

21 de setiembre del 2020

08390-SUTEL-SCS-2020

Señores
Fideicomisos
Banco Nacional de Costa Rica

Señora
Paola Vega Castillo
Ministra
Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones

Estimados señores:

El suscrito, Secretario del Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones, en ejercicio de las competencias que le atribuye el inciso b) del artículo 50 de la Ley General de la Administración Pública, ley 6227, y el inciso 10) del artículo 35 del Reglamento Interno de Organización y Funciones de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos y su Órgano Desconcentrado, me permito comunicarles que en la sesión ordinaria 063-2020 del Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones, celebrada el 17 de setiembre del 2020, se adoptó por unanimidad lo siguiente:

ACUERDO 027-063-2020

En atención al oficio MICITT-DM-OF-784-2020, del 10 de agosto del 2020, mediante el cual la Rectoría de Telecomunicaciones remite sugerencias respecto al documento “*Contratación de una persona jurídica que provea servicios de evaluación de resultados (productos, efectos e impactos) de los programas ejecutados con cargo a FONATEL*”, elaborado por la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL) con la asesoría del Área de Evaluación y Seguimiento del Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN), el Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones acuerda:

RESULTANDO QUE:

1. Que, el artículo 40 del Reglamento de Acceso Universal, Servicio Universal y Solidaridad (RAUSUS), señala que la formulación de los programas y proyectos del FONATEL debe considerar un Sistema de Monitoreo y Evaluación con metas e indicadores de producto, general y orden superior, así como la evaluación de impacto.

“Artículo 40.- Formulación de los proyectos de acceso y servicio universal

La elaboración y el establecimiento de las condiciones técnicas, legales y financieras; necesarias para la promoción de un proyecto o programa financiado por medio de Fonatel mediante un concurso público, deberá considerar la formulación de dichos proyectos o programas llevada a cabo por la Sutel, mediante un procedimiento creado para tal efecto, mediante el cual se identificarán, formularán, ejecutarán y evaluarán los proyectos respectivos.

Este procedimiento debe incluir, al menos, lo siguiente: determinación del alcance (población objetivo, alcance geográfico y temporal, presupuesto y objetivos), estudio de mercado; factibilidad técnica, financiera, legal y ambiental, requerimientos de calidad y un Sistema de Monitoreo y Evaluación, que contemple metas, indicadores y supuestos a nivel de producto, objetivo general y objetivo superior, así como la evaluación de impacto.” El subrayado no corresponde al original.

2. Que, el 3 de febrero de 2020, la Contraloría General de la República remitió a la Presidencia de este Consejo, el oficio 01485 (DFOE-IFR-0056) ingresado con el NI-01322-2020, por medio del cual comunica el informe DFOE-IFR-IF-00001-2020 sobre la eficacia de los proyectos financiados con recursos de Fonatel, en el cual la disposición 4.4., dirigida a Luis Adrián Salazar Solís, en su calidad de Ministro rector del Sector telecomunicaciones y a Federico Chacón Loaiza en su calidad de Presidente del Consejo de la Sutel, dispuso entre otros aspectos, lo siguiente:

21 de setiembre del 2020

08390-SUTEL-SCS-2020

“Ejecutar las siguientes acciones a fin de fortalecer el proceso de seguimiento sobre el avance y cumplimiento de los proyectos a cargo del Fondo y de las metas de los PNDT relacionadas; así como sobre sus resultados intermedios y finales:

(...)

d. Implementar la metodología para la evaluación de los resultados intermedios, efectos finales y, de resultar factible, el impacto de los proyectos a cargo del FONATEL y del cumplimiento de las metas del PNDT vigente; con base en la definición previa de insumos como línea base, objetivos, población objetivo e indicadores, entre otros.

e. Considerar en este fortalecimiento, las acciones emprendidas por la SUTEL para la implementación de sus sistemas de seguimiento (mencionado en la disposición 4.12 siguiente).

