfrutando de los servicios provistos por el PEPC a algunas comunidades.

### 5.6.2. Actualización de la ejecución presupuestaria asociada a la cartera de programas de Fonatel

En la siguiente figura se muestran los montos reales y actualizados asociados a cada uno de los presupuestos asignados a los programas que conforman la cartera de Fonatel con corte al primer trimestre del 2020.

**Figura 33.** Ejecución presupuestaria de la cartera de Fonatel del 2017 al primer trimestre del 2020.



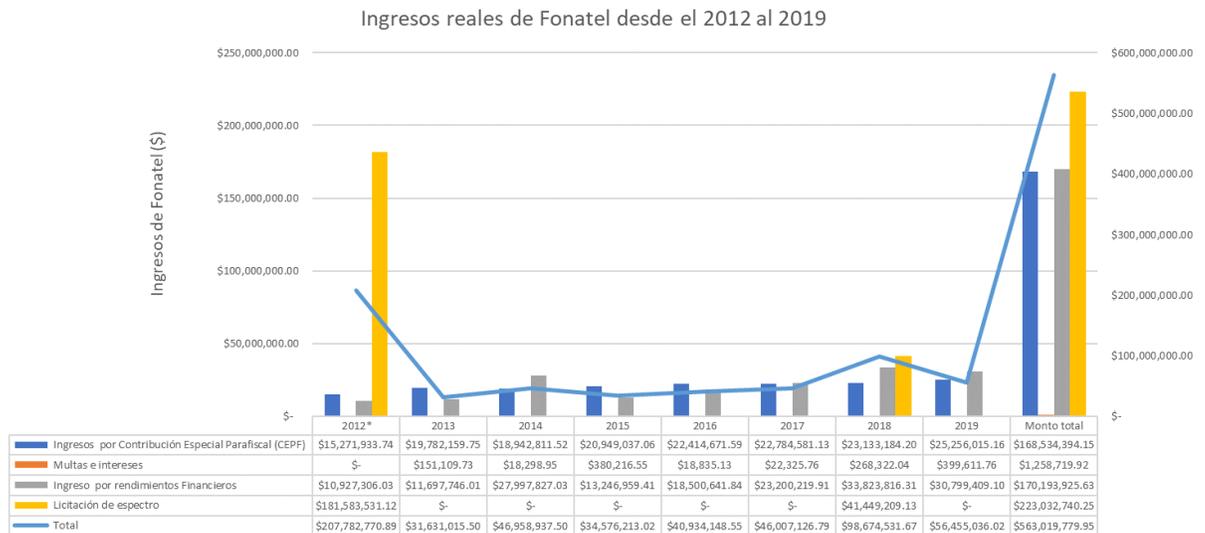
**Fuente:** Adaptado de “Avance de ejecución programas y proyectos Fonatel”. Sutel (2020).

Como se puede observar, uno de los programas que más ejecución presupuestaria ha tenido durante la vida de los programas de Fonatel es el PHC, en el cual año tras año ha existido un crecimiento en la ejecución y como segundo se encuentra el PCC que en los últimos dos años (2019 y 2020) ha venido en decrecimiento el presupuesto que se ejecuta tal y como se puede apreciar en la figura anterior.

### 5.6.1. Actualización de los ingresos de Fonatel al 2019

En la siguiente figura se muestran a modo comparativo los montos que han ingresado provenientes de las distintas fuentes de financiamiento desde el año 2012 hasta finalizar el año 2019.

**Figura 34.** Fuentes de financiamiento de Fonatel desde el 2012 al 2019.



**Fuente:** Adaptado de “Avance de ejecución programas y proyectos Fonatel”. Sutel (2020).

Como se ha indicado en secciones anteriores, adicional al monto anual de ingreso debido a la Contribución Especial Parafiscal, un rubro que ha venido aumentando los recursos del fondo es el ingreso por rendimientos financieros, debido a la no ejecución de los recursos que conforman el Fondo. De esta forma, se debe hacer énfasis, en que la finalidad del Fondo es ser ejecutado para atender sus objetivos superiores y no el de obtener rendimientos debido al incremento de su patrimonio.

Con esta sección se amplía el panorama de la investigación, para determinar que en los últimos tres años (2017-2018-2019), la Sutel ha tenido una mayor ejecución tanto a nivel de ejecución de proyectos, como ejecución presupuestaria, en comparación a años pasados

(2012-2016), en los cuales fue constantemente criticado por medios de comunicación e instituciones fiscalizadoras. Es importante indicar que, aunque exista mayor ejecución a nivel de proyectos y presupuestaria, no implica que ya no existan problemas en la gestión de Sutel sobre el Fondo, eso solo se podría mediante un análisis específico para el periodo (2019-2020).

## Capítulo 6

### **6. Análisis de la gestión integral y evaluación del control de la gestión de Fonatel**

La Sutel ha delgado la responsabilidad de la gestión de Fonatel en una sola unidad de toda su estructura, es decir en la DGF, la cual a su vez, como se ha determinado en capítulos anteriores, realiza una gestión enfocada a los resultados obtenidos en la ejecución de la cartera de programas, con un enfoque del ciclo de vida de la administración de programas que integra una visión estratégica por parte de la DGF, centrada en el alcance de las metas y cumplimiento de objetivos, incorporando un uso de estrategias administrativas con instituciones públicas y privadas, talento humano, recursos tangibles e intangibles, procesos y medidas para mejorar la toma de decisiones, la transparencia y la rendición de cuentas de la ejecución de Fonatel.

En este capítulo se analiza la gestión realizada por parte de la DGF durante el periodo de estudio, es decir desde el año 2014 hasta finales del año 2018, para corroborar por medio de una revisión de sus indicadores de desempeño, como ha sido la gestión integral de esta unidad durante los años en estudio de la administración de Fonatel por parte de Sutel.

La gestión por resultados busca el correcto desempeño de las instituciones públicas mediante la obtención de resultados con eficiencia y eficacia al momento de cumplir sus objetivos, no obstante, introduce nuevos elementos en la gestión pública que fortalecen el brazo de acción en su implementación, como lo son la planificación estratégica, gestión de riesgo, monitoreo, evaluación e informes de rendimiento o rendición de cuentas, entre otros. Todos los elementos mencionados anteriormente pueden ser verificados mediante un adecuado control de la gestión. En seguimiento a este orden de ideas, este capítulo tiene una segunda sección

que buscó analizar el nivel de control de la gestión que tiene tanto la Sutel como la DGF, sobre la administración de Fonatel y de su cartera de programas.

### **6.1. Análisis de la gestión integral de la DGF sobre Fonatel**

Como se indicó en el marco teórico de esta investigación, para medir el desempeño en la gestión por resultados, es necesario que se cuente con sistemas de monitoreo y evaluación, cuya importancia radica en que estos se centran en el levantamiento y recolección sistemática y periódica de la información, insumos que permitirían evaluar de forma objetiva las metas contra los resultados obtenidos, así como de ayuda para la toma de decisiones administrativas, presupuestarias, temas de rendición de cuentas, para la gestión de sus programas, la planificación y la formulación de nuevos programas o políticas públicas. Esta recolección sistemática de información periódica y de cumplimiento de metas ha sido plasmado anualmente por parte de la Sutel en los distintos informes anuales de Fonatel, de los cuales se extrajo la información necesaria para calcular los indicadores requeridos para evaluar la gestión integral de la DGF.

Para estudiar la gestión que ha realizado la DGF sobre el Fondo, en el periodo analizado se procedió a aplicar como base la instrumentalidad y herramientas de un modelo de análisis de la gestión integral, que se suele aplicar a empresas y organizaciones en las cuales su gestión está enfocada en la gestión por resultados y además el cumplimiento de sus metas tiene gran impacto en su gestión, situación homóloga al tipo de gestión realizada por la DGF sobre Fonatel, tal y como se ha determinado en secciones anteriores. Este modelo de evaluación permite ser usado para el análisis de la gestión por resultados, debido a que su metodología se centra en estudiar la gestión por medio del cumplimiento de los objetivos, a través de los porcentajes obtenidos en los indicadores de desempeño, es así como este modelo ha sido

ajustado para que a efectos de esta investigación pueda ser aplicado en la valoración de la DGF, ya que esta unidad posee cierta cantidad de indicadores de desempeño, los cuales permitirían aplicar el modelo a su gestión y de esta forma obtener una calificación cuantitativa y cualitativa para la gestión integral de Sutel sobre Fonatel, para un periodo en específico.

### 6.1.1. Cálculo de indicadores de desempeño de Fonatel

Debido a que el modelo de evaluación propuesto requiere como insumo los resultados obtenidos de los indicadores de desempeño de la organización a analizar, en este apartado se procedió a utilizar los indicadores de desempeño y ejecución presupuestaria establecidos por la misma DGF para medir el desempeño de Fonatel. Estos indicadores fueron calculados para el año 2018, el último año del periodo estudiado y en el cual se evidenció la existencia de una mayor actividad en la ejecución de la cartera de programas de Fonatel, en comparación a los otros años analizados.

En la tabla 9 se calcularon los porcentajes de cumplimiento de los indicadores de desempeño para la cartera de programas de Fonatel, es importante indicar que la información para analizar los indicadores fue tomada del informe de gestión anual 2018 de Fonatel.

**Tabla 9.** Cálculo de indicadores de desempeño de la cartera de programas de Fonatel para el año 2018

Número de Indicador	Descripción del Indicador	Fase del Proyecto	Meta	Avance	Porcentaje Fonatel	Porcentaje Investigación <sup>1</sup>
1	Cantidad de infraestructura de Telecomunicaciones construidas	Producción	414	332	78%	<b>80,2%</b>
2	Cantidad de Distritos cubiertos en P1	Producción	183	74	40%	<b>40,4%</b>
3	Cantidad de Distritos cubiertos en P2	Producción	460	434	94%	<b>94,3%</b>
4	Cantidad de Distritos donde convergen P1 y P2	Producción	460	445	97%	<b>96,7%</b>

<sup>1</sup> Porcentajes que fueron calculados con los mismos insumos de los cumplimientos indicados por la DGF relacionado al desempeño de los programas de la cartera de programas de Fonatel en comparación a los porcentajes calculados e indicados en el informe anual Sutel (2018).

Número de Indicador	Descripción del Indicador	Fase del Proyecto	Meta	Avance	Porcentaje Fonatel	Porcentaje Investigación <sup>1</sup>
5	Centro de prestación conectados en P1	Producción	1649	600	36%	<b>36,4%</b>
6	Centro de prestación conectados en P1	Producción	2207	600	27%	<b>27,2%</b>
7	Población cubierta P1	Producción y Ejecución	984380	715638	73%	<b>72,7%</b>
8	Hogares beneficiados en Programa 2	Producción	140496	84268	60%	<b>60,0%</b>
9	Personas beneficiadas en Programa 2	Producción	1006408	273871	27%	<b>27,2%</b>
10	Porcentaje de Distritos cubiertos por FONATEL	Producción	95%	92%	97%	<b>96,8%</b>
11	Población residente en los Distritos cubiertos por los programas FONATEL	Producción	4753223	4913057	103%	<b>103,4%</b>
12	Brecha de conectividad	Producción	10%	5,80%	58%	<b>58,0%</b>
13	Hogares en el Quintil 1 - PHC	Producción	80%	85%	106%	<b>106,3%</b>
14	Hogares en el Quintil 2 - PHC	Producción	15%	13%	83%	<b>86,7%</b>
15	Hogares en el Quintil 3 - PHC	Producción	5%	3%	55%	<b>60,0%</b>
16	Hogares conectados indicador Estado de morosidad	Producción	10%	6%	140%	<b>60,0%</b>
17	Dispositivos entregados en Programa 3	Ejecución	36831	36004	98%	<b>97,8%</b>
18	Hogares Conectados - indicador de Robo de dispositivos	Producción	140496	6		<b>99,996%</b>
19	Cantidad de personas beneficiadas en Programa 1		997590	715638		<b>71,7%</b>

**Fuente:** Elaboración propia, extraído de la información de los informes anuales de Fonatel. Sutel (2018).

Para calcular los porcentajes de los indicadores de ejecución presupuestaria que se muestran en la tabla 10, se revisaron los informes financieros 2018 y el plan anual de programas y proyectos 2018 de Fonatel, fuentes de las cuales se obtuvieron los insumos para realizar los cálculos correspondientes.

**Tabla 10.** Cálculo de indicadores de ejecución presupuestaria de la cartera de programas de Fonatel para el año 2018

Número de indicador	Cartera de Programas Fonatel	Presupuestado PAPYP 2018	Ejecutado 2018	No ejecutado 2018	%
20	Programa 1 PCC	€ 5.367.254.808,00	€ 4.753.694.319,00	€ 613.560.489,00	<b>88,57%</b>
21	Programa 1 PCC-I	€ -	€ -	€ -	<b>0,00%</b>
22	Programa 2 PHC	€ 19.061.212.438,00	€ 17.298.373.376,00	€ 1.762.839.062,00	<b>90,75%</b>

Número de indicador	Cartera de Programas Fonatel		Presupuestado PAPYP 2018	Ejecutado 2018	No ejecutado 2018	%
23	Programa 3	PCPE	₡ 4.984.250.801,00	₡3.357.134.764,00	₡1.627.116.037,00	<b>67,35%</b>
24	Programa 4	PEPC	₡ 19.151.591,00	₡ -	₡19.151.591,00	<b>0,00%</b>
25	Programa 5	PRBAS	₡ -	₡ -	₡ -	<b>0,00%</b>
26	Ejecución 2018		₡29.431.869.638,00	₡25.409.202.459,00	₡4.022.667.179,00	<b>86,33%</b>

**Fuente:** Elaboración propia, extraído de la información de los informes anuales de Fonatel. Sutel (2018).

Los datos (porcentajes) obtenidos para los indicadores de desempeño y de ejecución presupuestaria visualizados en las tablas anteriores, se utilizaron como insumo para alimentar el modelo de evaluación de gestión integral seleccionado.

### 6.1.2. Modelo de evaluación para el análisis de la gestión integral de Fonatel

La base teórica del modelo propuesto es formulada por los autores Riaz Khadem y Robert Lorber en su libro “*Administración en una página: Como utilizar la información para lograr metas*” en el cual se explica cómo realizar informes de gran contenido e información para la toma de decisiones gerenciales en un sistema sencillo y poderoso de manejo de información que permite organizar mejor a cualquier organización. El modelo que se aplicó en esta investigación fue propuesto por el profesor y Magister en Administración Omar de Jesús Montilla Galvis de la Universidad del Valle de Colombia en su artículo publicado en el año 2002 como “*Modelo para la evaluación de gestión de empresas*”, el cual utilizó de base para la formulación de su modelo lo indicado por Khadem y Lorber. Según afirma Montilla (2002), los autores proponen optimizar el manejo de la información relevante de las áreas importantes de la organización, lo cual permitiría el estudio integral de la organización analizada y en consecuencia permitiría la toma oportuna de decisiones gerenciales como base para poder detectar los puntos débiles y fortalecerlos con el fin de lograr el éxito.

Según establece la teoría de Khadem y Lorber (1986), para realizar la formulación del análisis de la gestión integral no solo se debe considerar lo que se logró globalmente como organización, sino que también se debe valorar qué participación tuvo cada una de las actividades o áreas durante el periodo ejecutado, para el logro del resultado obtenido. Entonces, para utilizar este modelo de evaluación como análisis de Fonatel, se requirió determinar cuáles serían las áreas o actividades que entrarían dentro del proceso de evaluación. Para la selección de estas, se dio énfasis en las actividades que están más alineadas a la política pública establecida en el PNDT 2015-2021 y a áreas que impacten directamente en la gestión de Fonatel y, por ende, tendrían un impacto en el cumplimiento de sus metas. Las áreas seleccionadas para ser parte del análisis se indican en la siguiente tabla:

**Tabla 11.** Unidad y áreas de análisis en el modelo de gestión integral

Unidad analizada	Área de gestión a estudiar
Dirección General de Fonatel	Gestión del impacto de Fonatel
	Gestión del programa 1: PCC
	Gestión del programa 2: PHC
	Gestión del programa 3: PCPE
	Gestión presupuestaria de Fonatel

**Fuente:** Elaboración propia.

La selección de las áreas se realizó con base en el impacto directo que tienen dentro de la cartera de programas y se tomó en consideración aquellos programas más avanzados en su ejecución a finales del 2018, además de la consideración de la correcta ejecución presupuestaria del Fondo. Para cada una de las áreas seleccionadas se deben contar con indicadores de peso para la estudiar la gestión, estos deben estar lo más ajustados y apegados en los objetivos de la organización, en el caso de la DGF se identificaron los indicadores en las tablas 9 y 10.

El modelo requiere que cada una de las áreas por analizar sean ponderadas, ya que es de suma importancia no solo ver a la DGF como una unidad, sino como un conjunto conformado por estas áreas o actividades, ya que las mismas son parte de la cadena relacional y funcional de Fonatel, cada una se consideró con un peso de 20% de la nota final, es decir:

**Tabla 12.** Ponderación de las áreas de análisis en el modelo de gestión integral

Unidad analizada	Área -de gestión a estudiar	Ponderación
Dirección General de Fonatel	Gestión del impacto de Fonatel	20%
	Gestión del programa 1: PCC	20%
	Gestión del programa 2: PHC	20%
	Gestión del programa 3: PCPE	20%
	Gestión presupuestaria de Fonatel	20%

**Fuente:** Elaboración propia.

La estructura del modelo propuesto que se utilizó para el análisis de la gestión integral de Fonatel se muestra a continuación:

**Tabla 13.** Modelo propuesto para el análisis de la gestión integral para Fonatel

Indicadores	Nombre del área evaluada					PIC		CGA (%)=		20		
	SA	UR	NI	CC	CN	II (%)	PRI	GCI (%)	Real	Ideal	Cuantitativa (%)	Cualitativa
Indicador 1		%	1			25				0,50		
Indicador 2		%	2			25				0,50		
Indicador 3		%	3			25				0,50		
Indicador 4		%	4			25				0,50		
<b>Subtotal</b>						100	0		0	2	<b>0,00</b>	<b>Xxxx</b>

**Fuente:** Elaboración propia. Basado en el modelo para la evaluación de gestión de empresas propuesto por el Magister en Administración Omar Montilla Galvis, Colombia. 2002

Esta estructura de modelo permite estudiar de forma independiente, el impacto directo que tiene cada uno de los indicadores de desempeño medidos dentro de la gestión de la DGF y facilita identificar el o los indicadores que necesitan ser atendidos en los próximos periodos por esta unidad para obtener una mejor gestión de Fonatel.

Con el fin de conocer mejor la aplicación del modelo de evaluación para el análisis de la gestión integral en la DGF, se elaboró el siguiente cuadro resumen (Tabla 14), que explica el significado de cada uno de los elementos que componen el esqueleto del modelo señalado en

la Tabla 13, y además según sea el caso, señala como calcular cada uno de los parámetros requeridos para completar el modelo, para cada una de las áreas evaluadas de la DGF.

