

2023



Hacia la Sociedad de la Información y el Conocimiento

PROSIC

Programa Institucional
**Sociedad de la Información
y el Conocimiento**



UNIVERSIDAD DE
COSTA RICA

2023

PROSIC

Programa Institucional
**Sociedad de la Información
y el Conocimiento**



UNIVERSIDAD DE
COSTA RICA

Hacia la Sociedad de la Información y el Conocimiento

PROGRAMA SOCIEDAD DE LA
INFORMACIÓN Y EL CONOCIMIENTO

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

2023

Alejandro Amador Zamora
Coordinador PROSIC

Valeria Castro Obando
Coordinadora del Informe & Investigadora

Jenyel Contreras Guzmán
Investigadora

Tatiana Barboza Solórzano
Investigadora

Esteban González Pérez
Investigador

José Adalid Medrano Melara
Investigador

Asistentes de Investigación
Dariel Amador Pérez
Vanessa Vega Garita

Universidad de Costa Rica. Programa Sociedad de la Información y el Conocimiento. Hacia la Sociedad de la Información y el Conocimiento: Informe 2023/Programa Institucional Sociedad de la Información y el Conocimiento, Universidad de Costa Rica. - San José, C.R.: Prosic, Universidad de Costa Rica, 2023.

396 pp.

978-9968-510-28-8

Monitoreo de la institucionalidad TIC y políticas públicas. 2. Infraestructura, regulación de las telecomunicaciones y espectro radioeléctrico. 3. Acceso y uso de las TIC en Gobiernos Locales. 4. Acceso y uso de las TIC en los hogares costarricenses. 5. Brechas, conocimientos y habilidades digitales del personal académico de sedes y recintos de la UCR. 6. La Ciberdelincuencia en Costa Rica. 7. Teletrabajo en Costa Rica: alcances y limitaciones actuales de su implementación en el sector público y privado. 8. Estudio bibliométrico sobre la productividad científica de la Universidad de Costa Rica del 2012 a 2022.

Universidad de Costa Rica. Prosic.