3. Que, en atención a lo señalado la Contraloría General de la República en el oficio 01485 (DFOE-IFR-0056), el Consejo de la SUTEL, mediante Acuerdo 006-014-2020 del 18 de febrero del 2020, resolvió lo siguiente sobre la evaluación de los programas y proyectos del FONATEL:

(...)

d. Implementar la metodología para la evaluación de los resultados intermedios, efectos finales y, de resultar factible, el impacto de los proyectos a cargo del FONATEL y del cumplimiento de las metas del PNDT vigente; con base en la definición previa de insumos como línea base, objetivos, población objetivo e indicadores, entre otros.”

CONSIDERANDO QUE:

1. Que, en el marco de los artículos del 31 al 40 y el Transitorio VI de la Ley General de Telecomunicaciones (LGT), Ley 8642 y el artículo 23 del Reglamento de Acceso Universal, Servicio Universal y Solidaridad (RAUSUS) y el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones, la SUTEL, a través del Fiduciario del Fideicomiso del Fondo Nacional de Telecomunicaciones (FONATEL), ha venido trabajando en una serie de programas y proyectos que buscan reducir la brecha digital a través de la extensión del acceso universal, servicio universal y solidaridad de los servicios de telecomunicaciones y las tecnologías de la información en las poblaciones en condición de vulnerabilidad socioeconómica.
2. Que, actualmente, la cartera de programas y proyectos del Fondo Nacional de Telecomunicaciones (FONATEL) se encuentra conformada por cinco programas, de los cuales cuatro se encuentran en fase de ejecución; a saber (Programa Comunidades Conectadas, Programa Hogares conectados, Programa Centros Públicos Equipados y Programa Espacios Públicos Conectados) y uno en el proceso de determinación del alcance por parte del Poder Ejecutivo (Programa Banda Ancha Solidaria).
3. Que, como parte del proceso de monitoreo y evaluación inherente a la gestión de programas y proyectos, la Dirección General de FONATEL ha venido trabajando en el desarrollo del Sistema de Monitoreo y Evaluación del Fonatel (SIMEF), entendido este como la suma de herramientas estadísticas e informáticas, métodos y procesos; orientados al monitoreo permanente y a la evaluación de los resultados de corto y mediano plazo (indicadores de resultado y efecto) y de la manera en la que la población objetivo recibe, usa y aprovecha los bienes y servicios puestos a su disposición a través del Fonatel (indicadores de impacto).
4. Que, la Dirección General de FONATEL ha logrado los siguientes avances en el desarrollo del SIMEF:
 - 4.1.1. **Generación de un base de indicadores de resultado de los programas y proyectos del Fonatel.** Desde el 2013 ha venido recopilando información relativa a los resultados de los programas y proyectos ejecutados a través del Fonatel, a partir de los cuales se han construido series de indicadores, que facilitan el monitoreo y seguimiento de éstos, la transparencia, rendición de cuentas y la toma de decisiones sobre su diseño y desempeño.

- 4.1.2. **Generación de una base de información sobre la percepción de las poblaciones beneficiadas.**

Como complemento a lo señalado en el numeral 4.1.1 anterior, durante los años 2016, 2018 y 2019, se aplicaron evaluaciones de percepción (encuestas y pruebas etnográficas) sobre las poblaciones cubiertas en el marco del Fonatel, con el objetivo de medir el grado de satisfacción, en términos del uso, calidad y la atención brindada, así como el aprovechamiento de las prestaciones provistas. Los resultados obtenidos de estas evaluaciones permiten aproximar efectos e impactos de las intervenciones realizadas.

4.1.3. **Generación de un módulo automatizado de indicadores del Fonatel.** La Dirección General de FONATEL tiene en el Plan Operativo Institucional (POI) el desarrollo de un módulo automatizado de indicadores, para la captura, procesamiento y revisión de datos, la construcción de indicadores, el almacenamiento y análisis de series de indicadores y la elaboración de reportes e informes interactivos. Este es un proyecto con un horizonte plurianual (2019-2020).