**Tabla 14.** Convenciones del modelo de análisis de la gestión.

Convenciones	Significado	Procedimiento
<b>SA</b>	Situación actual	Se obtiene de la tabla de los indicadores evaluados por la DGF para el 2018.
<b>UR</b>	Unidad de referencia	Es la unidad en la que se expresa el resultado del indicador SA. En este caso los indicadores están expresados en (%)
<b>NI</b>	Número de Indicador	Se refiere al número asignado al indicador de la tabla de Indicadores de Fonatel de donde se obtuvo este indicador.
<b>CC</b>	Calificación cualitativa	Se obtiene al aplicar el resultado de la tabla de " <i>Parámetros de calificación de evaluación integral</i> ", es decir donde se asigna "Excelente", "Buena", "Regular" o "Mala".
<b>CN</b>	Calificación numérica	A cada calificación cualitativa le corresponde una calificación numérica, estas pueden ser 10 para "Excelente", 7 para "Buena", 4 para "Regular" y 1 para "Mala".
<b>II</b>	Importancia del indicador	Indica el porcentaje de importancia del indicador que le ha dado la DGF dentro del análisis de Fonatel.
<b>PRI</b>	Peso relativo del indicador	Se obtiene al multiplicar CN x II. Al sumar cada uno de los elementos se obtiene una calificación numérica de la escala de 1 al 10.
<b>GCI</b>	Grado de cumplimiento del indicador	Indica el porcentaje en que cada indicador se ha cumplido.
<b>PIC</b>	Participación del indicador en la calificación	Se divide en dos secciones: a. PIC-Real: Se obtiene al multiplicar a PRI x 0.20 dado que cada área se le dio un peso de 20. Refleja el peso relativo dentro de la calificación integral de gestión. b. PIC-Ideal: Se obtiene de suponer todos los indicadores en calificación "Excelente", por lo tanto $10 \times II \times 0,20$ . Este resultado refleja el peso relativo ideal de cada indicador dentro de la calificación integral de la empresa, para lograr una calificación excelente de la gestión.
<b>CGA</b>	Calificación general del área	Este resultado se obtiene de dividir la sumatoria de PIC-Real sobre la sumatoria de PIC-Ideal x 100, lo que da como resultado un porcentaje que hay que compararlo con la tabla de " <i>Parámetros de calificación de evaluación integral</i> " para definir su calificación numérica y cualitativa.
<b>Evaluación Integral de gestión</b>		La sumatoria de PIC-Real en las cinco áreas, indica la calificación numérica de la gestión integral en una escala de 1 a 10.

**Fuente:** Elaboración propia. Basado en el modelo para la evaluación de gestión de empresas propuesto por el señor Magister en Administración Omar Montilla Galvis, Colombia. 2002

Debido a la naturaleza de los indicadores que se contemplan dentro de esta evaluación (tabla 9 y 10), los cuales todos se miden en notación porcentual, es que se requirió realizar una tabla que establece la tendencia y la calificación, a cada tendencia, según sea el resultado del indicador analizado, se le asignará un puntaje (del 1 al 10) asociado al rango de cumplimiento establecido porcentualmente para este indicador, tal y como se muestra en la siguiente tabla:

**Tabla 15.** Parámetros de calificación del análisis integral.

Tendencias	Convención	Calificación	Parámetro
Excelente	E	10	90%-100%
Buenas	B	7	70%-89%
Regular	R	4	50%-69%
Mala	M	1	0%-49%

**Fuente:** Elaboración propia. Basado en el modelo para la evaluación de gestión de empresas propuesto por el Magister en Administración Omar Montilla Galvis, Colombia. 2002

Cada una de las cinco áreas de Fonatel seleccionadas para la implementación de este modelo, tendrán una calificación de forma individual relacionada con el conjunto del análisis de los indicadores, lo que permite conocer el estado en el que se encuentra esa área en específico, en comparación con las demás áreas que conforman la gestión de trabajo de la DGF. Es así como la sumatoria de las cinco áreas, dará el resultado o análisis integral de la DGF sobre Fonatel, lo que permitirá medir de forma cualitativa y cuantitativa la gestión realizada en el año 2018.

### **6.1.3. Aplicación del modelo de evaluación para el análisis integral de la gestión de Fonatel para el 2018**

Con el modelo propuesto de la tabla 13 y los indicadores de desempeño seleccionados de las tablas 9 y 10, se procedió a realizar el procedimiento señalado en la tabla 14 para aplicar el modelo de la evaluación de la gestión integral de Fonatel.

En las siguientes tablas se muestran los resultados obtenidos de la aplicación del modelo de evaluación de gestión para el análisis de cada una de las cinco áreas de gestión seleccionadas de la DGF sobre Fonatel.

**Tabla 16.** Aplicación del modelo para el análisis de la gestión del impacto de Fonatel.

Gestión del impacto de Fonatel											PIC	CGA (%)=	20
Indicadores	SA	UR	NI	CC	CN	II (%)	PRI	GCI (%)	Real	Ideal	Cuantitativa (%)	Cualitativa	
Cantidad de Distritos donde convergen P1 y P2	96,70	%	4	E	10	10	1	100	0,20	0,20			
Porcentaje de Distritos cubiertos por FONATEL	96,80	%	10	E	10	25	3	100	0,50	0,50			
Población residente en los Distritos cubiertos por los programas FONATEL	103,40	%	11	E	10	25	3	100	0,50	0,50			
Brecha de conectividad	58,00	%	12	R	4	40	2	40	0,32	0,80			
<b>Subtotal</b>						100	8		2	2	<b>76,00</b>	<b>Buena</b>	

**Fuente:** Elaboración propia. Basado en el modelo para la evaluación de gestión de empresas propuesto por el Magister en Administración Omar Montilla Galvis, Colombia. 2002

**Tabla 17.** Aplicación del modelo para el análisis de la gestión del programa PCC.

Gestión del programa PCC											PIC	CGA (%)=	20
Indicadores	SA	UR	NI	CC	CN	II (%)	PRI	GCI (%)	Real	Ideal	Cuantitativa (%)	Cualitativa	
Cantidad de infraestructura de Telecomunicaciones construidas	80,20	%	1	B	7	20	1,4	70	0,28	0,40			
Cantidad de Distritos cubiertos en P1	40,40	%	2	M	1	20	0,2	10	0,04	0,40			
Centro de prestación conectados en P1 (Ejecución)	36,40	%	5	M	1	15	0,15	10	0,03	0,30			
Centro de prestación conectados en P1 (Producción)	27,20	%	6	M	1	15	0,15	10	0,03	0,30			
Población cubierta P1	72,70	%	7	B	7	5	0,35	70	0,07	0,10			
Hogares en el Quintil 1 - PHC	106,30	%	13	E	10	5	0,5	100	0,1	0,10			
Cantida de personas beneficiadas en Programa 1	71,70	%	19	B	7	20	1,4	70	0,28	0,40			
<b>Subtotal</b>						100	4,15		0,83	2			<b>41,50</b>

**Fuente:** Elaboración propia. Basado en el modelo para la evaluación de gestión de empresas propuesto por el Magister en Administración Omar Montilla Galvis, Colombia. 2002

**Tabla 18.** Aplicación del modelo para el análisis de la gestión del programa PHC.

Gestión del programa PHC										PIC	CGA (%)=	20
Indicadores	SA	UR	NI	CC	CN	II (%)	PRI	GCI (%)	Real	Ideal	Cuantitativa (%)	Cualitativa
Cantidad de Distritos cubiertos en P2	94,30	%	3	E	10	20	2	100	0,40	0,40		
Hogares beneficiados en Programa 2	60,00	%	8	R	4	30	1,2	40	0,24	0,60		
Personas beneficiadas en Programa 2	27,20	%	9	M	4	15	0,6	40	0,12	0,30		
Hogares en el Quintil 2 - PHC	86,70	%	14	B	7	14	0,98	70	0,20	0,28		
Hogares en el Quintil 3 - PHC	60,00	%	15	R	4	14	0,56	40	0,11	0,28		
Hogares conectados - indicador Estado de morosidad	60,00	%	16	R	4	5	0,2	40	0,04	0,10		
Hogares Conectados - indicador de Porcentaje de dispositivos no robados	100,00	%	18	E	10	2	0,2	100	0,04	0,04		
<b>Subtotal</b>						100	5,74		1,15	2	<b>57,40</b>	<b>Regular</b>

**Fuente:** Elaboración propia. Basado en el modelo para la evaluación de gestión de empresas propuesto por el Magister en Administración Omar Montilla Galvis, Colombia. 2002

**Tabla 19.** Aplicación del modelo para el análisis de la gestión del programa PCPE.

Gestión del programa PCPE										PIC	CGA (%)=	20
Indicadores	SA	UR	NI	CC	CN	II (%)	PRI	GCI (%)	Real	Ideal	Cuantitativa (%)	Cualitativa
Dispositivos entregados en Programa 3	97,80	%	17	E	10	100	10	100	2,00	2		
<b>Subtotal</b>						100	10		2,00	2	<b>100</b>	<b>Excelente</b>

**Fuente:** Elaboración propia. Basado en el modelo para la evaluación de gestión de empresas propuesto por el Magister en Administración Omar Montilla Galvis, Colombia. 2002

**Tabla 20.** Aplicación del modelo para el análisis presupuestario de Fonatel.

Gestión presupuestaria de Fonatel										PIC	CGA (%)=	20
Indicadores	SA	UR	NI	CC	CN	II (%)	PRI	GCI (%)	Real	Ideal	Cuantitativa (%)	Cualitativa
Porcentaje de ejecución del presupuesto PCC - Proyecto 1	88,57	%	20	B	7	16,7	1,17	70	0,23	0,33		
Porcentaje de ejecución del presupuesto PCC - Proyecto 2 (indigenas)	0,00	%	21	M	1	16,7	0,17	10	0,03	0,33		
Porcentaje de ejecución del presupuesto PHC	90,75	%	22	E	10	33,3	3,33	100	0,67	0,67		
Porcentaje de ejecución del presupuesto PCPE	57,35	%	23	R	4	33,3	1,33	40	0,27	0,67		
<b>Subtotal</b>						100	6		1,20	2,0001	<b>60,00</b>	<b>Regular</b>

**Fuente:** Elaboración propia. Basado en el modelo para la evaluación de gestión de empresas propuesto por el señor Magister en Administración Omar Montilla Galvis, Colombia. 2002

Es importante indicar que el elemento II (importancia del indicador), utilizado dentro de la estructura y lógica del modelo, en el cual se establece un peso porcentual a cada uno de los

indicadores, fue valorado y verificado por funcionarios de la DGF en sesiones de trabajo realizados con ellos durante la presente investigación. La aclaración anterior es importante realizarla, debido a que variaciones en ese elemento II puede afectar el resultado obtenido en la calificación de la gestión, por lo tanto, se requirió establecer de forma correcta la importancia del peso asignado que le da la misma unidad en estudio al cumplimiento de los indicadores.

#### 6.1.4. Resultados del estudio integral en Fonatel para el 2018

Con la información que se extrae de las tablas anteriores, se recopiló el PIC obtenido por cada área evaluada, este elemento mide la participación del indicador en la calificación y al realizar la sumatoria de cada uno de se obtiene un puntaje entre 0 y 10, que al dividirlo entre el PIC-ideal y que al multiplicarlo por 100, se obtiene la calificación definitiva de la gestión integral de Fonatel (66,98%), la nota cuantitativa debe ser buscada dentro de la tabla 15 “Parámetros de calificación de evaluación integral”, para obtener la nota cualitativa que en el caso de esta calificación, entra en el rango de “Regular”, tal y como se muestra en la tabla siguiente:

**Tabla 21.** Resumen del cálculo de la nota de gestión de Fonatel.

Etapa evaluada	PIC Real	PIC Ideal
Gestión del impacto de Fonatel	1,52	2,0
Gestión del programa PCC	0,83	2,0
Gestión del programa PHC	1,15	2,0
Gestión del programa PCPE	2,00	2,0
Gestión presupuestaria	1,20	2,0
<b>Nota Gestión Integral de FONATEL</b>	<b>6,70</b>	
<b>Calificación Definitiva de Gestión Integral de FONATEL</b>	<b>66,98%</b>	<b>Regular</b>

**Fuente:** Elaboración propia. Basado en el modelo para la evaluación de gestión de empresas propuesto por el señor Magister en Administración Omar Montilla Galvis, Colombia. 2002

De esta forma, los resultados del modelo propuesto de análisis de la gestión integral, aplicado para conocer el análisis de la gestión sobre Fonatel en el año 2018, por parte de la Sutel

mediante la administración de la DGF, dio como resultado una calificación que debería advertir a la Sutel, en el sentido que debería atender las actividades o áreas que están afectando directamente el cumplimiento de las metas que se ven reflejadas en los indicadores.

El modelo propuesto por el autor Montilla (2002), en el cual su base teórica se fundamentó en lo expuesto por los autores Khadem y Lorber (1986) en cuanto a que, si una organización optimiza el manejo de la información importante, esta permitiría el estudio integral de la misma y además arrojaría suficiente información a los administradores para la toma oportuna de decisiones gerenciales, con el fin de detectar los puntos débiles y fortalecerlos para lograr el éxito. Asimismo, el modelo aplicado vislumbra la identificación de las áreas débiles que deberían ser atendidas por la DGF, en caso de que se desee mejorar la gestión sobre Fonatel. En la siguiente tabla resumen se muestra las notas obtenidas tanto cualitativa y cuantitativa para cada una de las áreas estudiadas para el año 2018:

**Tabla 22.** Resultado del análisis de la gestión de Fonatel para el año 2018.

Gestión Evaluada	Cuantitativa (%)	Cualitativa
Gestión del impacto de Fonatel	76,00	Buena
Gestión del programa PCC	41,50	Mala
Gestión del programa PHC	57,40	Regular
Gestión del programa PCPE	100	Excelente
Gestión presupuestaria de Fonatel	60,00	Regular
<b>Calificación Cuantitativa de la gestión de Fonatel</b>		<b>66,98%</b>
<b>Calificación Cualitativa de la gestión de Fonatel</b>		<b>Regular</b>

**Fuente:** Elaboración propia. Basado en el modelo para la evaluación de gestión de empresas propuesto por el señor Magister en Administración Omar Montilla Galvis, Colombia. 2002

De acuerdo con estos resultados, la Sutel podría identificar en qué áreas o actividades de la DFG debe trabajar más, para un mejor cumplimiento de las metas, En este caso específico, las áreas de gestión principalmente del PCC (41,5%), posteriormente las áreas de gestión del

PHC (57,4%) y de la gestión presupuestaria de Fonatel (60%), con miras a mejorar el rendimiento en la gestión integral de la cartera de programas de Fonatel.

#### **6.1.5. Consideraciones finales sobre la aplicación del modelo**

Es importante aclarar que las interpretaciones y análisis de las cifras del modelo aplicado a Fonatel, podrían diferir de la perspectiva de un investigador a otro, pues estas dependen de la interpretación que le den los profesionales a las mismas, además de las consideraciones en los pesos relativos de cada uno de los indicadores o áreas seleccionadas para ser estudiada. Lo anterior podría variar la calificación obtenida para la DGF, ya sea para un puntaje superior o un puntaje inferior. Sin embargo, este modelo busca dotar de una herramienta a los investigadores para evaluar la gestión integral de Fonatel y de esta forma, identificar las áreas y oportunidades de mejora, con miras a obtener una mejor calificación.

#### **6.2. Control de la gestión en la DGF y en la Sutel**

Para lograr una correcta y eficiente gestión dentro una organización, deben existir componentes que permitan el análisis y monitoreo de la gestión. De esta forma, para mejorar la nota obtenida por la Sutel en la gestión integral de Fonatel, se debe trabajar en conjunto con el control de la gestión, ya que el control de la gestión es un proceso compuesto por diferentes elementos que involucra a toda la organización, es decir, no solo a la DGF sino también a la Sutel.

El objetivo del control es dotar de toda la información a la administración para controlar la gestión, este control debería permitirle conocer a la Sutel cómo, cuándo y dónde se han empleado todos los recursos por parte de la DGF para atender correctamente a Fonatel, con la finalidad de obtener los resultados concretos en función de los objetivos o metas propuestos en sus programas anuales de programas y proyectos.

Es importante indicar que el sistema de control de gestión que pueda tener la DGF, es un proceso integrado o suma de varios componentes, no es y no debería ser un sistema aislado del conjunto de Sutel como organización.

### 6.2.1. Identificación de los instrumentos de Control de gestión de la Sutel

Para contar con la información mínima que alimente el sistema de control de la gestión de Sutel, es necesario disponer de un número de instrumentos dentro de la institución que así lo garantice, según afirma Pérez (2013) “cada uno tiene su propósito, pero, en su conjunto, cubren razonablemente las necesidades de control en cualquier organización” (p.25). En la siguiente tabla se muestra los instrumentos mínimos de control que debe contar cualquier institución:

**Tabla 23.** Instrumentos mínimos de control.

	Instrumento	Descripción del instrumento
1	<b>Manuales organizativos y de procedimientos</b>	Incluyen funciones, responsabilidades y decisiones de las unidades de actividad y políticas para la toma de decisiones.
2	<b>Intervención</b>	Autorización individualizada de gastos y pagos con énfasis en aspectos formales.
3	<b>Inspección</b>	Revisión de actuaciones individuales.
4	<b>Control interno</b>	Fijación de procedimientos, con asignación previa de autorizaciones, segregación de funciones y limitación de importes.
5	<b>Auditoría interna</b>	Revisión de la razonabilidad de la información y comprobación de procedimientos, mediante personal de la propia empresa.
6	<b>Auditoría externa</b>	Examen por firma externa de la razonabilidad de los estados financieros.
7	<b>Auditoría operativa</b>	Evaluación de la calidad de la gestión.
8	<b>Contabilidad analítica</b>	Información sobre los costes e ingresos por producto y centro de responsabilidad a efectos de planificación, control y toma de decisiones.
9	<b>Control presupuestario</b>	Comparación de los resultados obtenidos con los presupuestados, con desglose de desviaciones por causas y responsables.

Instrumento		Descripción del instrumento
10	<b>Análisis por ratios</b>	Comparación de indicadores seleccionados con los valores fijados como objetivos.
11	<b>Cuadro de mando</b>	Documento que sintetiza la marcha de la empresa (o de una de sus áreas) con relación a sus objetivos más relevantes.

**Fuente:** Elaboración propia. Basado en libro “Control de la gestión empresarial” del autor Juan Pérez, 2013.

Para conocer cuales instrumentos de control utiliza tanto la Sutel como la DGF, enfocados en controlar su gestión institucional, se procedió a realizar un cuestionario con la participación tanto de la unidad PPCI de la Sutel y de funcionarios de la DGF, que permitiera identificar la existencia de estos instrumentos, en la Sutel y dentro de la DGF. En la tabla 24 se muestran los resultados obtenidos.

**Tabla 24.** Instrumentos de control utilizados en Sutel y la DGF.

Instrumentos	Momento de su aplicación				Consideraciones
	No se hace	A priori	Durante	Posteriori	
<b>Manuales organizativos y de procedimientos</b>	<b>Sutel</b>	x			De procedimientos no hay, los de Recursos Humanos son de Aresep.
	<b>DGF</b>		x		
<b>Intervención</b>	<b>Sutel</b>		x		De acuerdo con el procedimiento de contratación.
	<b>DGF</b>			x	A nivel de SUTEL, las facturas de proveeduría y contrataciones y en el caso del FID, en los proyectos todas las autorizaciones se hacen posterior. Programa 2 y Programa 4 factura vencida y lo autoriza el Banco Nacional y el P1 lo autoriza Consejo.
<b>Inspección</b>	<b>Sutel</b>		x		Informes trimestrales de ejecución de proyectos vs. recursos.
	<b>DGF</b>			x	En el caso del P3, se revisan dispositivos, giras para revisar la instalación de torres, etc.
<b>Control interno</b>	<b>Sutel</b>	x	x	x	Evaluaciones de control interno y del sistema de control interno de la institución anuales.