PROSIC

Diciembre 2023

Teléfono: 2253-6491

prosic@ucr.ac.cr

San José, Costa Rica

Diagramación e ilustración

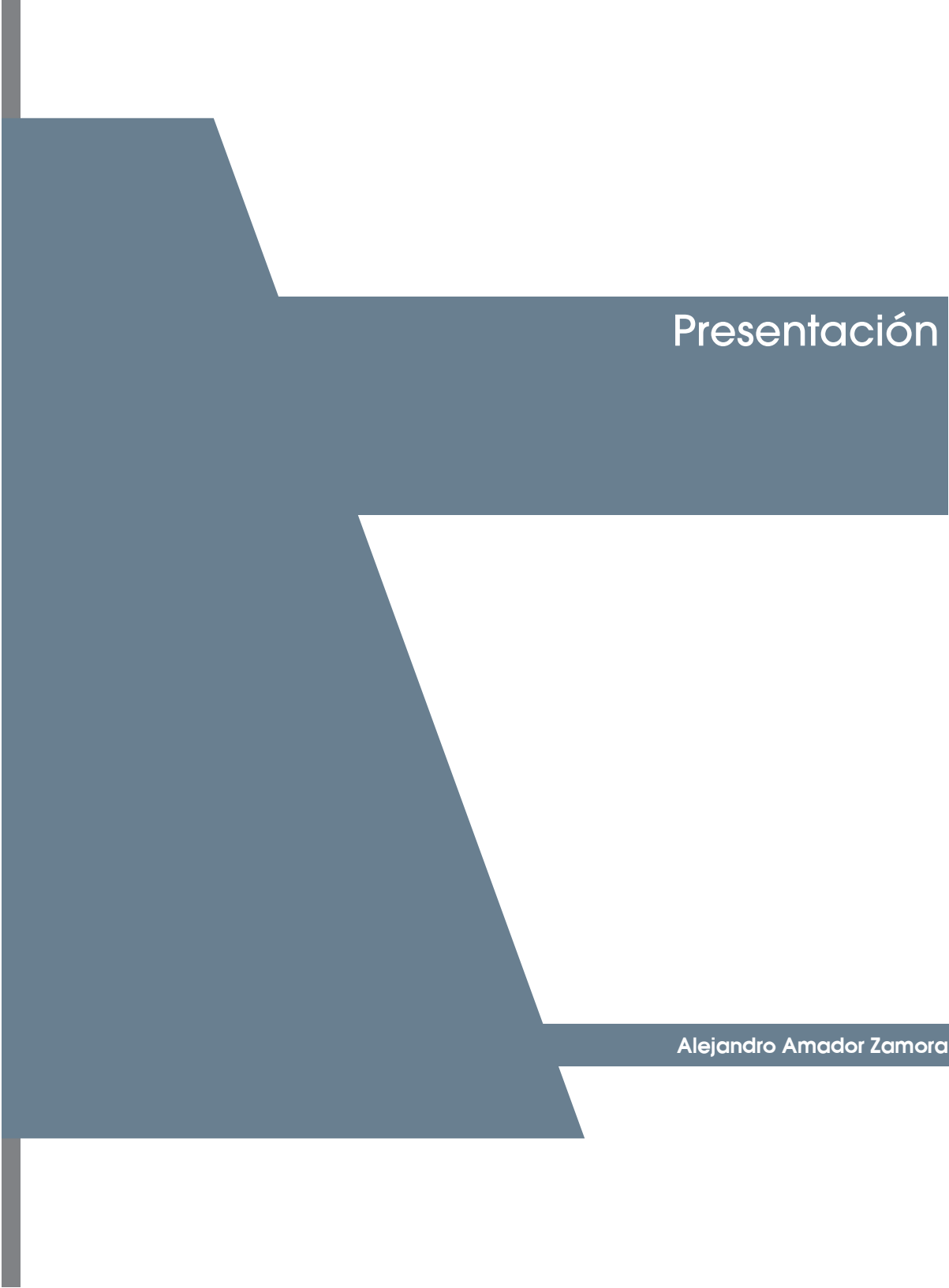
Keilor A. Blanco

keilorab@gmail.com

Contenido

Presentación	9
Introducción	11
Capítulo 1: Monitoreo de la institucionalidad tic y políticas públicas	17
1.1. Políticas públicas TIC y de Telecomunicaciones	19
1.2. Gobierno Abierto	42
1.3. Gobierno Digital	47
1.4. Otras consideraciones de política pública	67
1.5. Normativas legales y proyectos de ley	72
Capítulo 2: Infraestructura, regulación de las telecomunicaciones y espectro radioeléctrico	99
2.1. Tendencias internacionales del sector de telecomunicaciones y su regulación.....	101
2.2. Gestión del espectro radioeléctrico	122
2.3. Transición a la televisión digital	144
2.4. Seguimiento al Plan de Acción de Infraestructura de Telecomunicaciones	145
2.6. FONATEL	154
2.6. Normativa sobre telecomunicaciones	175
Capítulo 3: Acceso y uso de las TIC en Gobiernos Locales	189
3.1 El e-Gobierno y la e-Municipalidad	190
3.2 Factores determinantes en los procesos de digitalización municipal	193
3.3 Índices Nacionales	194
3.4 Censos TIC en gobiernos locales – 4ta edición.....	199
Conclusiones y consideraciones finales	216
Capítulo 4: Acceso y uso de las TIC en los hogares costarricenses	221
4.1 ¿Qué es la brecha digital?.....	222
4.2 Costa Rica en índices internacionales	225
4.3. Estadísticas TIC en Costa Rica.....	229
4.4 TIC y brecha digital en los hogares costarricenses – resultados ENAHO	233

Capítulo 5: Brechas, conocimientos y habilidades digitales del personal académico de sedes y recintos de la UCR.....	263
5.1. Metodología del censo	
Capítulo 6: La Ciberdelincuencia en Costa Rica.....	291
6.1 ¿Qué es un delito informático?	293
6.2 El surgimiento de los delitos informáticos en el ordenamiento jurídico costarricense.....	295
6.3 Estadísticas de delitos Informáticos	304
6.4 Las estafas informáticas en Pandemia	305
6.4 Unidad de Cibercrimen	306
6.5 El surgimiento de periodismo con información proveniente de hechos delictivos	308
6.7 El Phishing	310
6.8 El fraude del correo electrónico comprometido (BEC)	312
6.9 La Estafas románticas	316
6.10 La estafa informática	321
6.11 El ataque de intercambio de SIM	329
6.12 Las ciberextorsiones	332
6.13. Proyecto de ley de lucha contra la Ciberdelincuencia (Expediente N.º 2187)	337
Capítulo 7: Teletrabajo en Costa Rica: alcances y limitaciones actuales de su implementación en el sector público y privado	353
7.1. Aproximación conceptual y normativa sobre el teletrabajo en Costa Rica	355
7.2. Datos de teletrabajo – Encuesta Continua de Empleo (ECE) - INEC	359
7.3. Sondeo virtual: alcances y limitaciones actuales de la implementación del teletrabajo en el sector público y privado costarricense	362
7.4. Alcances y limitaciones del teletrabajo.....	369
Anexo 7.1.	375
Capítulo 8: Estudio bibliométrico sobre la productividad científica de la Universidad de Costa Rica del 2012 a 2022.....	381
8.1. La producción de conocimiento en la educación superior costarricense.....	382
8.2. Los estudios bibliométricos y la medición de la literatura científica	383
8.5. Resultados.....	386