4.1.4. **Evaluación de Impacto de los programas y proyectos desarrollados a través del Fonatel.** Buscando incorporar el último eslabón en la cadena evaluación de los proyectos (“evaluación de impacto”) en la gestión de programas y proyectos del Fonatel, para el 2019 la Sutel se fijó como meta contar con el detalle de las acciones, metodologías y técnicas para:

- evaluar a profundidad los programas y proyectos en fase de ejecución, como preparación para la realización de la evaluación de impacto (corto plazo),
- evaluar el impacto de los programas y proyectos (mediano plazo) e
- incorporar la evaluación de impacto como parte de la planificación de los programas y proyectos (mediano y largo plazo).

4.2. Que Respecto a la evaluación ex ante, SUTEL cuenta con dos instrumentos guía, basados en los métodos de Marco Lógico y Cadena de Resultados, así como en lineamientos y estándares definidos en el PMBOK; a saber:

4.2.1. Orden de Desarrollo: Documento que resume el alcance, el problema a resolver, los objetivos (orden superior, intermedio y producto), metas, indicadores, horizonte temporal, interesados, presupuesto, justificación, alineamiento, supuestos, limitaciones y riesgos.

4.2.2. Metodología para la gestión de iniciativas: Mediante Acuerdo 024-051-2019 del 13 de agosto del 2019, el Consejo de la SUTEL aprobó la “Metodología de Evaluación y Selección de Iniciativas de Proyectos de acceso y servicio Universal y su procedimiento para su implementación para el desarrollo de programas y proyectos del Fondo Nacional de Telecomunicaciones (FONATEL)”, presentada por la Dirección General de FONATEL mediante oficio 07090-SUTEL-DGF-2019 del 09 de agosto 2019. Esta metodología incluye un formulario y dos guías, que estandarizan la información que deben incluir las propuestas de proyectos que se presenten ante la SUTEL y los criterios utilizados para el filtrado y la selección de los proyectos que conformarían la cartera de programas y proyectos del FONATEL.

4.3. Que, las acciones señaladas en el numeral 4.2. anterior, conforman una base de información relevante para la ejecución de evaluaciones concurrentes y ex post sobre los programas y proyectos del FONATEL.

4.4. Que, respecto a la evaluación de efectos e impactos, la Dirección General de FONATEL ha logrado avanzar en el desarrollo de las siguientes acciones:

4.4.1. Creación de una partida presupuestaria para la ejecución de estudios de evaluación de impacto. Mediante oficio 06509-SUTEL-DGF-2019 “Reporte sobre acciones para monitoreo y evaluación de programas y proyectos”, la DGF presentó al Consejo un informe de avance para comunicar las labores de planificación que se han llevado a cabo en esta materia, con el objetivo de que se incorpore desde la “fase de iniciación y planificación” de los proyectos la visión de evaluación de impacto y

definir en el fideicomiso recursos para los procesos de evaluación. Como resultado, el Consejo de la Sutel, mediante Acuerdo 024-049-2019, instruyó al Fideicomiso incorporar en el presupuesto del Fideicomiso para el año 2020 y años siguientes, una estimación de la partida presupuestaria para realizar los estudios de evaluación de los proyectos.

4.4.2. Creación de un expediente de evaluación de impacto de los programas y proyectos del Fonatel. Con el objetivo de sistematizar las acciones antes indicadas, crear conocimiento en la materia a nivel institucional, legado y transferir conocimiento y lecciones aprendidas, la DGF creó el expediente GCO-FON-EIP-00750-2019, el cual contiene detalle de las acciones ejecutadas a la fecha por la DGF en materia de evaluación de impacto.

4.4.3. Estudio de la teoría y métodos asociados a la evaluación de impacto.

a) *Revisión de bibliografía sobre evaluación de resultados (productos, efectos e impactos) local e internacional.* Se revisaron y estudiaron las guías metodologías publicadas por el Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN), de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y casos de estudio de la Subsecretaría de Telecomunicaciones de Chile (Subtel) y la Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL).

b) *Consulta a expertos en evaluación y evaluación de impacto,* con el objetivo de determinar el alcance de la evaluación a ejecutar a corto y mediano plazo, así como para la identificación de los métodos y técnicas más adecuadas para este fin. En este proceso de consulta se incluyó a los siguientes actores:

- *Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la UCR (IICE).* Con este instituto se han tenido dos acercamientos, el primero (28 de mayo del 2019) para exponer el alcance de los programas y proyectos desarrollados a través del Fonatel y el segundo (12 de julio del 2019), para recibir retroalimentación sobre los ejercicios de evaluación puntuales que podrían ejecutarse a corto y mediano plazo.
- *Escuela de Estadística de la UCR.* Se realizó una reunión el 10 de junio del 2019, a partir del cual se proporcionaron aspectos metodológicos relevantes a considerar en la delimitación del alcance de la evaluación de impacto, según la experiencia de esta escuela en procesos de esta índole.
- *Estado de la Nación.* Con esta organización se realizó una reunión el 19 de junio del 2019 para obtener retroalimentación general sobre el tema, así como una sesión taller el pasado 17 de julio del 2019, a partir de la cual se identificaron con mayor claridad los objetos sobre los cuales debería enfocarse la evaluación de los programas y proyectos a corto y mediano plazo, así como algunas técnicas para la ejecución de ésta. Esta orientación del señor Vargas Cullel permitirá la mejora en el proceso de monitoreo, datos para la toma de decisiones y la construcción de bases de datos e información para la evaluación de impacto.

c) *Asesoría del Área de Evaluación y Seguimiento MIDEPLAN.* A la fecha se han realizado 5 sesiones de trabajo entre los meses de abril a julio 2019, a partir de las cuales se obtuvieron los siguientes resultados:

- Capacitación a funcionarios de la Dirección General de FONATEL para la definición de los objetivos, cadenas de resultados y preguntas de evaluación, así como sobre los métodos y técnicas utilizados para la ejecución de evaluaciones de resultados (productos, efectos e impactos). Para esto, se utilizó el Manual de Evaluación para Intervenciones Públicas y las guías asociadas a éste, elaboradas y publicadas por MIDEPLAN.
- Elaboración de un documento con los términos de referencia para la contratación de una persona física o jurídica especializada en evaluación de resultados (productos, efectos e

impactos). No solo se contó con la orientación para la construcción del documento y los instrumentos anexos, sino, también, con la revisión de una versión preliminar de éste. En el anexo 1 de este oficio se presenta la última versión del documento denominado “Contratación de una persona física o jurídica que provea servicios de evaluación de resultados (productos, efectos e impactos) para la evaluación de los programas ejecutados con cargo a FONATEL”.

Tabla 1: Comunicación entre SUTEL y MIDEPLAN en el marco del proceso colaborativo para la construcción de los Términos de Referencia para la Evaluación de Impacto de los programas y proyectos del FONATEL

Fecha	Temas y Trabajo Realizado	Acuerdos	Participantes
08/04/2019	<p>Reunión para presentar al Área de Evaluación y Seguimiento de MIDEPLAN lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> Alcance de los programas y proyectos del FONATEL/SUTEL. Necesidad de evaluar a profundidad los programas y proyectos en fase de ejecución y cierre. Incorporar la evaluación de impacto en la planificación de los programas y proyectos. <p>También, para solicitar colaboración en el proceso.</p>	<p>La Dirección General de FONATEL (DGF) enviará solicitud formal de colaboración al Área de Evaluación y Seguimiento de MIDEPLAN.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Humberto Pineda, Director General de FONATEL Marcelo Salas, Ingeniero FONATEL Juan Pablo Solís, Estadístico FONATEL Hanny Rodríguez, Economista FONATEL Eddy García Jefe Evaluación MIDEPLAN Carolina Zúñiga, Analista Evaluación MIDEPLAN
29/04/2019	<p>DGF envía oficio de solicitud de la asesoría a la señora Florita Azofoifa Monge, Directora del Área de Evaluación y Seguimiento de MIDEPLAN (oficio 03586-SUTEL-DGF- 2019)</p>	<p>Solicitud a MIDEPLAN para contar con orientación, asesoría y criterio experto del Área de Evaluación y Seguimiento.</p>	<p>Humberto Pineda, Director General de FONATEL</p>
16/05/2019	<p>Respuesta a la solicitud de asesoría enviada por el Área de Evaluación y Seguimiento de MIDEPLAN (oficio AES-018-19)</p>	<p>Anuencia de brindar la asesoría, que se materializa en la participación en sesiones de trabajo y atención de consultas puntuales.</p> <ul style="list-style-type: none"> Se asigna a la señora Carolina Zúñiga, analista de esa área, con la colaboración del señor Eddy García Jefe Evaluación MIDEPLAN. 	<p>Florita Azofoifa Monge, Directora Área de Evaluación y Seguimiento</p>
23/05/2019	<p>Sesión de Trabajo #1:</p> <ul style="list-style-type: none"> Organización para el trabajo conjunto MIDEPLAN-SUTEL, para la construcción de los Términos de Referencia (TDR) para contratación de la evaluación de impacto de los programas y proyectos del FONATEL. Avance en la determinación del objetivo buscado, establecimiento de la lógica causal y la Teoría de la Intervención. 	<ul style="list-style-type: none"> DGF remitirá la información relativa a la descripción de los programas (perfil, línea base y alcance). DGF avanzaría en la revisión de las guías enviadas por MIDEPLAN: “Guía de la Teoría de la Intervención” y “Manual de Evaluación para Intervenciones Públicas”. MIDEPLAN avanzaría con la lectura de la información relativa a la descripción de los programas del FONATEL enviada por la DGF. 	<ul style="list-style-type: none"> Marcelo Salas, Ingeniero FONATEL Juan Pablo Solís, Estadístico FONATEL Hanny Rodríguez, Economista FONATEL Carolina Zúñiga, Analista Evaluación MIDEPLAN