Instrumentos	Momento de su aplicación				Consideraciones
	No se hace	A priori	Durante	Posteriori	
	DGF			x	Se aplica el formulario de CI y luego se hace el procedimiento o depende el resultado que se dé.
Auditoría interna	Sutel			x	La AI siempre controla ciertos procedimientos de Sutel, <i>pero</i> los temas son variables
	DGF			x	A nivel de la Aresep
Auditoría externa	Sutel			x	
	DGF			x	Se hace una contratación para evaluar los estados financieros de Fonatel
Auditoría operativa	Sutel			x	Lo hace la AI y no de todos los temas y años. Hay una operativa externa de año por medio, pero para canon de regulación
	DGF		x	x	Se realizan 2. Una durante la ejecución y la otra es posterior.
Contabilidad analítica	Sutel	x			
	DGF		x		
Control presupuestario	Sutel		x		Informes de ejecución presupuestaria por trimestre.
	DGF			x	
Análisis por ratios	Sutel	x			
	DGF			x	Se hace para medir la evolución y avance de los proyectos
Cuadro de mando	Sutel	x			
	DGF	x			

Fuente: Elaboración propia. Basado en Pérez, J. (2013).

Con lo obtenido de la tabla anterior se puede identificar que tanto la Sutel como la DGF cuentan con la mayoría de los instrumentos requeridos para el control de su gestión, los cuales aseguran que los recursos (tangibles e intangibles) son obtenidos y empleados eficaz y eficientemente por la Sutel y la DGF, para el logro de sus metas institucionales para el primero y sus metas del PNDDT para el segundo, siempre y cuando sean aplicados correctamente.

No obstante, es importante indicar que el control de la gestión aparte de estos instrumentos o cualquier otro método o procedimientos utilizados por la Sutel, deben estar integrados dentro de un sistema de control de gestión institucional, ya que estos instrumentos por sí solos simplemente dan una información de forma individualizada, sin embargo, esta información puede ser aprovechada para ser insumo de otro instrumento o proceso, que permita mejorar la gestión institucional de la Sutel y principalmente de Fonatel.

### 6.2.2. Sistema de Control de la gestión de Sutel

El sistema de control de gestión de una organización como lo es la Sutel, debería estar conformado por un sistema de información que absorba los datos de los instrumentos de control, que dentro de su estructura contenga distintos componentes o herramientas interrelacionadas entre sí, los cuales permitan un mejor manejo de la información recopilada de Sutel o de Fonatel, según señala Muñiz (2013), son 21 componentes mínimos que debe tener cualquier organización dentro de su sistema de control, los cuales se citan a continuación:

**Tabla 25.** Componentes mínimos de un sistema de control de la gestión.

Componentes de un Sistema de Control de la Gestión			
1	Definición de control de gestión	12	Control de costes de calidad y de no calidad
2	Planificación estratégica a largo plazo	13	Control de costes medioambientales
3	Responsable del Control Gestión	14	Debe existir planes de control y reducción de costos
4	Existe plan de cuentas y Centros de Gastos	15	Sistema de detección de riesgos y planes de minimización
5	Existencia de Sistema de Control Interno.	16	Debe existir un presupuesto (sistema de confección, discusión y aprobación del presupuesto)
6	Existe un sistema informatizado integrado que sirva para gestionar las operaciones	17	Sistema que detecte cuáles son los aspectos claves a medir
7	Sistema de información integrado ERP	18	Debe existir un conjunto de indicadores de control de gestión
8	Sistema de protección de la información y seguridad informática	19	El sistema de <i>reporting</i> de control de gestión de estar compuesto de todos los elementos necesarios para comprobar el estado de la empresa y el cumplimiento de objetivos

Componentes de un Sistema de Control de la Gestión	
9 Evaluación y conocimiento de los riesgos fiscales.	20 Implantar un sistema de retribución variable totalmente integrado con el sistema de control de la gestión.
10 Utilización de técnicas de benchmarking	21 Debe estar definido y documentado todo el proceso de cierre mensual
11 Existencia de un sistema de costes	22 Debe estar implantado un sistema de análisis del <i>reporting</i> del control de gestión

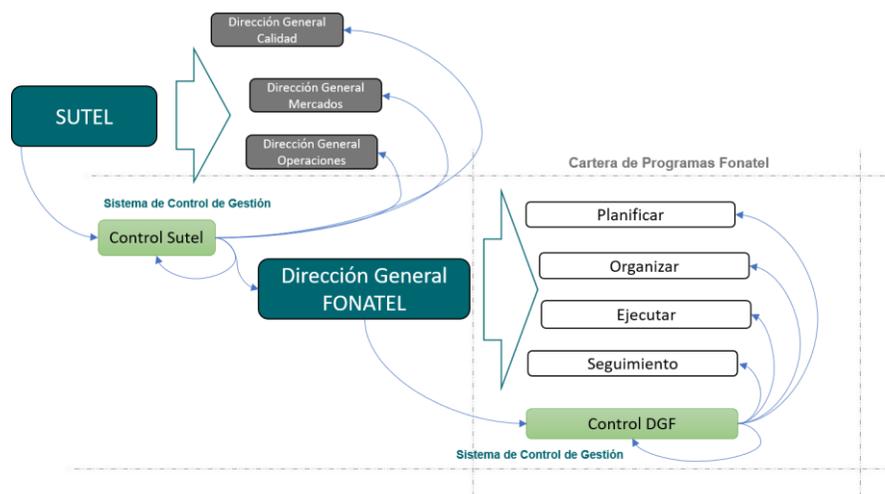
**Fuente:** Elaboración propia. Basado en libro “Como implantar y evaluar un sistema de Control de Gestión” del autor Luis Muñiz, 2013.

Con la información de los componentes mínimos de un sistema de control de la tabla anterior, se procedió a realizar el análisis para determinar el nivel de fortaleza del sistema de control de la gestión implementado tanto a nivel de la DGF y a nivel general de la Sutel.

### 6.2.3. Análisis de la fortaleza del Sistema de Control de gestión de la Sutel

El análisis del control de la gestión se realizó en dos niveles, el primer nivel corresponde al análisis institucional, es decir a Sutel como organización, este estudio se realizó con ayuda de funcionarios de la Unidad de Planificación, Presupuesto y Control Interno (PPCI), de la Sutel y el segundo nivel se realizó a la DGF como unidad que administra directamente Fonatel. Lo anterior se llevó a cabo de esta forma, dado que se ha identificado a lo largo de este estudio, que la DFG cuenta con cierto grado de independencia de la estructura organizativa de la Sutel y se alinea más a la política pública establecida por el Micitt, por tanto, es muy importante estudiar ambas dependencias de forma paralela, para conocer si existe algún tipo de alineación y congruencia entre ellas, con respecto a su control de la gestión, tal y como se muestra en la figura:

**Figura 35.** Comparativa del sistema de control de gestión de la Sutel y la DGF.



**Fuente:** Elaboración propia, basado en la estructura organizacional de Sutel (2020).

El modelo propuesto para conocer la fortaleza del control de la gestión de la DGF y Sutel es el mismo que se utilizó para el análisis de la gestión integral, establecido por el autor Montilla (2002), ya que este permite ser aplicado para verificar cumplimientos. Con la única variación que, en vez de ponderar indicadores de desempeño, se ponderaron componentes que deben existir en el sistema de control de la gestión de la Sutel.

En la tabla 26 se muestra la ponderación que se le aplicó al modelo del análisis de la fortaleza del sistema de control de la gestión, tanto para la Sutel como para la unidad de la DGF.

**Tabla 26.** Ponderación del análisis de la fortaleza del sistema de control de la gestión.

Fortaleza del Sistema de Control de la Gestión		
Evaluación	Convención	Ponderación
Alto	A	90% - 100%
Medio	M	80% - 89%
Normal	N	70% - 79%
Bajo	B	60% - 69%
Muy Bajo	MB	0% - 59%

**Fuente:** Elaboración propia. Basado en el modelo propuesto por el señor Magister en Administración Omar Montilla Galvis, Colombia. 2002.

### 6.2.3.1. Aplicación del análisis del Sistema de Control de Gestión

En la tabla 27 se muestran las valoraciones realizadas por los dos niveles analizados, tanto por funcionarios de la unidad de PPCI y la DGF. Las encuestas fueron completadas por estas unidades con la finalidad de obtener los insumos necesarios para la aplicación del modelo propuesto, con el propósito de obtener un estudio de la fortaleza del sistema de control de la gestión de la Sutel. Estos resultados se muestran de forma comparativa a continuación:

**Tabla 27.** Resultados de la encuesta de la fortaleza del sistema de control de la gestión de Sutel.

Componentes del Sistema de Control a nivel institucional (Sutel)	SUTEL		DGF		Fortaleza del Componente				
	¿Existe?		¿Existe?		Muy Bajo	Bajo	Normal	Medio	Alto
	Si	No	Si	No					
1 Definición de control de gestión	x		x						x/x
2 Planificación estratégica a largo plazo	x		x				x		x
3 Responsable del Control Gestión	x		x					x	x
4 Existe plan de cuentas y Centros de Gastos	x		x					x	x
5 Existencia de Sistema de Control Interno.	x		x						x/x
6 Existe un sistema informatizado integrado que sirva para gestionar las operaciones	x		x					x	x
7 Sistema de información integrado ERP	x		x					x	x
8 Sistema de protección de la información y seguridad informática	x			x				x	
9 Evaluación y conocimiento de los riesgos fiscales.	x			x				x	
10 Utilización de técnicas de benchmarking	x		x				x		x
11 Existencia de un sistema de costes	x			x			x		
12 Control de costes de calidad y de no calidad	x			x		x			
13 Control de costes medioambientales	x			x		x			
14 Debe existir planes de control y reducción de costos	x			x		x			
15 Sistema de detección de riesgos y planes de minimización	x		x					x	x
16 Debe existir un presupuesto (sistema de confección, discusión y aprobación del presupuesto)	x		x					x	x

Componentes del Sistema de Control a nivel institucional (Sutel)	SUTEL		DGF		Fortaleza del Componente				
	¿Existe?		¿Existe?		Muy Bajo	Bajo	Normal	Medio	Alto
	Si	No	Si	No					
17	Sistema que detecte cuáles son los aspectos claves a medir	x		x			x		
18	Debe existir un conjunto de indicadores de control de gestión	x		x		x			x
19	El sistema de <i>reporting</i> de control de gestión de estar compuesto de todos los elementos necesarios para comprobar el estado de la empresa y el cumplimiento de objetivos	x		x		x			
20	Implantar un sistema de retribución variable totalmente integrado con el sistema de control de la gestión.	x		x		x			
21	Debe estar definido y documentado todo el proceso de cierre mensual	x		x			x		
22	Debe estar implantado un sistema de análisis del <i>reporting</i> del control de gestión	x		x			x		

**Fuente:** Elaboración propia. Basado en libro “Como implantar y evaluar un sistema de Control de Gestión” del autor Luis Muñiz, 2013

Una vez recopilados los insumos, se procedió aplicar el modelo para determinar la fortaleza del control de la gestión con la que cuenta tanto la Sutel como la DGF, este modelo se aplicó por separado para cada una de las unidades estudiadas, tal y como se muestra en la Tabla 28.

Cada uno de los componentes que conforma un sistema de control de gestión según Muñiz (2013), fueron ponderados en este caso, con el mismo peso porcentual (4,54%), por cuanto los componentes son los mínimos requeridos para contar con un sistema de control de gestión y todos tienen la misma importancia dentro del sistema.

Los resultados obtenidos posterior a la aplicación del modelo a los componentes de la Sutel y de la DGF se muestran a continuación en la siguiente tabla:

**Tabla 28.** Resultados de la aplicación del modelo tanto en Sutel como en la DGF.

Comp. evaluado	SUTEL - Evaluación del Sistema de Control de la Gestión							DGC - Evaluación del Sistema de Control de la Gestión								
	Fortaleza	IC	PRC	GCC (%)	Rea l	Idea l	CGA = %	Cualitativa	Fortaleza	IC	PRC	GCC (%)	Rea l	Idea l	CGA = %	Cualitativa
1	10	4,55	0,45	100	0,45	0,45			10	4,55	0,45	100	0,45	0,45		
2	5	4,55	0,23	0	0,23	0,45			10	4,55	0,45	100	0,45	0,45		
3	7,5	4,55	0,34	0	0,34	0,45			10	4,55	0,45	100	0,45	0,45		
4	7,5	4,55	0,34	0	0,34	0,45			10	4,55	0,45	100	0,45	0,45		
5	10	4,55	0,45	100	0,45	0,45			10	4,55	0,45	100	0,45	0,45		
6	7,5	4,55	0,34	0	0,34	0,45			10	4,55	0,45	100	0,45	0,45		
7	7,5	4,55	0,34	0	0,34	0,45			10	4,55	0,45	100	0,45	0,45		
8	7,5	4,55	0,34	0	0,34	0,45			0	4,55	0,00	0	0,00	0,45		
9	7,5	4,55	0,34	0	0,34	0,45			0	4,55	0,00	0	0,00	0,45		
10	5	4,55	0,23	0	0,23	0,45			10	4,55	0,45	100	0,45	0,45		
11	5	4,55	0,23	0	0,23	0,45			0	4,55	0,00	0	0,00	0,45		
12	2,5	4,55	0,11	0	0,11	0,45			0	4,55	0,00	0	0,00	0,45		
13	2,5	4,55	0,11	0	0,11	0,45			0	4,55	0,00	0	0,00	0,45		
14	2,5	4,55	0,11	0	0,11	0,45			0	4,55	0,00	0	0,00	0,45		
15	7,5	4,55	0,34	0	0,34	0,45			10	4,55	0,45	100	0,45	0,45		
16	7,5	4,55	0,34	0	0,34	0,45			10	4,55	0,45	100	0,45	0,45		
17	5	4,55	0,23	0	0,23	0,45			0	4,55	0,00	0	0,00	0,45		
18	2,5	4,55	0,11	0	0,11	0,45			10	4,55	0,45	100	0,45	0,45		
19	2,5	4,55	0,11	0	0,11	0,45			0	4,55	0,00	0	0,00	0,45		
20	2,5	4,55	0,11	0	0,11	0,45			0	4,55	0,00	0	0,00	0,45		
21	7,5	4,55	0,34	0	0,34	0,45			0	4,55	0,00	0	0,00	0,45		
22	7,5	4,55	0,34	0	0,34	0,45			0	4,55	0,00	0	0,00	0,45		
<b>Totales</b>		100			5,91	10,00	59,09	<b>Muy Bajo</b>		100			5	10	50,00	<b>Muy Bajo</b>

**Fuente:** Elaboración propia. Basado en libro “Como implantar y evaluar un sistema de Control de Gestión” del autor Luis Muñiz, 2013.

Es así como se determina que la fortaleza de los sistemas de control de la gestión tanto de la DGF como de la Sutel es “muy bajo”, para ambas unidades evaluadas, obteniendo promedios de 59% y 50% respectivamente.

Se podría considerar que el hecho de tener un sistema de control de la gestión con una fortaleza muy baja, afecta directamente la gestión de la DGF sobre Fonatel, lo que también

se ve reflejado en la calificación que se obtuvo en el análisis de la gestión integral de Fonatel para el año 2018, la cual obtuvo una calificación de regular.

De igual manera, este tipo de estudio permitiría a las distintas unidades trabajar en los componentes en los que se obtuvieron porcentajes muy bajos, para mejorar y fortalecer el control de la gestión institucional, no solo de Fonatel sino de toda la Sutel.

#### **6.2.3.2. Aseveraciones sobre el análisis del control de la gestión de la Sutel indicadas por la unidad PPCI**

Adicional al llenado de la encuesta por parte de la unidad de PPCI, los personeros procedieron a complementar la información con varias aseveraciones, las cuales se detallan a continuación:

- 1) Se cuenta con una consolidada gestión institucional, con los riesgos identificados, y con el seguimiento previsto según su nivel de criticidad, mediante el control de las direcciones generales y con la coordinación de la Unidad de Planificación, mediante el seguimiento de la ejecución presupuestaria y el avance de los proyectos anual y plurianuales.
- 2) Se cuenta con reportes trimestrales brindadas a nivel de las direcciones, de acuerdo con la fuente de financiamiento, mediante el uso de una metodología de costos que no determina costes ambientales como costes de calidad, sino que se conforma sobre “valor al costo”, que mediante una asignación porcentual define los costos para cada una de las fuentes de financiamiento, según el comportamiento del consumo del mes y del histórico de la institución.

- 3) Como Gobierno Corporativo hay ciertos acuerdos o regulaciones que no son de obligación para la Sutel, por lo que se pueden adoptar institucionalmente como buenas prácticas, pero la institución no esta está obligada a asumirlas como tal.
- 4) Se está desarrollando una propuesta institucional sobre la adopción de políticas y regulaciones de Gobierno Corporativo a nivel institucional, pero apenas se encuentra en una etapa de desarrollo por unidades de trabajo. Es importante indicar que entre ellas estas los mecanismos de control, los cuales se encargan sobre el correcto desempeño de la dirección ejecutiva y la implementación del plan estratégico institucional.

## Capítulo 7

### **7. Causas y efectos que incidieron en la gestión de Sutel durante el periodo del 2014 al 2018 sobre Fonatel**

La gestión de Fonatel en el periodo de estudio, ha sido objeto de distintas revisiones, evaluaciones o fiscalizaciones, por parte de entidades como la CGR y el Micitt, instituciones del índole nacional con carácter de fiscalización o jerarquía superior a Sutel que han analizado entre otros aspectos, asuntos correspondientes a la gestión como tal, el avance de las metas y la ejecución de los proyectos, identificando algunas falencias al respecto, las cuales se desarrollaran a lo largo de este capítulo.

En esta primera sección se analizaron las principales debilidades o carencias de Sutel en el manejo de Fonatel, señaladas en los distintos informes de la CGR y el Micitt; en la segunda parte se trabajó en identificar cuáles han sido las principales causas y efectos de que la gestión de la Sutel no haya sido la adecuada en el manejo de del Fondo.

#### **7.1. Principales falencias señaladas por la CGR y el Micitt sobre el manejo de Fonatel por parte de Sutel**

A continuación, se detallan los principales señalamientos que han realizado entidades fiscalizadoras como la CGR y el Micitt, en sus distintos informes sobre Fonatel y la gestión de la Sutel, correspondientes al Fondo, para el periodo analizado en la presente investigación.