Presentación

Alejandro Amador Zamora

Durante 17 años, el Programa Sociedad de la Información y el Conocimiento (Prosic) de la Universidad de Costa Rica (UCR) ha publicado de manera anual su Informe Hacia la Sociedad de la Información y el Conocimiento. La rápida evolución de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) han quedado evidenciadas en las páginas de estos informes que buscan conocer, entender y analizar el uso, acceso e impacto que tienen las TIC en el mundo, pero particularmente en nuestra sociedad costarricense.

La creación de Prosic antecede la apertura del mercado de telecomunicaciones en Costa Rica y precede la creación del primer iPhone. En aquel entonces no habríamos imaginado el impacto que tendrían los dispositivos móviles inteligentes o el rápido crecimiento que tendría la penetración del Internet en nuestro territorio. En el Informe 2006 de Prosic – el primer informe del programa – se mencionaba el crecimiento de las líneas telefónicas fijas, haciendo incluso comparaciones entre países latinoamericanos con este dato, así como estadísticas de la cantidad de teléfonos públicos en el país. Un interesante cuadro del informe de ese año menciona que, para el 2005, Costa Rica contaba con 21,7 líneas de telefonía móvil por cada 100 habitantes. En el presente, nuestra atención se centra más bien en cuestiones como las ciudades inteligentes, la Inteligencia Artificial, la ciberseguridad y las redes 5G, además de las reverberaciones persistentes de los impactos de la pandemia en la

digitalización de trámites, el teletrabajo y la educación a distancia, entre otros.

El presente informe, al igual que anteriores, analiza temas de relevancia actual como lo son las políticas públicas y regulación en el marco de las telecomunicaciones, la brecha digital en los hogares y los procesos de digitalización en el sector municipal. También se sigue el pulso a la investigación sobre conocimientos y habilidades digitales del personal docente de la Universidad de Costa Rica (UCR), buscando retribuir al alma mater con información relevante sobre el profesorado. Del mismo modo invitamos al sector público, privado, academia y sociedad civil a acercarse al Programa y hacernos saber sus intereses de investigación, para que estos puedan ser considerados en los temas elaborados en futuros informes.

El avance tecnológico ha sido vertiginoso en las últimas décadas y en Prosic nos sentimos orgullosos de dar seguimiento a estas dinámicas desde nuestro enfoque multidisciplinario, centrados siempre en el ser humano, pues nunca debe de perderse la perspectiva de que la tecnología es solamente una herramienta y el fin último es el bienestar de todas y todos nosotros.

De parte de todo el equipo de Prosic, nuestro agradecimiento a todas las instituciones y personas que han colaborado con el Programa, tanto para este informe como para los distintos proyectos y productos de conocimiento que desarrollamos.

Alejandro Amador Zamora

Licenciado en Economía graduado de la Universidad de Costa Rica (UCR). Coordinador del Programa Sociedad de la Información y el Conocimiento (Prosic). Desde el 2015 labora como Investigador Prosic desarrollando investigaciones sobre el uso, acceso y apropiación de las TIC en hogares, empresas y gobierno, brecha digital y medición del sector TIC.

alejandro.amadorzamora@ucr.ac.cr



Introducción

Valeria Castro Obando

La pandemia del Covid-19 impulsó la experimentación con tecnologías emergentes, provocando un punto de inflexión ante la acelerada integración de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), evidenciando que con el uso de herramientas tecnológicas somos capaces de mejorar la eficiencia, calidad y precisión de los procesos productivos que realizamos, obteniendo ahorros y desarrollando nuevos bienes y servicios¹. Además, actualmente, Tecnologías como la Inteligencia Artificial (IA) y el Big Data están cambiando los modelos de negocios y las forma como operan las organizaciones.