Fecha	Temas y Trabajo Realizado	Acuerdos	Participantes
18/06/2019	Sesión de Trabajo #2: Construcción de las cadenas de valor por programa.	<ul style="list-style-type: none"> • MIDEPLAN revisará los resultados y remitirá las cadenas de valor para revisión de la DGF. • DGF revisará las cadenas de valor para el trabajo de la siguiente sesión. • DGF iniciará la construcción de los TDR según la "Guía de Términos de Referencia" de MIDEPLAN y se irá completando • con el avance en cada sesión de trabajo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Marcelo Salas, Ingeniero FONATEL • Juan Pablo Solís, Estadístico FONATEL • Hanny Rodríguez, Economista FONATEL • Carolina Zúñiga, Analista Evaluación MIDEPLAN
19/07/2019	Sesión de Trabajo #3: <ul style="list-style-type: none"> • Revisión de las cadenas de valor construidas en la sesión de trabajo anterior y revisadas por MIDEPLAN. Construcción de las preguntas de evaluación 	<ul style="list-style-type: none"> • MIDEPLAN revisará las preguntas de evaluación construida, para enviar propuesta final a la DGF para su revisión. • DGF revisará y ajustará, en caso de ser necesario, las preguntas de evaluación construida y las remitirá nuevamente a MIDEPLAN. 	<ul style="list-style-type: none"> • Natalia Coghi, Gestora de Proyectos FONATEL • Hanny Rodríguez, Economista FONATEL • Eddy García Jefe Evaluación MIDEPLAN • Carolina Zúñiga, Analista Evaluación MIDEPLAN
27/08/2019	Sesión de Trabajo #4: <ul style="list-style-type: none"> • Revisión y depuración final de las preguntas de evaluación. Determinación de los tipos de evaluación a realizar por programa, de acuerdo con el trabajo conjunto realizado a la fecha. 	<ul style="list-style-type: none"> • MIDEPLAN enviará una propuesta de preguntas de evaluación con su respectivo tema de análisis y método de abordaje para revisión de la DGF. 	<ul style="list-style-type: none"> • Natalia Coghi, Gestora de Proyectos FONATEL • Hanny Rodríguez, Economista FONATEL • Carolina Zúñiga, Analista Evaluación MIDEPLAN
29/09/2019	Sesión de Trabajo #5: Avance en la construcción de los apartados del documento de TDR: <ul style="list-style-type: none"> • Objetivos • Preguntas de evaluación • Productos esperados 	<ul style="list-style-type: none"> • Circular consultas puntuales sobre el documento a MIDEPLAN, en caso de que así se requiera. 	<ul style="list-style-type: none"> • Marcelo Salas, Ingeniero FONATEL • Natalia Coghi, Gestora de Proyectos FONATEL • Hanny Rodríguez, Economista FONATEL • Eddy García Jefe Evaluación MIDEPLAN • Carolina Zúñiga, Analista Evaluación MIDEPLAN
10-31/12/2019	Revisión final del borrador de términos de referencia para la evaluación de los programas del FONATEL	<ul style="list-style-type: none"> • Remisión de observaciones y recomendaciones puntuales respecto al documento enviado 	<ul style="list-style-type: none"> • Hanny Rodríguez, Economista FONATEL • Carolina Zúñiga, Analista Evaluación MIDEPLAN