##### **7.1.1. Informe DFOE- IFR- IF -02-2013 de la CGR**

De acuerdo con el informe DFOE- IFR- IF -02-2013 de la CGR, de abril del año 2013, el cual buscaba determinar si el Fondo tenía la estructura de control necesaria para administrar las operaciones y promover el cumplimiento de las responsabilidades asignadas para el logro de los objetivos, se determinó un uso ineficiente de los recursos, dado que Sutel no había

sido capaz de diseñar y ejecutar los programas y proyectos suficientes para utilizar el monto acumulado a esa fecha y con ello generar los beneficios esperados por los sectores que demandan el cumplimiento de los objetivos pretendidos con la creación del Fonatel. Entre los principales hallazgos correspondientes a este informe se indica:

#### **7.1.1.1. Estructura administrativa**

Se identificaron retrasos importantes para la conformación final de la estructura orgánica, en la contratación del fideicomiso para la administración de los recursos del Fonatel y en la conformación de la Unidad de Gestión que complementa el fideicomiso; así como retrasos en la formalización de algunos instrumentos administrativos como el organigrama, procedimientos, manuales y valoración de riesgos, relacionados con el control interno y la rendición de cuentas.

#### **7.1.1.2. Asistencia técnica por parte de Sutel a la DGT del MH**

Respecto a la coordinación de asistencia técnica por parte de la Sutel a la DGT del MH, de acuerdo con el artículo 10 del Reglamento de Acceso Universal, Servicio Universal y Solidaridad (RAUSUS) preparado por esta Superintendencia, se establece que la Administración Tributaria, dispuesta legalmente a la Dirección General de Tributación (DGT) del Ministerio de Hacienda, contaría con la asistencia técnica de la SUTEL para la verificación de la exactitud de los montos declarados y pagados por el contribuyente, no obstante, según este informe, esto no sucedió de una forma óptima, lo que provocó atrasos en los procesos de acreditación, dificultad para determinar ágilmente las diferencias entre los montos cobrados y los transferidos a Fonatel y poder establecer sanciones o no ejecutarlas oportunamente, así como, duplicidad de funciones, deficiencias en la calidad de la información relacionada con los obligados a cancelar esta contribución, deficiencias en la

identificación de los operadores y proveedores morosos y divergencias de criterio al interpretar la información mostrada en los cuadros informativos sobre los datos de recaudación y transferencias; situaciones que eventualmente podrían implicar incrementos en los costos y en el tiempo efectivo de los procesos.

### 7.1.1.3. Traslado de la contribución especial parafiscal de la DGT al

#### Fonatel

Se podría considerar que el procedimiento establecido para el cobro y traslado de fondos entre Ministerio de Hacienda y Sutel, no resultó ser eficiente, dado que fueron evidenciadas por parte de la CGR, una serie de diferencias entre los montos cobrados y lo depositado a Fonatel por parte de la Tesorería Nacional, tal y como lo evidencia la tabla 29:

**Tabla 29.** Superintendencia de Telecomunicaciones. Ingresos recaudados y transferidos por contribución especial parafiscal. Marzo 2010 - diciembre 2011

Año	Monto en colones		
	Recaudado	Transferido	Diferencia
2010	₡ 941.362.602,00	₡ 944.263.014,26	₡ -2.900.412,26
2011	₡ 5.369.696.143,00	₡ 5.291.257.538,02	₡ 78.438.604,98
<b>Total</b>	<b>₡ 6.311.058.745,00</b>	<b>₡ 6.235.520.552,28</b>	<b>₡ 75.538.192,72</b>

**Fuente:** Recuperado de Informe DFOE- IFR- IF -02-2013 de la CGR.

Según Sutel esto se dio porque la agrupación de datos se realiza con fundamento en la fecha de recepción o cancelación del impuesto ante la entidad recaudadora, lo que implica en algunos casos, una diferencia con la fecha de liquidación del Sistema Nacional de Pagos Electrónicos (SINPE), es decir, si se hace una cancelación el último día del mes, los fondos son liquidados al Ministerio de Hacienda el primer día del mes siguiente; sin embargo, los datos registrados por las entidades recaudadoras no fueron validados en un 100% por este Ministerio, por lo tanto, existe la posibilidad de que contengan errores materiales de digitación. Así las cosas, el hecho de no disponer de una base de datos confiable, sobre el

pago de la contribución especial parafiscal, es un obstáculo importante para la toma de decisiones respecto a cobros de morosidad o para que se materialice un procedimiento que aplique las sanciones respectivas.

#### **7.1.1.4. Exención de impuestos de las inversiones del Fonatel**

De acuerdo con la CGR, sobre algunas inversiones realizadas por Fonatel, fue retenido el 8% correspondiente al impuesto sobre la renta, debido a que la gestión realizada por la Unidad Fiduciaria del Banco Nacional ante la Bolsa Nacional de Valores, para que el Fideicomiso pudiera ser incluido como inversionista exento, no había sido resuelta luego de casi un año de constituido el Fideicomiso. En este punto, es importante destacar que la recuperación de este impuesto está sujeta a la deducción de un 0.5% de comisión, el cual es cobrado por la Bolsa Nacional de Valores, lo que generaría gastos adicionales a la gestión, mismos que pudieron preverse.

#### **7.1.1.5. Proyección de ingresos y gastos administrativos relacionados con el Fonatel**

Respecto a la proyección de gastos de Sutel, no se indicó para efectos del informe en cuestión, la metodología implementada para tal estimación (5 años), por lo que, según la CGR, no se pudo realizar la evaluación de su razonabilidad; sin embargo, Sutel indicó que se estimaba con un crecimiento del mercado de un 5 % y que a nivel de ingresos la proyección se realizó con el porcentaje a cobrar por concepto de contribución especial parafiscal.

Respecto a lo anterior, la CGR señaló que la práctica empleada por la Sutel podría implicar un riesgo de que estas proyecciones estuvieran lejos de un monto razonable, al no considerar variables que podrían afectar significativamente el mercado, lo que tendría una incidencia en el proceso de planificación y la toma de decisiones oportuna.

#### **7.1.1.6. Conformación de la unidad de gestión según el contrato del**

##### **fideicomiso para la gestión de los proyectos y programas del Fonatel**

De acuerdo con este estudio, se evidenció que el fiduciario, en este caso, el Banco Nacional, requirió al Consejo de la Sutel, prórrogas sucesivas que fueron aceptadas y de las cuales la CGR no encontró acuerdos formalizados en los que se demostrara el análisis de las razones e implicaciones derivadas de tal decisión, contraviniendo lo establecido en el artículo 1650 inciso a) de la Ley General de Control Interno, relacionado con la pertinencia de contar con procesos que permitan identificar y registrar información confiable, relevante, pertinente y oportuna; y la cláusula 5 del contrato del Fideicomiso, la cual establece que todas las instrucciones que el Fideicomitente, es decir la Sutel, le brinde al Fiduciario, deben darse por escrito. Además, tales cambios provocarían atrasos en la elaboración de instrumentos relacionados con la gestión del Fondo y en el uso de los recursos para la ejecución de proyectos de Fonatel, cuyo fin va dirigido a disminuir la brecha social digital.

#### **7.1.1.7. Programas y proyectos con cargo al Fonatel**

Se determinó en este informe que Sutel no logró definir y ejecutar en forma oportuna, los programas y proyectos financiados con los recursos de Fonatel, aduciendo dificultades para contratar el personal que cumpliera los requisitos necesarios, retrasos en la contratación del Fideicomiso y en la conformación de la Unidad de Ejecutora, así como el no pago oportuno de la contribución especial parafiscal por parte de algunos operadores, lo que generaba incertidumbre sobre los ingresos y la sostenibilidad del 1% del Fondo destinado a su administración. Respecto a la ejecución y eficacia de los programas y proyectos, también se determinaron dificultades para concordar objetivos y definir con claridad el alcance de los

programas y proyectos, lo cual concluye que se dio un uso ineficiente de tales recursos y un retraso en la atención de la brecha social digital.

### **7.1.2. Informe DFOE-IFR-IF-00003-2019 de la CGR**

Este informe de auditoría de carácter especial tuvo como fin verificar la confiabilidad de las cifras reportadas por las instituciones responsables, en este caso Sutel y Fonatel, la rectoría que recae sobre el Micitt y el MIDEPLAN, respecto los resultados de las metas seleccionadas del Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 al 31 de diciembre de 2018.

Se determinó que las condiciones de las cifras reportadas por los entes mencionados supra, al término del período 2018, repercuten en la confiabilidad de la información, dado que existe un desfase en los plazos de remisión de los informes de seguimiento de metas, por parte del Micitt a MIDEPLAN.

La conclusión anterior surge porque Fonatel no enviaba los reportes de seguimiento al Micitt, con la antelación necesaria para su revisión y posterior comunicación al MIDEPLAN, debido a que en el PNDDT 2015-2021 que incluye los proyectos del Fonatel, se definió que se llevaría a cabo un proceso de seguimiento de forma semestral y anual, y un proceso de evaluación cada dos años (bianual). Por otra parte, los tiempos de ejecución del PNDDT sobrepasaron una administración de gobierno (4 años), razón por la cual no siempre es posible “empatar o alinear” en su totalidad las metas y los plazos de los procesos de seguimiento y evaluación, en virtud de que depende entre otros factores, de la fecha de emisión de cada instrumento y de la misma naturaleza de las metas propuestas.

Además, las metas del PNDDT relativas al Fonatel no fueron incluidas en el PND sino hasta en el año 2016, por lo que desde ese año se presentan los inconvenientes derivados del desfase

antes mencionado, sin que se tenga evidencia de acciones tomadas para solventar tal situación por parte de MIDEPLAN.

Además, el informe destaca que de acuerdo con el artículo 4 de los “Lineamientos Técnicos y Metodológicos para la Planificación, Programación Presupuestaria, Seguimiento y la Evaluación Estratégica del Sector Público en Costa Rica, 2018”, elaborados por MIDEPLAN y el Ministerio de Hacienda (en marzo 2017), se estableció que los informes de seguimiento se presentarían al MIDEPLAN de forma trimestral, semestral y anual, en fechas exactas.

Así las cosas, se concluyó por parte de la CGR que existió una rendición de cuentas incompleta por parte del MIDEPLAN del eje del PND al cual se asocian los proyectos del Fonatel y un incumplimiento de los lineamientos que regulan el seguimiento y evaluación estratégica.

De lo anterior se podría inferir, que no existe uniformidad en los plazos de rendición de cuentas, seguimiento y evaluación, lo que, aunado al desfase identificado por la CGR, dificultan el cumplimiento de la rendición de cuentas y en consecuencia hacen que la información disponible no sea confiable.

### **7.1.3. Informe N° DFOE-IFR-IF-00001-2020 de la CGR**

Este informe, realizado por la CGR para el periodo 2015 al 2018, determinó que se han presentado demoras importantes en la entrada en producción de múltiples proyectos, las cuales califica de previsibles en la mayoría de los casos. Además, se identificó que la prestación de servicios se ve limitada a conexiones fijas, factor que produce una afectación únicamente a las poblaciones vulnerables y ninguna a los gestores relacionados (Rectoría, Sutel, Fideicomiso, Unidades de Gestión y adjudicatarios de los proyectos, los cuales continúan recibiendo de forma continua recursos importantes para la cobertura de sus gastos

o inversiones, que no logran resultados eficaces en mejores plazos. Asimismo, de acuerdo con la CGR, cada año que transcurre sin que se logre la prestación efectiva de los servicios, es una afectación para tales poblaciones que se puede multiplicar en el tiempo.

Los principales hallazgos de este informe se indican a continuación:

#### **7.1.3.1. Retraso en el logro de metas del PNDT**

No se alcanzaron las metas establecidas en el PNDT correspondiente al periodo 2015-2021, dado que para el periodo 2017 el avance global no superó el 10% respecto a un porcentaje esperado de 65% por programa, mientras que al cierre de 2018 el logro no superó el 25% contra un esperado por programa de 84.3%.

Las principales causas determinadas por la CGR se indican a continuación:

- 1) Demoras en los procesos concursales.
- 2) Atrasos en la entrega de los proyectos por parte de los operadores, debido a dificultades en la instalación de infraestructura en zonas fronterizas y zonas de reserva natural, por la obtención de permisos necesarios que deben ser otorgados por distintos entes gubernamentales (Setena, Gobiernos Locales, entre otros).
- 3) Dificultad de acceso a sitios, expropiaciones y obtención de permisos; situaciones que no fueron debidamente consideradas al formularse las metas, en la definición de los términos cartelarios y en los diseños incluidos en las ofertas por parte de los adjudicados.
- 4) Carencia de una definición oportuna de los alcances o condiciones de ciertos programas:

- a) **Territorios Indígenas:** Son territorios con autonomía, en los cuales se deben gestionar con cada uno los permisos para poder ejecutarlos.
  - b) **Dispositivos para CPSP:** Se estableció una meta de 40 mil dispositivos sin que se contara con la información, análisis y coordinaciones previas necesarias, por lo que se considera que la formulación de la meta careció de elementos esenciales para su establecimiento debidamente justificado.
  - c) **Sitios Públicos:** La meta propuesta, pasó de 240 sitios a 513, sin que se encontrara evidencia de las justificaciones de ese cambio.
- 5) Dificultades en la ejecución de proyectos por las características de las poblaciones beneficiarias, por ejemplo, Hogares Conectados, para el cual se trabaja con bases de datos del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), considera como información de poca calidad, además, la población beneficiaria resulta difícil de ubicar, pues mantiene un proceso de traslado constante e imprevisible y muchos no cuentan con líneas telefónicas o las tienen, pero las cambian con suma frecuencia.

De acuerdo con este informe, se concluye en términos generales, que las causas de que no se alcancen las metas se originan desde la formulación de las metas mismas, en el proceso de construcción de la política pública, ya que se definieron proyectos para los cuales no se conocían las condiciones que enmarcaban las necesidades públicas, pero que influye también en estos resultados, la gestión misma de los proyectos y la necesaria gestión de riesgos.

No obstante, lo anterior, para el 2019 se modificó el PNDDT 2015-2021, respecto a plazos y metas, lo que produjo que el cumplimiento de las metas con corte al 31 de diciembre

de 2018, bajo esta reforma, reflejara un grado de eficacia de un 34% respecto al 23% esperado.

#### **7.1.3.2. Deficiente seguimiento sobre el cumplimiento de metas del PNNDT**

Se determinaron una serie de debilidades en la medición del avance de las metas del PNNDT, principalmente relacionadas con:

- 1) **Debilidades en los datos informados por la DGF:** No concuerdan los datos que se presentaron en los diferentes instrumentos de rendición de cuentas, por lo que esta no presenta los atributos de calidad necesarios para responder a las necesidades de los usuarios. No se ejecuta una revisión y control de la calidad de la información presentada en los informes, por lo que no se tiene certeza sobre el estado real de ejecución y el alcance de los proyectos.
- 2) **Desfases en la información relacionada con el avance de metas a nivel de rectorías:** Existe un desfase en los reportes de avance de las metas producto de los distintos plazos de corte de la información, entre el PNNDT 2015-2021 y el PND 2015-2018. Fonatel no envió los reportes de seguimiento al Micitt con la antelación necesaria para su revisión y posterior comunicación al MIDEPLAN. Además, que las metas del PNNDT relativas al Fonatel, no fueron incluidas en el PND hasta en 2016, por lo que desde ese año se presentaron los inconvenientes derivados del desfase y las cifras reportadas al término del período 2018, repercuten en la confiabilidad de la información.
- 3) **Uso de indicadores diferentes por parte de Sutel y Micitt para la medición del avance del cumplimiento del PNNDT:** Esta condición se presentó en la información sobre el cumplimiento de las metas del Programa 1 “Comunidades Conectadas”, la

Dirección General de Fonatel (DGF) basó su medición en las distintas etapas del proyecto; mientras que la Rectoría lo hizo de acuerdo con el indicador establecido para cada meta, lo que refleja una falta de concordancia entre tales mediciones y por ende que no se tenga certeza razonable sobre lo realmente ejecutado y cumplido.

- 4) **Ausencia de una definición previa de la información e instrumentos que permitan análisis comparativos de resultados intermedios y efectos finales:** Ni el Micitt ni la DGF cuentan con una definición previa de la información e instrumentos necesarios para un adecuado seguimiento y evaluación de los efectos de los programas y proyectos y tampoco se definió en forma específica la metodología mediante la cual pueden ser medidos y evaluados esos beneficios, esta limitante de los resultados de las evaluaciones de impacto, generó que no se pudiera tener certeza del aporte y contribución de los proyectos.

#### **7.1.3.3. Proyectos provisionan conexión fija para voz y datos**

Los carteles publicados para proyectos iniciados a partir del año 2014 provisionan, preferiblemente, servicios de telecomunicaciones en comunidades vulnerables por medio de una conexión fija para voz y datos (pero no limitaba al operador a suministrar cualquier otro servicio de telecomunicaciones). Lo anterior ha provocado que un operador haya ofertado, y resultado adjudicatario, de servicios con conexión fija, limitando a poblaciones beneficiarias la posibilidad de contar con un servicio móvil subsidiado por el Fondo.

En contraste con lo anterior, las poblaciones donde los carteles promovieron la prestación de servicios sin una orientación a conexiones fijas, presentaron una cantidad de servicios móviles significativamente mayor respecto a servicios fijos, el cual es un factor muy importante, ya que una mayor cantidad de usuarios facilita alcanzar el punto de equilibrio, lo

que permite la eliminación del subsidio de Fonatel antes del periodo establecido contractualmente, contrariamente, una cantidad menor de usuarios provoca un costo mucho mayor por servicio prestado; en otras palabras, se estarían utilizando los recursos del Fondo para financiar unos pocos beneficiarios a costos significativos (periodo de otorgamiento del subsidio y el costo por conexión).

#### 7.1.4. Informe Técnico N° MICITT-DEMT-DPPT-002-2019 del Micitt

Este informe del Micitt abarca los resultados del seguimiento de las metas del PNDT 2015-2021 con corte al 31 de diciembre de 2018, enfocado principalmente sobre la ejecución y cumplimiento de las metas de los programas de la cartera de Fonatel que están alineados al PNDT vigente. En la tabla 30 se detallan los principales hallazgos señalados por el Micitt:

**Tabla 30.** Principales hallazgos. Informe Técnico N.º MICITT-DEMT-DPPT-002-2019

<b>Programa 1: Comunidades Conectadas</b>		
<b>Objetivo:</b> Universalizar el acceso del servicio de telecomunicaciones en distritos en donde el costo de las inversiones para la instalación y mantenimiento de infraestructura hace que el suministro de estos no sea financieramente rentable.		
<b>Meta</b>	<b>Apreciaciones Micitt</b>	<b>Resultado</b>
<b>META 1:</b> 183 distritos en áreas geográficas sin conectividad o con conectividad parcial, o parcial ampliada con acceso a servicios de voz y datos, al <b>2018</b> .  <b>Responsable:</b> Sutel/Fonatel	-Sutel remite en una misma Hoja de Requerimientos, la información de las metas 1 y 2 del PNDT.  - Según la matriz vigente a noviembre de 2018, esta meta finalizaba su periodo de ejecución en diciembre 2018.	<b>-Se clasifica como meta no cumplida/en atraso crítico.</b>
<b>META 2:</b> 100% de las poblaciones ubicadas dentro de los territorios indígenas sin conectividad, con cobertura parcial o con cobertura parcial ampliada del país con acceso de servicios de voz e Internet, al <b>2021</b> .  <b>Responsable:</b> Sutel/Fonatel	- No hay claridad en el monto ejecutado para esta meta, ya que el reporte de ejecución incluye el registro conjunto de la meta 1 y 2.	<b>-La meta se clasifica como meta no cumplida/en atraso crítico.</b>
<b>META 3:</b> 100% de los nuevos proyectos anuales de vivienda, del Sistema Financiero de la Vivienda ubicados en áreas geográficas sin conectividad, con cobertura parcial, o	- Sutel indica 100% de cumplimiento, pero aduce que los datos de la ubicación y características de los proyectos de vivienda deben ser consultados al MIVAH (de acuerdo con la matriz de metas del PNDT el responsable Sutel).	<b>- La meta se clasifica como no cumplida/en atraso crítico.</b>

<p>cobertura parcial ampliada con acceso a servicios de voz y datos, al <b>2021</b>.</p> <p><b>Responsable:</b> Sutel/Fonatel</p>	<p>- Al no presentar Sutel la “Hoja de Requerimientos” para la verificación del avance, no existe evidencia de la ejecución de la meta.</p>	
<p><b>Programa 2: Hogares Conectados</b>  <b>Objetivo:</b> Reducir la brecha de conectividad en los hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica</p>		
<b>Meta</b>	<b>Apreciaciones Micitt</b>	
<p><b>META 5: 140.496</b> hogares distribuidos en el territorio nacional con subsidio para el servicio Internet y un dispositivo para su uso, al <b>2018</b>.</p> <p><b>Responsable:</b> Sutel/Fonatel</p>	<p>- En la matriz de seguimiento se indica que el presupuesto ejecutado fue de ¢17.298 millones y en la matriz del PNDT un presupuesto de US\$100 millones, lo cual no resulta comparable debido a la diferencia de monedas.</p> <p>- Al término del 2018 la Sutel indicó un alcance de 84.268 hogares conectados, es decir un 90% y la clasifica como “Meta Cumplida”.</p> <p>- En el PNDT el avance por periodo para el año 2018 difiere, ya que requería que se alcanzaran 140.496 hogares, por ello, por lo que según la planificación original el avance es de 60%.</p>	<p><b>-Se consigna como meta no cumplida/en atraso crítico</b></p>
<p><b>META 6: 100%</b> de los hogares ubicados en los nuevos proyectos anuales de vivienda de interés social, del Sistema Financiero de Vivienda, que cumplan con los criterios del Programa Hogares Conectados, con subsidio a servicios de Internet y dispositivo de conectividad, al 2021.</p> <p><b>Responsable:</b> Sutel/Fonatel</p>	<p>- No se remite reporte mediante la matriz, ni Hoja de Requerimientos.</p> <p>-Sutel indica que “Los datos de la ubicación y características de los proyectos de vivienda deben ser consultados al MIVAH”.</p> <p>- De acuerdo con lo consignado en la matriz del PNDT, el responsable de esta meta es la Sutel y a no brindar la evidencia de su avance se clasifica como meta no cumplida.</p>	<p><b>- La meta se clasifica como meta no cumplida/en atraso crítico.</b></p>
<p><b>META 7: 450</b> mujeres emprendedoras y empresarias jefas de hogar, registradas en SIEC, con subsidio para el servicio Internet y un dispositivo para su uso, al <b>2018</b>.</p> <p><b>Responsable:</b> Sutel/Fonatel</p>	<p>- Sutel no remite reporte mediante la matriz, ni Hoja de Requerimientos e indica que para el cumplimiento de esta meta se requiere hacer la consulta al IMAS entidad que administra la información de los datos desagregados.</p>	<p><b>- La meta se califica como meta no cumplida/en atraso crítico.</b></p>
<p><b>META 8: 300</b> mujeres emprendedoras y empresarias jefas de hogar, ubicadas en zonas prioritarias por Puente al Desarrollo, con subsidio</p>	<p>- Sutel no remite reporte mediante la matriz, ni Hoja de Requerimientos, e indica que para el cumplimiento de esta meta se requiere hacer la consulta al IMAS.</p>	<p>- La meta se califica como meta cumplida.</p>

para el servicio Internet y un dispositivo para su uso, al <b>2018</b> .		
<b>Responsable:</b> Sutel/Fonatel		
<b>Programa 3: Centros Públicos Equipados</b>		
<b>Objetivo:</b> Promover el uso efectivo de los servicios de conectividad y los dispositivos para su uso en los en CPSP.		
<b>Meta</b>	<b>Apreciaciones Micitt</b>	
<b>META 9: 40.000</b> dispositivos de conectividad entregados a CPSP, al <b>2018</b> .	- Respecto al presupuesto, se indica un presupuesto de \$20 millones y se mantiene la discrepancia en cuanto a la moneda utilizada para el reporte (misma observación de los puntos anteriores).	- La meta se califica como cumplida o de acuerdo con lo programado.
<b>Responsable:</b> Sutel/Fonatel		
<b>Presupuesto:</b> Subvención estimada es de \$20 millones de FONATEL.		
<b>META 10: 100%</b> de las Bibliotecas Públicas que conforman el SINABI, con un Centro Comunitario Inteligente en funcionamiento, al <b>2019</b> .	- En cuanto al presupuesto, se indica como provisto inicial y ejecutado un monto de ¢333.210.000.  - La meta acumulada indica para el 2018 se esperaba contar con 35 bibliotecas con CECI, dato superado según lo reportado por SINABI.  - El porcentaje reportado por Micitt, difiere del enviado por SINABI (reporta dos bibliotecas más), se recomienda a las instituciones coordinar y aclarar las diferencias en el reporte.	- La meta se consigna como meta de acuerdo a lo programado/cumplida.
<b>Responsable:</b> Micitt-SINABI		
<b>META 11: 60</b> establecimientos para Personas Adultas Mayores con Centro Comunitario Inteligente en funcionamiento al <b>2021</b> .	- En términos de presupuesto, se ejecutaron ¢63.000.000 en equipamiento, provenientes del Fonatel.	- La meta se consigna como meta de acuerdo a lo programado/cumplida.
<b>Responsable:</b> MICITT- CONAPAM		
<b>META 12: 100%</b> de los CEN-CINAI cuentan con Rincones Tecnológicos al <b>2021</b> .	- Se aporta como evidencia, la lista de CEN-CINAI implementados entre 2015-2018 (203 establecimientos 184 rincones tecnológicos en funcionamiento).  - Siendo que cuentan con 184 centros en funcionamiento, logran un 70% de avance para el objetivo programado al 2018.	<b>-La meta se consigna como en riesgo de incumplimiento.</b>
<b>Responsable:</b> CEN-CINAI		
<b>Programa 4: Espacios Públicos Conectados</b>		
<b>Objetivo:</b> Proveer acceso gratuito al servicio de Internet en espacios públicos comunitarios.		
<b>Meta</b>	<b>Apreciaciones Micitt</b>	

<b>META 13: 240</b> puntos de acceso gratuito a Internet, para la población, en espacios públicos al <b>2017</b> .  <b>Responsable:</b> Sutel/Fonatel	- La meta debió cumplirse en su totalidad en 2017.	<b>- Se consigna como meta no cumplida con atraso crítico.</b>
<b>Programa 5: Red de Banda Ancha Solidaria</b> <b>Objetivo:</b> Extender y mejorar conectividad de Banda Ancha en comunidades y centros de prestación de servicios públicos, ubicados prioritariamente en zonas donde el servicio no es financieramente rentable.		
<b>Meta</b>	<b>Apreciaciones Micitt</b>	
<b>META 14: 100%</b> de ejecución del proyecto Red de Banda Ancha Solidaria, <b>al 2021</b> .  <b>Responsable:</b> Sutel/Fonatel		<b>- La meta se consigna como meta no cumplida con atraso crítico.</b>

**Fuente:** Elaboración propia con base en el Informe N.º MICITT-DEMT-DPPT-002-2019.

Así las cosas, en concordancia con la síntesis mostrada en la tabla anterior se tiene que:

- 1) Ocho metas (1-2-3-5-6-7-13 y 14) se calificaron como no cumplidas al periodo de compromiso indicado, una meta (12) se clasificó como en riesgo de cumplimiento y únicamente 4 metas (8-9-10-11) se clasificaron como cumplidas.
- 2) Asimismo, respecto a la hoja de requerimientos, esta no fue presentadas para seis metas (1 y 2 se presentó en forma conjunta, 3, 6, 7 y 8) por lo que no existe evidencia de la ejecución de la meta.
- 3) Para las metas seis y nueve, en la matriz de seguimiento se indica el presupuesto en colones y en la matriz del PNDDT el presupuesto es indicado en dólares, por lo cual no resulta comparable debido a la diferencia de monedas.
- 4) Para el caso de la meta diez, a pesar de calificarse como cumplida, el porcentaje reportado por Micitt, difiere del enviado por SINABI (reporta dos bibliotecas más), por lo que se refuerza lo sostenido a lo largo de esta investigación sobre la poca confiabilidad de los datos de seguimiento de los programas y proyectos.

Por otra parte, en el informe sujeto de análisis, se detallan algunos motivos por los cuales se han dado los atrasos o han sido limitantes en el cumplimiento de las metas, estos motivos se detallan a continuación en la tabla 31:

**Tabla 31.** Motivos de atrasos según meta. Informe Técnico N.º MICITT-DEMT-DPPT-002-2019

<b>Programa 1: Comunidades Conectadas</b>	
<b>Meta</b>	<b>Atrasos/Limitantes</b>
<p><b>META 1: 183</b> distritos en áreas geográficas sin conectividad o con conectividad parcial, o parcial ampliada con acceso a servicios de voz y datos, al <b>2018</b>.</p> <p><b>Responsable:</b> Sutel/Fonatel</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Problemas de los operadores para la aprobación de la instalación de infraestructura de soporte ante SETENA y SINAC.</li> <li>- Atrasos para realizar las instalaciones eléctricas, redes internas y de infraestructura de cada uno de los CPSP, por cierre de las instituciones en diciembre y enero.</li> <li>- Atrasos en la Coordinación entre el ICE y el MEP para la elaboración del Compromiso de Adhesión por parte del ICE-MEP.</li> <li>- Huelga nacional (que impacto tanto en el desarrollo de los proyectos, firmas de ODS con las instituciones y giras tanto del fideicomiso como de la DGF).</li> </ul>
<b>Programa 2: Hogares Conectados</b>	
<b>Meta</b>	<b>Atrasos/Limitantes</b>
<p><b>META 5: 140.496</b> hogares distribuidos en el territorio nacional con subsidio para el servicio Internet y un dispositivo para su uso, al <b>2018</b>.</p> <p><b>Responsable:</b> Sutel/Fonatel</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Atraso de 4 meses en términos de suscripciones y dificultad para contactar a los beneficiarios.</li> <li>- Capacidad de instalación limitada por parte de los operadores.</li> <li>- Carácter voluntario del programa por parte de los potenciales beneficiarios.</li> <li>- Saturación de las redes en distritos o zonas densamente pobladas y falta de cobertura en ciertas zonas.</li> <li>- Escasa divulgación y publicidad sobre el Programa.</li> <li>- La infraestructura de las empresas de Telecomunicaciones y su falta de cobertura en todo el territorio nacional, impide brindar el servicio a familias en zonas rurales e indígenas.</li> <li>- Los cambios de número telefónico y de domicilio de las familias que dificulta la ubicación por parte de los operadores.</li> </ul>
<p><b>META 7: 450</b> mujeres emprendedoras y empresarias jefas de hogar, registradas en SIEC, con subsidio para el servicio Internet y un dispositivo para su uso, al <b>2018</b>.</p> <p><b>Responsable:</b> Sutel/Fonatel</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La razón principal por la que la población no pudo obtener el beneficio fue por la no cobertura por parte de las operadoras.</li> </ul>

Programa 3: Centros Públicos Equipados	
Meta	Atrasos
<b>META 12: 100%</b> de los CEN-CINAI cuentan con Rincones Tecnológicos al <b>2021</b> . <b>Responsable:</b> CEN-CINAI	- Debido al por cambio de gobierno y los nuevos jerarcas de las Instituciones, se ha atrasado algunas compras.
Programa 5: Red de Banda Ancha Solidaria	
Meta	Atrasos
<b>META 14: 100%</b> de ejecución del proyecto Red de Banda Ancha Solidaria, <b>al 2021</b> . <b>Responsable:</b> Sutel/Fonatel	- A la espera de una definición del alcance de este proyecto por parte del Micitt.

**Fuente:** Elaboración propia con base en el Informe N.º MICITT-DEMT-DPPT-002-2019

De acuerdo con la tabla anterior, se puede concluir que algunos de los motivos pudieron ser previstos y tomados en cuenta por Sutel/Fonatel para una mejor planeación o sometidos a estudio previo al planteamiento de las metas, con el fin de tener mayor certeza sobre la posibilidad de factibilidad con que pudieran ser alcanzados.

## 7.2. Causas y efectos que incidieron en la gestión de Sutel sobre Fonatel

Conforme a los informes analizados, los resultados obtenidos y detallados en los capítulos anteriores, se concluye que existen diferentes causas que han incidido de forma negativa en la gestión de Sutel sobre la ejecución eficiente y eficaz de Fonatel y que estas causas han tenido como efectos una ejecución deficiente sobre el Fondo así como el no cumplimiento de los objetivos y metas proyectados en el plazo establecido según el PNDT vigente y al cual están alineados los programas de la cartera de Fonatel.

Es importante señalar que esta sección, buscar identificar las causas y efectos que resultaron de la investigación, las cuales fueron discutidas y validadas de forma individual con diferentes profesionales, conocedores del tema y partícipes de instituciones involucradas,

tales como Sutel/Fonatel y Micitt; y expertos que estuvieron relacionados con la gestión de Fonatel durante los años estudiados, con lo que permitió contrastar, validar y profundizar las causas y efectos que se desarrollan en este apartado.

### **7.2.1. Principales causas y efectos detectados durante el periodo de estudio**

A continuación, se detallan las principales causas identificadas una vez analizado toda la información y revisado el contexto de la gestión de Sutel sobre Fonatel:

#### **7.2.1.1. Un 1% de recursos para gestionar administrativamente el Fondo**

**Causa:** Los costos de administración de Fonatel deben ser cubiertos con los recursos del Fondo, según lo establece el artículo 38 de la LGT, para lo cual Sutel (incluyendo la DGF) no podrá destinar una suma mayor a un uno por ciento (1%) del total de los recursos, es decir ese 1% deber ser utilizado para ser consumido como gastos de administración, de acuerdo con la LGT en temas de pago de planilla, alquiler de edificios, gastos operativos, entre otros.

Es por esta razón que la cartera de programas de Fonatel se maneja bajo la figura de fideicomiso y unidades ejecutoras, donde todos los gastos asociados de forma directa e indirecta son trasladados al fideicomiso, sin que se vea afectado el 1% que tiene la Sutel para administrar el Fondo.

Sutel no puede utilizar fondos adicionales provenientes del canon de regulación o de espectro para hacer frente a gestiones administrativas u operativas de temas relativos a Fonatel.

**Efectos:** Esa limitante del 1% establecido por Ley, ocasionó que en sus inicios Fonatel no contara con la suficiente cantidad de recursos financieros para poder dotar a la DGF con el recurso humano y los recursos materiales necesarios para poder operar. Conforme pasaron los años, los recursos de Fonatel se fueron fortaleciendo debido a los ingresos provenientes

de la Contribución Especial Parafiscal (CEPF), con lo que también el Fondo correspondiente al 1% destinado a gastos administrativos y operativos tuvo un crecimiento nominal importante, permitiendo a la Sutel un brazo de acción a nivel de recursos financieros para poder operar y administrar Fonatel.

Lo anterior impactó la gestión de Fonatel por parte de Sutel, ya que esta no contaba con los recursos necesarios que le permitieran operar y contratar el recurso humano suficiente para administrar la cartera de programas de Fonatel. Debido a este comportamiento, surgió la necesidad de que la Sutel se apoyara para el desarrollo de sus funciones, en el Banco Fiduciario y en las Unidades de Ejecutoras, delegando en ellos, gestiones operativas de los distintos programas del Fondo, lo que de cierta forma implicó que la DGF perdiera en parte, la administración y control de los proyectos, asumiendo un rol más enfocado en la supervisión y seguimiento sobre esta cartera, lo que influyó de forma negativa, en el cumplimiento de las metas.

#### **7.2.1.2. Conformación de la estructura de la DGF en Sutel**

**Causa:** Aunado al tema del 1% establecido por Ley, abordado en el punto anterior, es importante señalar que pasaron varios años para que Sutel diera el paso hacia la creación formal de la estructura organizacional, recordemos que Fonatel fue creado por Ley en el año 2008 y es hasta el año el año 2012 que se crea la DGF.

Asimismo, en el proceso interno de creación de la unidad administradora del Fondo, persistió una incapacidad para desarrollar y formalizar instrumentos administrativos mandatorios, de acuerdo con las obligaciones que debía cumplir por Ley, tales como el organigrama, los procedimientos, los manuales, el sistema de valoración de riesgos y aquellos mecanismos relacionados con el control interno y la rendición de cuentas.

La principal justificante al respecto se da en razón de la dificultad de contratar el personal calificado requerido; sin embargo, no se considera una razón de peso, dado que las primeras plazas estuvieron aprobadas desde el 18 de agosto de 2010 (plazas del Director General y Profesional Jefe) y desde el 16 de noviembre de 2011 (dos plazas de profesional).

**Efecto:** Esto implicó que la gestión del Fondo tuviera un rezago de cuatro (4) años de operación desde la creación de Fonatel por Ley, en los cuales no se planificaron ni se desarrollaron programas o proyectos, debido a la conformación tardía de la estructura de la unidad (DGF) que se encargaría de gestionar y administrar a lo interno de la Sutel el Fondo.

#### **7.2.1.3. Personal suficiente, idóneo y capacitado**

**Causa:** Los retrasos de Sutel para conformar la DGF, evidentemente repercutieron en la contratación del personal necesario para atender los proyectos y programas de Fonatel, a lo cual se le debe sumar la limitante del 1%, que establece un tope de gastos y no permitió aumentar el recurso humano técnico y especializado para hacerle frente a la administración del Fondo.

Además, el personal contratado carecía de la suficiente experiencia y expertiz en la gestión y administración de programas públicos con carácter de bien social y conocimientos en temas fiduciarios, esto debido a que muchos de los funcionarios fueron trasladados desde otras unidades propias de Sutel, lo que implicó una curva lenta de aprendizaje por parte de estos.

Así las cosas, podría considerarse que en sus inicios Fonatel no contó con el personal idóneo y capacitado para hacerle frente a las tareas asociadas a su gestión.

**Efectos:** La falta de recurso humano durante esos años para atender todas las funciones administrativas, provocó que acciones y tareas que debían ser cotidianas tomaran mucho más

tiempo para llevarse a cabo, debido a lo mencionado en el punto anterior, respecto a la curva de aprendizaje. Además, ocasionó que se cometieran errores o imprecisiones administrativas y de gestión que atrasaron la formulación y planificación de los proyectos, lo cual se refleja en la duración de estas etapas y el tiempo que tomó pasar de un estado de planificación a un estado de ejecución, en de los proyectos de la cartera de Fonatel.