Fuente: SUTEL, Dirección General de FONATEL.

- 4.5. Que, mediante oficio 04465-SUTEL-DGF-2020 del 22 de mayo del 2020, la Dirección General de FONATEL presenta ante el Consejo de la SUTEL "Contratación de una persona física o jurídica que provea servicios de evaluación de resultados (productos, efectos e impactos) de los programas ejecutados con cargo a FONATEL", a través del cual se busca evaluar el diseño y los resultados (productos, efectos e impactos) de los programas y proyectos del Fonatel (Programa Comunidades Conectadas, Programa Hogares Conectados y Programa Espacios Públicos Conectados), para realizar los ajustes necesarios que permitan una mejora en la ejecución de éstos y la rendición de cuentas sobre la gestión del Fondo Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones (FONATEL).
- 4.6. Mediante Acuerdo del Consejo de la SUTEL 015-041-2020 del 29 de mayo del 2020, el Consejo de la SUTEL aprobó los términos de referencia para contratar un especialista en evaluación, que evalúe los resultados (productos, efectos e impactos) de los programas y proyectos ejecutados a través del FONATEL.

21 de setiembre del 2020

08390-SUTEL-SCS-2020

- 4.7. Que mediante oficio MICITT-DM-OF-784-2020 del 10 de agosto de 2020, la Rectoría de Telecomunicaciones remitió a SUTEL sugerencias para ser consideradas en el proceso de contratación relativo a la evaluación de impacto de los programas y proyectos gestionados a través del Fondo Nacional de Telecomunicaciones (FONATEL),
- 4.8. Que mediante oficio 08120-SUTEL-DGF-2020 del 11 de setiembre del 2020, la Dirección General de FONATEL remite oficio a través del cual atiende las observaciones planteadas por la Rectoría de Telecomunicaciones en el oficio señalado en el numeral 4.7 anterior.

**POR LO TANTO,
EL CONSEJO DE LA SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES
RESUELVE:**

- a) Dar por recibido y aprobar el oficio 08120-SUTEL-DGF-2020, del 11 de setiembre del 2020, remitido por la Dirección General de FONATEL a este Consejo, mediante el cual se brinda respuesta al oficio MICITT-DM-OF-784-2020 del 10 de agosto de 2020, enviado por la Rectoría de Telecomunicaciones.
- b) Remitir el presente acuerdo y el oficio 08120-SUTEL-DGF-2020 del 11 de setiembre del 2020 a la Rectoría de Telecomunicaciones.
- c) Remitir el presente acuerdo, el oficio 08120-SUTEL-DGF-2020 del 11 de setiembre del 2020 y el documento denominado “*Contratación de una persona jurídica que provea servicios de evaluación de resultados (productos, efectos e impactos) de los programas ejecutados con cargo a FONATEL*” ajustado al Fideicomiso, para continuar con el proceso de preparación para la contratación de los entregables requeridos en el marco del pliego de condiciones ajustado.

**ACUERDO FIRME
NOTIFIQUESE**

La anterior transcripción se realiza a efectos de comunicar el acuerdo citado adoptado por el Consejo de la Superintendencia de Telecomunicaciones, mismo que se encuentra firme. -

**Atentamente,
CONSEJO DE LA SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES**

**Luis Alberto Cascante Alvarado
Secretario del Consejo**

Arlyn A.

C. Dirección General de Fonatel

EXPEDIENTE: GCO-FON-EIP-00750-2019