#### **7.2.1.4. Coordinación interinstitucional**

**Causa:** No se ha dado de la forma más eficiente desde sus inicios, tomando como referencia el caso de la colaboración técnica de Sutel con la DGT del Ministerio de Hacienda, en la cual se evidenció que la comunicación entre instituciones fue deficiente y ocasionó problemas para la verificación de la exactitud de los montos declarados y pagados por el contribuyente; y su traslado a Fonatel por parte de la DGT, a falta de un procedimiento de mutuo acuerdo.

Asimismo, en la ejecución propia de los programas y proyectos, se han evidenciado este tipo de falencias, por ejemplo:

- 1) En la rendición de cuentas al Micitt, respecto a las metas 3 y 6, que siendo el responsable Sutel/ Fonatel, se indica que la información debe ser suministrada por MIVAH, lo que no resulta válido.
- 2) El caso de la meta 1 del programa 1, en la que se dan atrasos por la coordinación entre el ICE y el MEP para la elaboración del Compromiso de Adhesión.
- 3) Los problemas que han afrontado los operadores para la obtención de permisos ante SETENA y SINAC, para instalar infraestructura de soporte.
- 4) Los atrasos para realizar las instalaciones eléctricas, redes internas y de infraestructura de cada uno de los CPSP, por cierre de las instituciones en diciembre y enero.

**Efecto:** Lo anterior ha impactado de forma negativa en la gestión de Fonatel, ya que los atrasos ocasionados por terceros (instituciones, operadores, entre otros) han perjudicado la oportuna ejecución de los proyectos que conforman los programas de esta cartera, no permitiendo el avance de la etapa de ejecución, afectando directamente el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas y proyectos.

#### **7.2.1.5. Una política pública no adecuada para Fonatel**

**Causa:** La política pública establecida en el PNDT 2015-2021, que rige como objetivo de orden superior para el cumplimiento y acatamiento de Sutel sobre Fonatel, para reducir la brecha digital y permitir el acceso y uso de las TIC's, por medio de su cartera de programas públicos, no fue desarrollada de la forma correcta, ya que esta política pública fue elaborada a partir de los objetivos y metas específicas numéricas, contemplados dentro de cada uno de los proyectos de la cartera de programas, ya establecidos previamente por Fonatel y no nace desde una propuesta o acción de política pública, cumpliendo con su respectivo ciclo y formulación, así como los respectivos estudios de factibilidad a saber, de esta forma, al forzar esa cartera de proyectos para convertirlos en una política pública, se conforma esta por objetivos y metas (los mismos) tan puntuales cuantitativamente, que no permite un rango de acción y genera una gran dificultad de modificación.

**Efecto:** Debido a lo anterior, medir el impacto que ha tenido la política pública en la brecha digital, acceso y uso a las TIC's se ve limitado al cumplimiento de metas cuantitativas ligadas a las entregas de equipos, alcance de distritos y hogares. Lo cual no permite medir el impacto real que ha tenido Fonatel en la reducción de la brecha digital en sí, al ser una política pública con metas muy cuantitativas, extraídas directamente de programas públicos ya conformados de previo.

### 7.2.1.6. Responsables ante la política pública

**Causa:** Dentro del PNDT 2015-2021, la responsabilidad de cumplir los objetivos y metas que buscan reducir la brecha digital en Costa Rica y promover el acceso universal y uso de las TIC's por parte de los costarricenses, recae única y exclusivamente sobre Sutel, como se ha reiterado anteriormente, es el responsable de gestionar Fonatel.

No obstante, existen varias instituciones públicas que se encuentran involucradas en la estructura operativa de los diferentes programas de Fonatel, tanto a nivel de partícipes, como a nivel de beneficiarias y que deben generar acciones importantes para el avance de los proyectos; sin embargo, a estas instituciones no les puede pedir rendición de cuentas debido a que no figuran como responsables de ninguna acción de la Política Pública.

La participación de estas instituciones en algunos casos es sumamente relevante, al punto de poder incidir en el cumplimiento de las metas y objetivos en tiempo. Por citar algunas: CCSS, MEP, Setena, Micitt, gobiernos locales, entre otras.

**Efectos:** Atrasos propios de las gestiones de estas instituciones partícipes o beneficiarias, por ejemplo, tramitar o aprobar permisos, enviar formulaciones, presentar solicitudes, y realizar levantamiento de requerimientos, entre otros.

Estos atrasos han afectado la gestión de Sutel sobre Fonatel, ya que a nivel de cumplimiento de la política pública el único responsable de alcanzar los objetivos y metas anuales del PNDT 2015-2021 es Sutel, y no aparece responsabilidad alguna por los atrasos que pudieran ocasionar otras instituciones relacionadas.

#### **7.2.1.7. Planteamiento de objetivos y metas**

**Causa:** En este aspecto se puede considerar que muchas de las justificantes de los atrasos aducidas por Fonatel pudieron haberse previsto, de haberse realizado análisis más profundos, previos al planteamiento de las metas y objetivos, por ejemplo, la carencia de una definición oportuna de los alcances o condiciones de ciertos programas para los casos de Territorios Indígenas, Dispositivos para CPSP y Sitios Públicos o las dificultades en la ejecución de proyectos por las características de las poblaciones beneficiarias (Hogares Conectados), debido a que se trabaja con bases de datos (del IMAS) calificadas como deficientes.

**Efecto:** No haber planteado o desarrollado debidamente el alcance de los objetivos y metas establecidas en el PNDT, realizando los respectivos análisis y estudios de factibilidad, que deben realizarse en el ideal de una política pública y el ciclo que la conforma, tal como se indicó anteriormente, conllevó a que los objetivos de los programas de Fonatel, en su mayoría, se plantearan de forma más cuantitativa, enfocados principalmente en cantidades a cumplir y no a la obtención de un impacto significativo al implementarse. Así las cosas, la gestión de Sutel y la DGF se evalúa en función de las cantidades establecidas por meta (cuántos dispositivos entregó, cuántos CPSP tiene habilitados, etc.), más que por los resultados o impactos sobre la reducción de la brecha digital y el acceso y uso de las TIC's por parte de la ciudadanía costarricense.

#### **7.2.1.8. Mecanismos de seguimiento y confiabilidad de la información**

**Causa:** La confiabilidad de la información es la observación más reiterada y relevante en los informes analizados previamente en el desarrollo de esta investigación, de acuerdo con la CGR y el Micitt, esta se considera una de las causas principales del no cumplimiento de las metas, en la ejecución de los programas y proyectos de Fonatel, debido a que se identificó

información imprecisa y con datos que varían de un informe a otro, para los mismos proyectos y periodos, lo que pone en evidencia que la DGF no contaba con los mecanismos de seguimiento oportunos, que generaran información y datos confiables de las acciones, tareas y gestiones realizadas por las unidades ejecutoras, en cada uno de los programas de Fonatel.

**Efecto:** Al no existir bases de datos e información confiable, certera y oportuna proveniente de mecanismos de seguimiento efectivos de la DGF, sobre las unidades ejecutoras del Banco Fiduciario, la toma de decisiones se realizaba a ciegas, basada en supuestos, no en datos exactos. Lo anterior generó diversas dudas acerca de la gestión de Sutel sobre el Fondo y el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas.

#### **7.2.1.9. Adaptarse a la dinámica comercial de los nuevos avances tecnológicos**

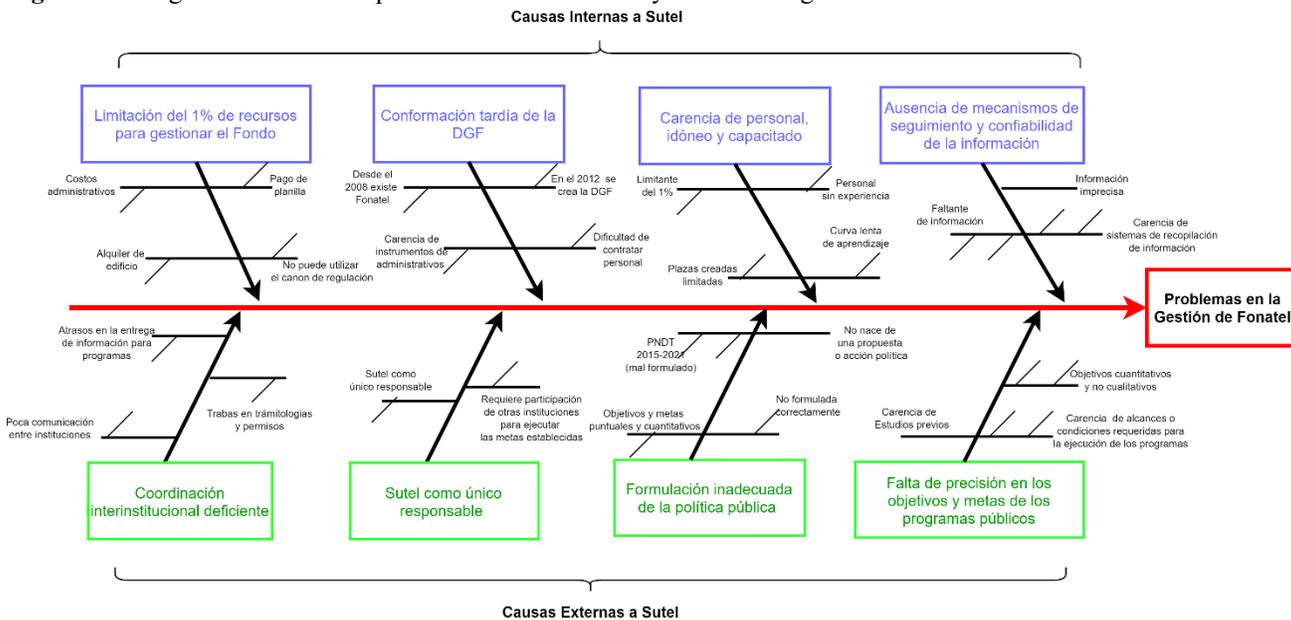
**Causa:** Para el caso específico del hallazgo correspondiente a que los proyectos provisionan preferiblemente, una conexión fija para voz y datos, excluyendo a los servicios de telecomunicaciones móviles, restando de esta forma rentabilidad, sostenibilidad, alejando del punto de equilibrio los proyectos y limitando a los posibles oferentes de los concursos licitatorios, ya que como lo cita el informe N.º DFOE-IFR-IF-00001-2020 de la CGR, de acuerdo con lo establecido en el transitorio VI de la Ley General de Telecomunicaciones, existe la obligatoriedad de que se consideren los nuevos avances tecnológicos, las acciones estratégicas y proyectos que se formulen, deberán tomar en cuenta tanto la innovación tecnológica como las últimas tecnologías disponibles, que permitan una escalabilidad y mayor aprovechamiento de los beneficios a futuro. Asimismo, deberá existir una congruencia

entre las necesidades directas de las personas usuarias o poblaciones meta, y el alcance y contenido de los perfiles de los proyectos.

**Efecto:** La limitación en la tecnología a implementar en los proyectos para satisfacer las necesidades de las comunidades bajo un esquema tecnológico de acceso a servicios de voz y datos mediante redes fijas, limitó y limita directamente la cartera de potenciales oferentes a los concursos licitatorios de los proyectos de Fonatel, ya que los operadores de tecnologías móviles no podían concursar por la delimitación tecnológica. Y esto afecta en el impacto de la gestión de Fonatel, por cuanto hay comunidades donde es casi imposible hacer llegar el servicio mediante redes fijas por las limitaciones del terreno, las cuales si pudiesen ser suplidas por redes móviles.

A modo de resumen se presenta lo indicado anteriormente, en el siguiente diagrama de Ishikawa que trata de mostrar como las causas identificadas en esta investigación afectan directamente la gestión de Sutel sobre el Fonatel.

**Figura 36.** Diagrama de Ishikawa para ver la relación causa y efecto en la gestión de la Sutel.



**Fuente:** Elaboración propia, basado en la estructura organizacional de Sutel (2020).

## **7.2.2. Principales aspectos o falencias en la gestión sobre Fonatel por parte de la Sutel detectados durante el periodo de estudio**

A continuación, se detallan los principales aspectos y falencias que se lograron identificar en conjunto con el panel de expertos entrevistado, una vez analizada y expuesta toda la información hallada de la gestión de Fonatel por parte de Sutel y revisado el contexto de la gestión de Sutel sobre Fonatel.

### **7.2.2.1. Desarrollo de una política pública de forma poco oportuna**

La política pública para atender las necesidades de reducir la brecha digital (2008 al 2015), fue establecida formalmente mediante el PNDT 2015-2021 y como se mencionó anteriormente, esta fue elaborada a partir de los programas y proyectos ya existentes para Fonatel y no a la inversa, por lo que no contó con oportuna formulación. Lo que limitó tácitamente el rango de acción que proveería una política pública correctamente formulada, ya que al ser una Política Pública con metas tan puntuales, cualquier modificación o adaptación necesaria para un proyecto en específico, no podría ser realizado por la DGF y las unidades de gestión, sino que debía ser modificado por la rectoría, es decir el Micitt en la propia política.

Adicionalmente, es importante recordar que pese a la inclusión de la Política Pública en el PNDT 2015-2021, fue hasta 2016 cuando se las metas del PNDT relativas al Fonatel, fueron incluidas en el PND hasta en 2016, por lo que se pasó un año sin Política Pública vigente. Anterior a este periodo se regía por el PNDT 2009-2014 el cuál reconocía a Fonatel como mecanismo para garantizar el acceso universal, pero no establecía una política pública como tal.

Este punto es sumamente relevante, ya que en el momento que las metas se den por cumplidas en el futuro cercano, la ampliación de las metas debe realizarse por Micitt, directamente en el PNDT vigente al momento que esto suceda, de lo contrario la DGF quedaría funcionando únicamente como un administrador en custodia de los fondos, sin proyectos por ejecutar.

#### **7.2.2.2. Carencia de estudios de factibilidad**

El punto anterior detalla cómo fue conformada la política pública, lo que evidencia una carencia de estudios de factibilidad previos, que debieron realizarse con el fin de orientar la toma de decisiones respecto al establecimiento de objetivos y metas.

Como ejemplo de esto, en el caso del programa 1 “Comunidades Conectadas”, ya estando en marcha el desarrollo del proyecto, surge la necesidad de un reglamento por parte de SETENA, para la regulación de la construcción de infraestructura en zonas limítrofes trasfronterizas, así mismo en el caso de desarrollo de infraestructura en zonas de parques nacionales y se requería igualmente un reglamento que la regulara esta misma situación.

Para el caso del programa “Territorios indígenas”, la meta no se contempló que debían respetarse los convenios internacionales sobre los derechos indígenas (El Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, No. 169), y que, en concordancia con estos, se requería de una consulta previa a estas comunidades, lo que implicaba no solo consultarles, sino respetar su decisión de aceptar o no el establecimiento del programa en sus territorios. Como consecuencia de lo anterior se dio un retraso de 4 años en tanto se realizaba la consulta, además del no cumplimiento de la meta, porque no todos los territorios aceptaron (solo 14 de 20).

Así las cosas, se evidencia la falta de visión de la política y una especie de imposición de proyectos, a falta de un diagnóstico oportuno.

#### **7.2.2.3. Falta de comunicación entre la DGF y el Consejo de la Sutel**

No existió la suficiente comunicación entre los miembros del Consejo y el director de Fonatel sobre temas importantes del avance de los programas de la cartera de Fonatel, no existió trabajo en equipo, se tomaban decisiones administrativas sin ser elevadas de previo a consenso y posterior aprobación del Consejo de la Sutel.

#### **7.2.2.4. Carencia de indicadores de evaluación**

En el caso de Fonatel, la Sutel ha estado utilizando indicadores de que miden el desempeño de sus labores en cuanto al cumplimiento de metas, dentro de su gestión no ha elaborado indicadores asociados directamente con medir la gestión, los cuales permitan evaluar temas estratégicos o relacionados con el nivel eficacia (o deficiencia) dentro de Fonatel, así como tampoco tienen indicadores de control de gestión que le permita tomar decisiones para corregir o fortalecer debilidades de su gestión.

Aunado a lo anterior, se dio el uso de indicadores diferentes por parte de Sutel y Micitt, en el caso específico de la información sobre el cumplimiento de las metas del Programa 1 “Comunidades Conectadas”, para el cual la Dirección General de Fonatel (DGF) basó su medición en las distintas etapas del proyecto; mientras que la Rectoría, es decir el Micitt lo hizo de acuerdo con el indicador establecido para cada meta, lo que refleja una falta de concordancia entre tales mediciones y por ende que no se tenga certeza razonable sobre lo realmente ejecutado y cumplido.

Como consecuencia no se han podido obtener datos o información confiable y certera sobre el impacto en la disminución de la brecha digital que se ha podido alcanzar con la gestión de Fonatel durante todos estos años.

#### **7.2.2.5. Sutel como único responsable**

Tal y como se ha reiterado anteriormente, Sutel es el responsable por el cumplimiento de las metas establecidas en el PNDDT, no obstante, también se ha señalado a lo largo de este trabajo, la necesidad de intervención por diferentes instituciones en el desarrollo de los proyectos, dada la naturaleza de estos, intervenciones que son claves e inciden directamente en los tiempos y plazos de cumplimientos y ejecución.

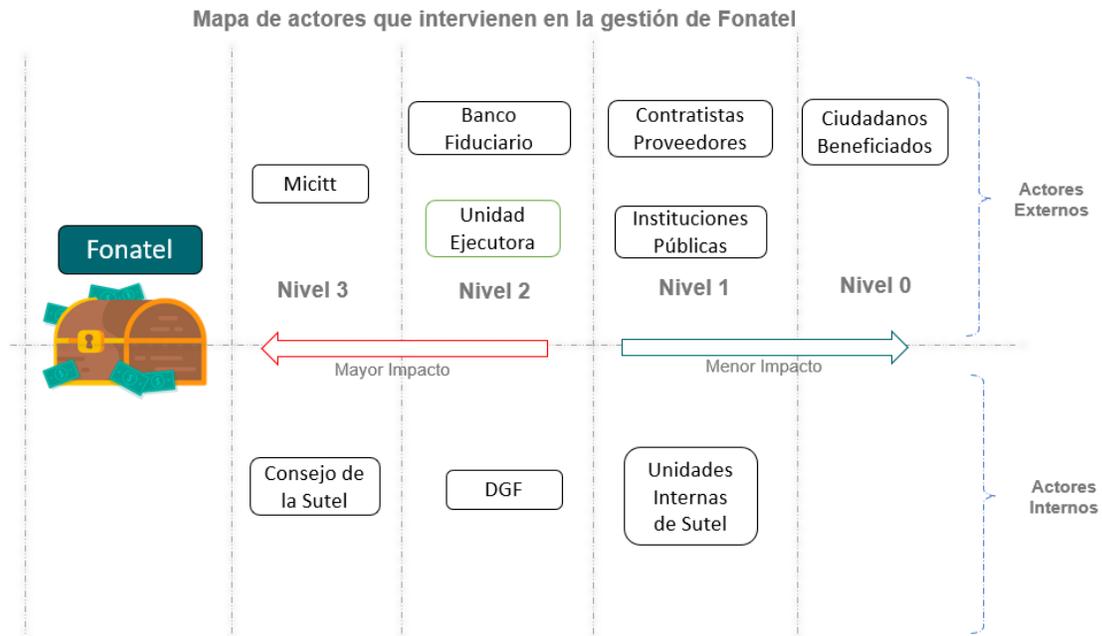
Sin embargo, no se han establecido por parte de la rectoría, responsabilidades, acciones o tareas de forma mandatoria para estas instituciones, que permita hacerlas visibles y solicitarles una rendición de cuentas al respecto.

Lo anterior, se podría considerar que no solo, no genera incentivos en que se realice una coordinación interinstitucional eficiente, sino que se deriva en una incompetencia de orden jerárquico para que Sutel pueda llamar a cuentas a estos actores.

#### **7.2.2.6. Actores que intervienen directamente en la gestión realizada por Sutel sobre Fonatel**

La realización de la presente investigación ha permitido identificar y determinar cuál es el grado de impacto directo que tienen los actores involucrados y relacionados con el tema de Fonatel. Como se muestra en la figura a continuación, se identifican 4 niveles de impacto sobre Fonatel, donde el nivel 3 es el nivel de mayor impacto en la gestión del Fondo, y por el contrario el nivel 0 no tiene mayor impacto en la gestión de Sutel sobre Fonatel.

**Figura 37.** Mapa de actores que intervienen en la gestión de Sutel sobre Fonatel durante el 2014 al 2018.



**Fuente:** Elaboración propia, extraído de la información de los informes anuales de Fonatel. Sutel (2014-2018).

Es por lo tanto que podemos identificar que los actores de mayor impacto se encuentran nivel de la política pública como lo es el Micitt y el mismo Consejo de la Sutel, son los que mayor impacto tienen en cuanto a realizar una buena o mala gestión del citado Fondo. Y es importante indicar que la DGF se ubica en un nivel 2, debido a que es la que se encarga de administrar y supervisar el Fondo, por lo tanto, estas acciones pueden afectar directamente la gestión de Sutel sobre Fonatel.

#### **7.2.2.7. Papel de la Rectoría por parte del Micitt**

Como se ha indicado reiteradamente, el papel de la rectoría del sector de telecomunicaciones recae sobre el Micitt, por lo que no solo le corresponde presentar los Planes Nacionales de Desarrollo de Telecomunicaciones, dictar política pública que rige a Fonatel, las metas correspondientes y velar por su cumplimiento, sino también intervenir en la coordinación interinstitucional para que estas metas se cumplan.

Sin embargo, como ya se ha mencionado, la elaboración de la política pública no cumplió con los seguimientos mínimos de formulación, sino que fue una adaptación de los objetivos y metas de los programas, sin tomar en cuenta las aristas y análisis indispensables para su planteamiento.

Respecto al tema de coordinación interinstitucional, existe la Comisión de Coordinación para la Instalación o Ampliación de Infraestructura de Telecomunicaciones (CCIAIT), creada mediante Decreto Ejecutivo N.º 36577-MINAET el 13 de junio del 2011 y modificada por Decreto Ejecutivo N.º 38366-MICITT el 26 de marzo de 2014, la cual está conformada por representantes del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL), El Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), y el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones. No obstante, esta comisión empezó a sesionar hasta el año 2016.

Así las cosas, en los primeros años, ante la ausencia de la rectoría respecto a la coordinación interinstitucional, se podría decir que la DGF en su afán por mejorar la gestión, empezó a sustituir ese trabajo, lo cual aunado al poco personal con el que cuenta, con esa práctica se vio limitada para concentrarse en las tareas que si correspondían, propias del desarrollo, gestión, ejecución y seguimiento de los programas y proyectos de Fonatel.

## Capítulo 8

### 8. Conclusiones y recomendaciones de la gestión de la Sutel sobre Fonatel

El presente trabajo final de investigación aplicada ha permitido determinar las siguientes conclusiones y recomendaciones, en relación con la gestión pública realizadas por la Sutel sobre Fonatel durante el periodo de 2014 al 2018.

#### 8.1.

#### 8.2. Conclusiones

A lo largo de la investigación se ha realizado un análisis de la gestión pública de la Sutel sobre el Fondo Nacional de Telecomunicaciones, durante el periodo que comprende los años del 2014 al 2018. En esta sección se citan las principales conclusiones identificadas.

##### 8.2.1. Conclusiones sobre la gestión de Sutel

1. Fonatel, por medio de la Ley LGT N° 8642, fue dado en resguardo a la Sutel, como ente regulador de telecomunicaciones, para que este administrara y ejecutara los recursos del Fondo, con el fin de reducir la brecha digital y brindar el acceso y uso a los servicios de telecomunicaciones a toda la sociedad costarricense.
2. La Sutel creó específicamente la Dirección General de Fonatel (DGF) en el año 2012, para administrar y gestionar los recursos del Fondo, por lo que se considera a esta unidad como la experta, encargada y responsable de la gestión de Fonatel.
3. Aunque Fonatel es administrado por la DGF, como una unidad que forma parte de la estructura organizativa del Regulador de las telecomunicaciones (la Sutel), la DGF y su cartera de programas se tienen que alinear a lo establecido en el PNDDT, establecido por el Rector del sector de telecomunicaciones (Micitt).

4. La DGF trabaja en el nivel de la gestión de programas públicos, por lo anterior posee una cartera de programas con distintos proyectos, que buscan con el cumplimiento de sus objetivos atender la política pública de reducir la brecha digital en Costa Rica.
5. La DGF realiza su gestión sobre Fonatel enfocada en la gestión por resultados, es decir cada programa de su cartera tiene una cantidad de objetivos y metas por cumplir anualmente y es por lo anterior que su gestión y esfuerzos se enfocan en el cumplimiento de las metas al finalizar el periodo establecido.

### **8.2.2. Conclusiones sobre el análisis de la gestión y el control de la gestión en Fonatel**

6. Aunque Fonatel se creó desde el año 2008, es hasta el año 2012 que se inició su gestión operativa con la creación de su primer programa Comunidades Conectadas, y es entre los años 2017 y 2018 cuando se realiza la mayor actividad de gestión y ejecución por parte de la DGF en la cartera de programas.
7. La gestión realizada por la DGF en los programas de la cartera se centró, principalmente en actividades exclusivas de formulación y planeación de los programas y proyectos, aspectos relacionados con contratación administrativa, actividades de supervisión y de acompañamiento al Banco fiduciario y a las unidades ejecutoras de cada uno de los programas en ejecución.
8. Dentro de un programa en ejecución, la DGF se convierte en una unidad supervisora que brinda acompañamiento y seguimiento a los diferentes actores hasta cumplir los objetivos establecidos. Los encargados de llevar a cabo la ejecución operativa de los programas son otras unidades o actores llamadas “unidades ejecutoras”, las cuales a

su vez supervisan a los operadores proveedores de telecomunicaciones que fueron adjudicados para brindar servicios que requiere cada programa al ejecutarse.

9. La información de carácter cuantitativa correspondiente a los informes anuales de la gestión de Fonatel, publicados por Sutel, presentan grandes divergencias entre la información indicada para un programa en específico, de un informe a otro, lo que conlleva a tener poca certeza de la precisión de la información brindada por la DGF.
10. Entre todos los programas de la cartera de Fonatel, el programa Comunidades Conectadas (PCC) es el que tiene mayor cantidad de proyectos en etapa de ejecución y en etapa de producción, dado que el este es ejecutado desde el año 2012. Por otra parte, programas como Espacios Públicos Conectados (PEPC) y Red de Banda Ancha Solidaria (PRBAS) le han tomado a la DGF más de 2 o 3 años en una etapa de planificación.
11. Los recursos de Fonatel aumentaron año tras años por tres motivos, la CEPF aportada de forma anual como porcentaje sobre los ingresos brutos de los operadores y proveedores, la no ejecución de los proyectos no permitió a la DGF gastar los recursos presupuestados para los programas, por el contrario acumularlos y por último, al aumentar el Fondo derivado de las acciones anteriores, por medio de la administración de este vía fideicomiso, se generaron rendimientos que también contribuyeron a incrementar las arcas de recursos de Fonatel.
12. De todo el periodo estudiado, se identificó que en el último año en estudio, es decir el 2018, es cuando la DGF logra realmente ejecutar los recursos presupuestados para atender los programas PCC, PHC, y PEPC, logrando una mayor ejecución que en años anteriores.

13. El análisis realizado con el modelo de evaluación de la gestión integral, permitió analizar la gestión pública realizada por la DGF sobre Fonatel durante el 2018, como resultado del análisis se obtuvo una nota de 66,98% lo que de forma cualitativa representó una gestión “Regular” por parte de la DGF, en el estudio se detectaron porcentajes muy bajos en la gestión principalmente de los programa PCC (41,50%) y en el PHC (57,40%), además de una baja ejecución presupuestaria de los recursos de Fonatel (60%) durante el año 2018.
14. Se determinó que tanto la Sutel como la DGF cuentan con los mínimos instrumentos de control de la gestión, los cuales aplican de forma diferente (a priori, durante y posteriori) en el transcurso del año a sus distintas actividades de gestión y en específico a la cartera de programas de Fonatel, lo cual demuestra que no hay una estandarización en la aplicación de dichos instrumentos de control.
15. Al evaluar la fortaleza del sistema de control de la gestión que posee tanto la Sutel como la DGF para Fonatel, estos obtuvieron una nota de 59,09% y de 50% respectivamente, lo que indica para cada sistema de control de gestión implementado por esas unidades su fortaleza es “Muy baja”.
16. La calificación de “Muy baja” en la fortaleza de los sistemas de control de la gestión de Sutel y de la DGF, podría relacionarse de forma directa con la nota de “Regular” obtenida en la evaluación de la gestión integral de la DGF y de esta forma, considerar que debido a debilidades en el control de la gestión de la Sutel como administrador de Fonatel, el resultado ha sido una gestión pública deficiente sobre la administración del Fondo.
17. Los modelos aplicados de evaluación de la gestión integral y de la evaluación de la fortaleza del sistema de control de la gestión, permitieron además de brindar una nota

cualitativa, identificar las áreas o actividades con oportunidades de mejora, tanto para la Sutel como por la DGF, identificando un potencial para mejorar no solo las calificaciones obtenidas, sino también la gestión institucional sobre Fonatel.

### **8.2.3. Conclusiones sobre los factores o causas que incidieron en la gestión de Sutel sobre Fonatel**

18. Que de acuerdo con el informe DFOE- IFR- IF -02-2013 de la CGR, de abril del año 2013, se determinó un uso ineficiente de los recursos, dado que Sutel no había sido capaz de diseñar y ejecutar los programas y proyectos suficientes para utilizar el monto acumulado a esa fecha y con ello generar los beneficios esperados por los sectores que demandan el cumplimiento de los objetivos pretendidos con la creación del Fonatel. Encontrando entre los principales hallazgos:
- a) Retrasos importantes en la conformación estructura administrativa.
  - b) Deficiencias en la asistencia técnica por parte de la Sutel a la DGT del MH, para la verificación de los montos declarados y pagados por el contribuyente.
  - c) Diferencias entre los montos cobrados y lo depositado a Fonatel por parte de la Tesorería Nacional.
  - d) Retención del 8% correspondiente al impuesto de renta en algunas inversiones de Fonatel, cuya recuperación generaba un gasto administrativo.
  - e) Riesgo de que la proyección de ingresos y gastos administrativos relacionados con el Fonatel estuviera alejada de la realidad, al no considerar variables que podrían afectar significativamente el mercado.
  - f) Prorrogas y retrasos no documentos en la conformación de la unidad de gestión.

g) Imposibilidad de definir y ejecutar en forma oportuna los programas y proyectos financiados con los recursos de Fonatel.

19. Que el Informe DFOE-IFR-IF-00003-2019 de la CGR, concluyó que cifras reportadas respecto a los resultados de las metas PND 2015-2018 al 31 de diciembre de 2018, repercuten en la confiabilidad de la información, dado que existe un desfase en los plazos de remisión de los informes de seguimiento de metas, por parte de Sutel a Micitt y de este último a MIDEPLAN.

20. Que en concordancia con Informe N.º DFOE-IFR-IF-00001-2020 de la CGR, se identificó la limitación a conexiones fijas, en la prestación y oferta de servicios, lo cual ha privado a poblaciones beneficiarias de la posibilidad de contar con un servicio móvil subsidiado por el Fondo. Además, se calificó de previsibles las demoras en la entrada en producción de los proyectos de Fonatel, entre los cuales se identificaron:

- a) Demoras en los procesos concursales.
- b) Atrasos en la entrega de los proyectos por parte de los operadores, debido a dificultades en la instalación de infraestructura en zonas fronterizas y zonas de reserva natural.
- c) Dificultad de acceso a sitios, expropiaciones y obtención de permisos.
- d) Carencia de una definición oportuna de los alcances o condiciones de algunos programas.
- e) Dificultades en la ejecución de proyectos por las características de las poblaciones beneficiarias, dado la poca calidad de las bases de datos disponibles.
- f) Deficiente seguimiento sobre el cumplimiento de metas, debido entre otros aspectos a la ausencia de una definición previa de la información e

instrumentos que permitan análisis comparativos de resultados intermedios y efectos finales.

21. Que el Informe Técnico N.º MICITT-DEMT-DPPT-002-2019 del Micitt, determinó que del total de metas de Fonatel al 31 de diciembre de 2018, ocho (1-2-3-5-6-7-13 y 14) se calificaron como no cumplidas al periodo de compromiso indicado, una meta (12) se clasificó como en riesgo de cumplimiento y únicamente 4 metas (8-9-10-11) se clasificaron como cumplidas. Asimismo, se concluyó que existe poca confiabilidad de los datos de seguimiento de los programas y proyectos.
22. Que la principal causa surge desde la conformación de la política pública, la cual durante los primeros años de vida de Fonatel se rigió mediante la creación de proyectos que atendían la necesidad de reducir la brecha digital, y una vez que se plantea conformar la política pública que se incorporaría al PNDT 2015-2021 la misma Sutel presentó ante la rectoría del sector (Micitt), institución encargada de elaborar el PND los programas públicos ya en ejecución de Fonatel, los cuales fueron tomados como la base para la conformación de la política pública, acción que limitó directamente el rango de acción que tenía la Sutel sobre Fonatel durante los años 2014-2015 debido a que su gestión debía basar únicamente en el cumplimiento de metas cuantitativas planteada dentro una mala estructuración y conformación de política pública para afrontar la necesidad de reducir la brecha digital.
23. Que las causas secundarias que afectaron la gestión de Fonatel por parte de Sutel durante el periodo 2014 al 2018 fueron:
  - a) La limitante del 1% de recursos para gestionar administrativamente el Fondo.
  - b) Conformación tardía de la estructura de la DGF.

- c) Personal insuficiente, sin experiencia en ejecución de programas públicos con carácter social.
- d) Falta de coordinación interinstitucional entre los distintos actores involucrados en los programas.
- e) Una política pública no adecuada para Fonatel elaborada a partir de los objetivos y metas específicas numéricas, sin contar con la oportuna formulación, así como los respectivos estudios de factibilidad.
- f) Sutel es señalado por el PNDDT 2015-20121 como el único responsable de la gestión y cumplimiento de los objetivos y metas que buscan reducir la brecha digital.
- g) Carencias en la planeación de los objetivos y metas para cada uno de los programas de la cartera de Fonatel.
- h) Carencia de mecanismos de seguimiento y confiabilidad de la información relacionada a la ejecución de los programas de Fonatel.
- i) Las limitaciones técnicas y tecnológicas impuestas para poder llevar servicios tecnológicos a las comunidades de los programas que limitan la participación de oferentes idóneos.

24. Qué las principales aspectos o falencias en la gestión sobre Fonatel por parte de la Sutel detectados durante el periodo analizado fueron:

- a) El desarrollo de una política pública de forma poco oportuna, elaborada a partir de los programas y proyectos ya existentes y no a la inversa, lo cual limitó tácitamente el rango de acción.

- b) La Carencia de estudios de factibilidad que debieron realizarse con el fin de orientar la toma de decisiones respecto al establecimiento de objetivos y metas y la falta de visión de la política falta de un diagnóstico oportuno.
- c) Comunicación deficiente entre la DGF y el Consejo de la Sutel.
- d) Carencia de indicadores de evaluación o el uso de indicadores diferentes por parte de Sutel y Micitt para un mismo proyecto.
- e) Incompetencia de orden jerárquico por parte de Sutel para llamar a cuentas a otros actores.
- f) Papel ausente por parte de la rectoría en la elaboración de la política pública y en temas de coordinación interinstitucional.

### **8.3. Recomendaciones**

Una vez indicadas las conclusiones, se procede a realizar las siguientes recomendaciones tras el análisis previo realizado en la gestión pública de la Sutel sobre el Fonatel, a continuación, se citan las principales recomendaciones.

#### **8.3.1. Recomendaciones sobre la gestión de Fonatel por parte de Sutel**

1. Se recomienda a la Sutel intervenir más en las acciones administrativas de la DGF sobre la cartera de Fonatel, para un mayor acompañamiento por parte del Consejo Superior de la Sutel y de su grupo de asesores en el seguimiento de las actividades para el cumplimiento de las metas establecidas.
2. Se sugiere trabajar en las oportunidades de mejora determinadas mediante los resultados obtenidos en la evaluación de la gestión integral, interviniendo aquellas áreas identificadas con la finalidad de mejorar la gestión sobre el Fondo.

### **8.3.2. Recomendaciones sobre los sistemas de control de la gestión**

3. Se identificó que la Sutel y específicamente la DGF, cuentan con diferentes instrumentos de control de la gestión, los cuales presentan diferentes niveles de fortalezas según indicaron tanto la misma Sutel como la DGF dentro de los componentes que conforman el sistema de control de la gestión, por lo que es necesario que ambas dependencias trabajen en conjunto para establecer elementos y componentes estandarizados que incrementen y mejoren esos niveles de control de la gestión.
4. Con los resultados obtenidos en la evaluación de la fortaleza del sistema de control de la gestión, se lograron identificar los componentes que deben ser robustecidos por parte de la Sutel, para lograr mejorar las áreas más débiles y de esta forma se influya directamente sobre la gestión de Fonatel.

### **8.3.3. Recomendaciones sobre las causas y efectos que afectan la gestión de**

#### **Fonatel**

5. Se recomienda a la Sutel coordinar sesiones de trabajo con el Micitt, con la suficiente anticipación, para formular de forma oportuna la nueva política pública que se implementará en el PNDT a partir del año 2022, ya que el PNDT actual termina su vigencia en el año 2021, esto le permitiría a la Sutel definir de forma pertinente los objetivos superiores que buscaría la política pública y que sería atendida mediante la ejecución de los programas públicos.
6. La nueva política debería ser formulada tomando en cuenta los elementos constitutivos y el estudio del ciclo que debe tener toda política pública, con el fin de que sea planteada de forma estratégica, con una visión mucho más amplia y se

establezcan mediciones del impacto que pueden generar los programas y proyectos de Fonatel, directamente en la disminución de la brecha digital, evitando centrarse en metas meramente cuantitativas, por el contrario incorporando en la formulación objetivos relacionados la alfabetización digital de la población. Lo anterior permitiría que la DGF tenga un rango más amplio de acción en la modificación de los proyectos, situándolos en el eslabón de lo operativo y sobre todo diferenciando la política pública que tendría una visión más estratégica y evitaría a la DGF caer en un cierre técnico por cumplimiento de todos los programas de Fonatel, quedando como un simple administrador de la contribución parafiscal y el subsidio del año cinco de cada programa (que vencen en 2027).

7. Micitt y Sutel deben realizar esfuerzos conjuntos en definir y unificar mecanismos de seguimiento y la utilización de indicadores de gestión de forma estándar, con el fin de lograr una mayor confiabilidad en la información y datos generados.
8. Se sugiere a Sutel realizar un replanteamiento y una revisión de los programas y proyectos actuales, conforme la formulación de la nueva política pública, para mantener la congruencia intencional de estos con la misma.
9. Se requiere un papel protagónico del Micitt como ente rector, tanto en la creación de la política pública, como en el establecimiento de responsabilidades a todos los actores involucrados y en la mejora de la coordinación interinstitucional.

## Bibliografía

### 9. Referencias bibliográficas

- **Alvarado, J.** (2018). *Sutel gastó mitad de fondos de programa, pero beneficia solo al 7% de la población esperada*. Recuperado el 13 de agosto de 2019 de: [https://www.crhoy.com/nacionales/sutel-gasto-mitad-de-fondos-de-programa-pero-beneficio-solo-al-7-de-lo-esperado/#:~:text=La%20Superintendencia%20de%20Telecomunicaciones%20\(Sutel,7%25%20de%20la%20poblaci%C3%B3n%20esperada.](https://www.crhoy.com/nacionales/sutel-gasto-mitad-de-fondos-de-programa-pero-beneficio-solo-al-7-de-lo-esperado/#:~:text=La%20Superintendencia%20de%20Telecomunicaciones%20(Sutel,7%25%20de%20la%20poblaci%C3%B3n%20esperada.)
- **Arias, F.** (1998). *Introducción a la técnica de investigación en ciencias de la administración y del comportamiento*. (Quinta Edición). México: Trilla.
- **Barrantes, R.** (2009). *Investigación: un camino al conocimiento, un enfoque cuantitativo y cualitativo*. (15ª reimpresión de la primera edición). San José, Costa Rica: EUNED
- **Bello, Rosario (2014)** *Sistema de evaluación y políticas públicas en América Latina ¿se está avanzando?*. Serie Gestión Pública ILPES/CEPAL N°78
- **BID/ CLAD** (2017) *Modelo abierto de gestión para resultados en las organizaciones públicas*. Recuperado el 13 de diciembre de 2019 de: <http://old.clad.org/investigaciones/investigaciones-concluidas/modelo-abierto-de-gestion-para-resultados-en-las>
- **Blaug, R et al** (2016). *Capturing the public value of heritage: The proceedings of the London Conference*. English Heritage, Swidon.

- **CEPAL.** (2014). *La gestión pública por resultados*. En CEPAL, & CEPAL (Ed.), *Gestión pública por resultados y programación plurianual*. Santiago, Chile: Naciones Unidas. Recuperado el 3 de noviembre de 2019
- **CEPAL.** (2001). *Revista de la CEPAL no.74*. Recuperado el 04 de noviembre de 2019 de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/37884-revista-la-cepal-no74>
- **CEPAL.** (s.f.). *Acerca de Gestión pública*. Recuperado el 15 de noviembre de: <https://www.cepal.org/es/temas/gestion-publica/acerca-gestion-publica>
- **Chacón Jiménez, K.** (2018). *Las 13 faltas que le señala el Micitt a Fonatel*. San José, Periódico El Financiero. Recuperado el 14 de noviembre de 2019
- **Contraloría General de la República.** (2013). *DFOE- IFR- IF -02-2013*. Recuperado de: [https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs\\_cgr/](https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/)
- **Contraloría General de la República.** (2013). *DFOE-IFR-IF-13-2016*. Recuperado de: [https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs\\_cgr/](https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/)
- **Contraloría General de la República.** (2019). *DFOE-IFR-IF-00003-2019*. Disponible en: [https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs\\_cgr/](https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/)
- **Contraloría General de la República.** (2020). *DFOE-IFR-IF-00001-2020*. Recuperado de: [https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs\\_cgr/](https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/)
- **Cordero Pérez, C.** (2019). *Sutel incapaz de ejecutar todos los recursos que pide y ni todo lo que planea*. San José, Periódico El Financiero. Recuperado el 1 de noviembre de 2019.

- **Dankhe.** (1986). *¿En qué consisten los Estudios Descriptivos?* Recuperado el 07 de setiembre de 2019, de: <http://www.tecnicas-de-estudio.org/investigacion/investigacion22.htm>
- **DGIP.** (s.f). *Guía Metodológica General para la Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública.* Recuperado de: [www.sefin.gob.hn](http://www.sefin.gob.hn)
- **Garro, V.** (2018). *Introducción a los programas y proyectos. Curso de diseño y formulación de programas de la Maestría en Administración Pública con énfasis en Gestión pública.* Escuela de Administración Pública de la Universidad de Costa Rica.
- **Gómez, M.** (1985). *Elementos de estadística descriptiva.* (Segunda Edición). San José, Costa Rica: EUNED.
- **Gómez, M.** (2004). *Elementos de estadística descriptiva.* (Segunda Edición-reimpresión). San José, Costa Rica: EUNED.
- **ILPES.** (2014). *Instrumentos de la planificación y gestión pública en el siglo XXI.* En I. L. Social, & CEPAL (Ed.), *Panorama de la Gestión pública en América Latina y el Caribe.* Santiago, Chile: Naciones Unidas. Recuperado el 3 de noviembre de 2019
- **ILPES.** (2014). *Procesos y gestión pública : planificación, presupuesto, ejecución, seguimiento.* En I. L. Social, & CEPAL (Ed.), *Panorama de la Gestión pública en América Latina y el Caribe.* Santiago, Chile: Naciones Unidas. Recuperado el 3 de Noviembre de 2019
- **Kinnear, T. y Taylor, L.** (2005). *Investigación de mercados: un enfoque aplicado.* (Sexta Edición). México: Mc GrawHill, I. Inc.

- **Lara, J. (2016).** *Contraloría halla 'serias debilidades' en gestión de fideicomiso de Fonatel.* Recuperado el 13 de agosto de 2019 de: <https://www.nacion.com/el-pais/servicios/contraloria-halla-serias-debilidades-en-gestion-de-fideicomiso-de-fonatel/BF4AMJLMYVETFP25RN3WQA2I4/story/>
- **Lock, D (1988),** *The Gower Handbook of Management*, Gower Publishing Company
- **Makón, M. P. (2014).** *Reflexiones sobre la gestión por resultados.* En J. Máttar, D. E. Recuperado el 24 de noviembre de 2019 de: <http://www.sidepro-sa.com.ar/wp-content/uploads/2015/03/44-Reflexiones-sobre-las-gesti%C3%B3n-por-resultados.pdf>
- **Martín. R. (s.f.).** *Estadística y Metodología de la Investigación.* Recuperado el 17 de noviembre de 2019 de: [https://previa.uclm.es/profesorado/raulmmartin/Estadistica\\_Comunicacion/AN%C3%81LISIS%20DE%20CONTENIDO.pdf](https://previa.uclm.es/profesorado/raulmmartin/Estadistica_Comunicacion/AN%C3%81LISIS%20DE%20CONTENIDO.pdf)
- **Mideplan. (2010).** *Guía metodológica general para la identificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión pública.* Recuperado de: [www.mideplan.go.cr](http://www.mideplan.go.cr)
- **Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones. (2019).** *MICITT-DEMT-DPPT-002-2019.* Disponible en: <https://www.micit.go.cr/sites/default/files/resultados-del-seguimiento-anual-2018-pndt-2015-2021-29-agosto-2019.pdf>
- **Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones. (2018).** *Comisiones y Órganos colegiados.* Disponible en: <https://www.micit.go.cr/micitt/estructura-organizacional/comisiones>

- **Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones.** (2015). *Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones 2015-2021*. Recuperado de: [https://sutel.go.cr/sites/default/files/normativas/pndt\\_2015-2021.pdf](https://sutel.go.cr/sites/default/files/normativas/pndt_2015-2021.pdf)
- **Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones.** (s.f). *Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones 2015-2021*. Recuperado de: [http://www.elfinancierocr.com/ef\\_archivo/2009/mayo/31/\\_MMedia/0000007779.pdf](http://www.elfinancierocr.com/ef_archivo/2009/mayo/31/_MMedia/0000007779.pdf)
- **Monge, C.** (2013). *Opinión: Navegamos en bote de remos, con ancla de oro*. Recuperado el 13 de agosto de 2019 de: <https://archivo.crhoy.com/opinion-navegamos-en-bote-de-remos-con-ancla-de-oro/opinion/el-lector-opina/>
- **Montilla, O. (2002).** *Modelo para la evaluación de gestión de empresas industriales*. Cali Colombia. Edición N°92. Estudios Gerenciales.
- **Moore, Mark H** (1998) *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona, Editorial Paidós.
- **Muñiz. L.** (2013). *Como implantar y evaluar un sistema de Control de Gestión*. España: Profit Editorial.
- **OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos)**(2006) *Buenas practicas recientemente identificadas de gestión para resultados de desarrollo*. Banco Mundial. Recuperado 12 de diciembre de 2019 de: <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/36853632.pdf>
- **OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos)**(2019) *Gestión por resultado y presupuesto*. Santiago de Chile. ILPES/CEPAL.

- **Ortegón, Pacheco y Roura.** (2005). *Metodología general de identificación, preparación y evaluación de proyectos de inversión pública*. Santiago de Chile.
- **Pérez, J** (2013). *Control de la gestión empresarial (octava edición)*. Madrid, España. ESIC EDITORIAL.
- **Perrotti, J. Máttar, & D. E. Perrotti (Edits.)**. *Planificación, Prospectiva y gestión pública : Reflexiones para la agenda de desarrollo*. Santiago, Chile: CEPAL - Naciones Unidas. Recuperado el 27 de octubre de 2019.
- **Programa Sociedad e la Información y el conocimiento (PROSIC)** (2018), *Regulación de las telecomunicaciones, San José, Universidad de Costa Rica*. Recuperado el 25 de noviembre de 2019 de: [http://www.prosic.ucr.ac.cr/sites/default/files/recursos/final\\_informe\\_prosic\\_2018.pdf](http://www.prosic.ucr.ac.cr/sites/default/files/recursos/final_informe_prosic_2018.pdf)
- **Sánchez, F** (2003) *Planificación estratégica y gestión pública por objetivos*. Santiago de Chile ILPES/CEPAL. Recuperado el 2 de enero de 2020 de: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7284/1/S033145\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7284/1/S033145_es.pdf)
- **SCIJ.** (1996). *Ley N° 7593, Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos*. Recuperado el 29 de setiembre de 2019 de: [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=26314&nValor3=0&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=26314&nValor3=0&strTipM=TC)
- **SCIJ.** (2008). *Ley N°8660, Ley Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones*. Recuperado el 29 de setiembre de 2019 de:

[http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=63786](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=63786)

- **SCIJ.** (2008). *Ley N°8642, Ley General de Telecomunicaciones*. Recuperado el 29 de setiembre de 2019 de: [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=63431](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=63431)
- **SCIJ.** (2013). *Reglamento interno de organización y funciones de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos y su órgano desconcentrado (RIOF)*. Recuperado el 03 de octubre de 2019 de: [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_articulo.aspx?param1=NRA&nValor1=1&nValor2=74976&nValor3=97829&nValor5=2](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_articulo.aspx?param1=NRA&nValor1=1&nValor2=74976&nValor3=97829&nValor5=2)
- **Shack, N.** (2014). *La Articulación entre plan y el presupuesto. En & D. J. Máttar, Planificación, Prospectiva y gestión pública : Reflexiones para la agenda de desarrollo*. Santiago, Chile: CEPAL. Recuperado el 29 de Octubre de 2019.
- **Superintendencia de Telecomunicaciones.** (2014). *Informe anual 2014 Administración del Fondo Nacional de Telecomunicaciones FONATEL*. San José. Recuperado el 25 de noviembre de 2019.
- **Superintendencia de Telecomunicaciones** (2015). *Informe Anual 2015, Rendición de cuentas y transparencia*. San José. Recuperado el 25 de noviembre de 2019 de: <https://sutel.go.cr/fonatel/informes-fonatel>
- **Superintendencia de Telecomunicaciones** (2016). *Informe anual 2016 Rendición de cuentas y transparencia*. San José. Recuperado el 25 de noviembre de 2019 de: <https://sutel.go.cr/fonatel/informes-fonatel>.

- **Superintendencia de Telecomunicaciones.** (2017). *Informe anual FONATEL 2017 Rendición de cuentas y transparencia*. San José. Recuperado el 25 de noviembre de 2019 de: <https://sutel.go.cr/fonatel/informes-fonatel>.
- **Superintendencia de Telecomunicaciones.** (2018). *Informe anual Fondo Nacional de Telecomunicaciones (FONATEL)*. San José. Recuperado el 25 de noviembre de 2019 de: <https://sutel.go.cr/fonatel/informes-fonatel>.
- **Superintendencia de Telecomunicaciones.** (2019). *¿Qué es FONATEL?* Recuperado el 25 de noviembre de 2019 de: <https://www.sutel.go.cr/pagina/que-es-fonatel#:~:text=Es%20el%20Fondo%20Nacional%20de,de%20Telecomunicaciones%20N%C2%B0%208642>.
- **Superintendencia de Telecomunicaciones.** (2020). *Ejecución programas y proyectos FONATEL*. San José. Recuperado el 28 de junio de 2020 de: <https://sutel.go.cr/fonatel/informes-fonatel>.
- **Subirats J., Knoepfel P., Larrue C. & Vaonne F.** (2008). *Análisis y gestión de las políticas públicas*. Barcelona, España: Editorial Ariel, S.A.
- **Tinto. J.** (2013). *El análisis de contenido como herramienta de utilidad para la realización de una investigación descriptiva. Un ejemplo de aplicación práctica utilizado para conocer las investigaciones realizadas sobre la imagen de marca de España y el efecto país de origen*. Recuperado el 27 de noviembre de 2019 de: <https://www.redalyc.org/pdf/555/55530465007.pdf>
- **Uvalle Berrones, R.** (2004). *El valor Institucional de la gestión pública* . Revista Venezolana de Gerencia, 9, 1-29. Recuperado el 30 de octubre de 2019.

- **Vélez, L** (2008) *La investigación Cualitativa*. Recuperado el 28 de noviembre de 2019 de :  
[http://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/uploads/docs/velez\\_vera\\_investigacion\\_cualitativa\\_pdf.pdf](http://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/uploads/docs/velez_vera_investigacion_cualitativa_pdf.pdf)
  
- **Winchester, L** (2011), *Políticas presupuestarias y gestión por resultados en América Latina y el Caribe*, ILPES-CEPAL. Recuperado el 9 de noviembre de 2019 de:  
[https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/4/45114/Po1%C3%ADticaspublicasenALC\\_Winchester.pdf](https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/4/45114/Po1%C3%ADticaspublicasenALC_Winchester.pdf)

## Anexos

### **Anexo A: Cuestionario tipo entrevista utilizado para el panel de expertos**

Con base en su experiencia en temas Fonatel, se le solicita atender las siguientes preguntas y dar una respuesta a cada una. En caso de no saber alguna de las respuestas o se escapa de su área de conocimiento omitir la pregunta y continuar con la siguiente:

1. ¿Por qué la Sutel duró tanto en la conformación de la Dirección General de Fonatel?
2. ¿Considera que la DGF tenía el personal suficiente e idóneo para llevar dicha tarea?
3. ¿Qué tanta independencia existe en la gestión de Fonatel por parte de la DGF con respecto a Sutel? ¿Cuál es el papel que realmente juega el Consejo de la Sutel?
4. ¿Qué tanta participación tuvo la Sutel en los programas de Fonatel? (cuál es el control que tiene Sutel sobre Fonatel, sin pensar en la DGF).
5. ¿Cuál es el papel que realmente juega el Consejo de la Sutel?
6. ¿Porque considera que DGF dura tantos años en la formulación de sus programas?
7. ¿Cuáles son las principales causas que afectan a su parecer la gestión de Fonatel y en la ejecución de sus programas?
8. ¿En qué aspectos considera usted que la Sutel ha fallado o tenido falencias sobre Fonatel?

**Anexo B: Cuestionario para determinar la fortaleza del Sistema de Control  
realizado a Sutel y Fonatel**

La siguiente tabla fue remitida a las unidades de la DGF y PPCI para que fuera completado por esas unidades y poder identificar la fortaleza del Sistema de Control a nivel institucional.

Componentes del Sistema de Control a nivel institucional (Sutel)	SUTEL		Fortaleza del Componente				
	¿Existe?		Muy Bajo	Bajo	Normal	Medio	Alto
	Si	No					
1 Definición de control de gestión							
2 Planificación estratégica a largo plazo							
3 Responsable del Control Gestión							
4 Existe plan de cuentas y Centros de Gastos							
5 Existencia de Sistema de Control Interno.							
6 Existe un sistema informatizado integrado que sirva para gestionar las operaciones							
7 Sistema de información integrado ERP							
8 Sistema de protección de la información y seguridad informática							
9 Evaluación y conocimiento de los riesgos fiscales.							
10 Utilización de técnicas de benchmarking							
11 Existencia de un sistema de costes							
12 Control de costes de calidad y de no calidad							
13 Control de costes medioambientales							
14 Debe existir planes de control y reducción de costos							
15 Sistema de detección de riesgos y planes de minimización							
16 Debe existir un presupuesto (sistema de confección, discusión y aprobación del presupuesto)							
17 Sistema que detecte cuáles son los aspectos claves a medir							

Componentes del Sistema de Control a nivel institucional (Sutel)	SUTEL		Fortaleza del Componente				
	¿Existe?		Muy Bajo	Bajo	Normal	Medio	Alto
	Si	No					
18	Debe existir un conjunto de indicadores de control de gestión						
19	El sistema de <i>reporting</i> de control de gestión de estar compuesto de todos los elementos necesarios para comprobar el estado de la empresa y el cumplimiento de objetivos						
20	Implantar un sistema de retribución variable totalmente integrado con el sistema de control de la gestión.						
21	Debe estar definido y documentado todo el proceso de cierre mensual						
22	Debe estar implantado un sistema de análisis del <i>reporting</i> del control de gestión						

### **Anexo C: Cuestionario para determinar los instrumentos con los que cuenta el Sistema de Control realizado a Sutel y Fonatel**

La siguiente tabla fue remitida a las unidades de la DGF y PPCI para que fuera completado por esas unidades y poder identificar los instrumentos con los que cuenta el Sistema de Control a nivel institucional.

Instrumentos	Momento de su aplicación				Consideraciones
	No se hace	A priori	Durante	Posteriori	
Manuales organizativos y de procedimientos	Sutel				
	DGF				
Intervención	Sutel				
	DGF				
Inspección	Sutel				

Instrumentos	Momento de su aplicación				Consideraciones
	No se hace	A priori	Durante	Posteriori	
	DGF				
Control interno	Sutel				
	DGF				
Auditoría interna	Sutel				
	DGF				
Auditoría externa	Sutel				
	DGF				
Auditoría operativa	Sutel				
	DGF				
Contabilidad analítica	Sutel				
	DGF				
Control presupuestario	Sutel				
	DGF				
Análisis por ratios	Sutel				
	DGF				
Cuadro de mando	Sutel				
	DGF				