Recientemente representantes de la *Comunidad de Pioneros Tecnológicos* del Foro Económico Mundial (FEM) -integrada por startups y empresas en crecimientos que desarrollan o aplican nuevas tecnologías- externaron sus opiniones sobre las formas como creen que las tecnologías podrán modificar el mundo durante los próximos años. Bajo su mirada se avizora la futura maduración de tecnologías como la Web3 y la computación cuántica, continuando con la masificación del Internet y migrando hacia el Internet cuántico que producirá un “profundo impacto en la forma en que vivimos, permitiendo avances en energía, medicina, ciencias de los materiales y más”². Asimismo, es de esperar que sigan creciendo los mercados online y las plataformas laborales, de la mano de innovaciones que introducirán otras tecnologías como la realidad aumentada (RA) y la realidad virtual (RV). Con ello, es posible que siga aumentando el trabajo por encargo a través de plataformas digitales y que se incremente el flujo de datos que transitan a través del espacio digital.

Ante un panorama como este, resulta evidente que el progreso tecnológico representa una oportunidad que requiere ser catalizada de tal forma que genere mayores oportunidades de desarrollo, sin embargo, para lograr una transición tecnológica que produzca resultados positivos se necesita gestionar desafíos como la formación de capital humano especializado, fortalecer las capacidades de

protección y ciberseguridad y atender a cuestiones como “la privacidad, la gestión, el acceso y la asequibilidad de los datos”³, entre muchas otras. Tales cambios deben ser apalancados con inversiones y una cultura digital que propicie una alienación estratégica del desarrollo tecnológico con propósito y permita el desarrollo de arquitecturas de punta, robustas y escalables.

Es con estos antecedentes de fondo que el Informe “Hacia la Sociedad de la Información y el Conocimiento 2023” busca aportar claves de análisis para examinar como los procesos de transformación tecnológica están afectando a las organizaciones públicas y privadas del país en su ruta para navegar las tendencias que trae consigo la Revolución 4.0. Desde esta perspectiva, pretendemos que a través de los 8 capítulos que integran nuestro informe, la persona lectora encuentre insumos técnicos que contribuyan a la discusión crítica, informada y democrática, partir de datos y evidencias que permitan identificar el estado de avance hacia la construcción de la Sociedad de la Sociedad de la Información y el Conocimiento en Costa Rica.

1. MONITOREO DE LA INSTITUCIONALIDAD Y POLÍTICAS PÚBLICAS TIC

Cada vez más, industrias y organizaciones están integrando en sus operaciones diarias nuevas tecnologías ligadas a la Revolución 4.0. como la inteligencia artificial (IA), el internet de las cosas (IoT) y las redes 5G, entre otras. Aunque estas tecnologías traerán beneficios también ocasionarán una serie de desafíos los cuales deberán ser analizados cuidadosamente para asegurar una transformación tecnológica que no se limite a la implementación de herramientas tecnológicas y que por el contrario, permita una adecuada gestión del cambio que genere beneficios y minimice riesgos. Es bajo esta óptica que el presente capítulo busca plasmar el estado de situación de las políticas públicas tecnológicas y el marco institucional asociado al sector TIC en Costa Rica.

A este efecto se presenta un análisis de las herramientas de política pública emitidas durante el segundo semestre del 2022 y el primero el 2023 en las áreas de ciencia, tecnología e innovación y telecomunicaciones; además, de un seguimiento a las políticas más relevantes que se han emitido

1 Ernst Young. (2022). Tendencias Tecnológicas de mayor impacto en el Ecuador 2022. [tendenciatecnologicas2022-ey-itahora.pdf](#)

2 Yoon, S. (11 de mayo de 2022). 17 formas en que la tecnología podría cambiar el mundo para el 2027. Foro Económico Mundial. 17 formas en que la tecnología podría cambiar el mundo para el 2027 | Foro Económico Mundial ([weforum.org](#))

3 Yoon, 2022, párr.7.

en el sector durante los últimos 5 años. Adicionalmente, se examinan los avances gestados en el IV Plan de Acción de Estado Abierto 2019-2022 y la construcción del nuevo plan para el periodo 2023-2026, así como los esfuerzos realizados por el país en materia de gobierno digital. El documento cierra con el proceso de transición de los Centros Comunitarios Inteligentes (CECI) a los Laboratorios de Innovación Comunitaria (LNIC) y un análisis de normativa que impactan al país en cuestiones tecnológicas.

2. INFRAESTRUCTURA, REGULACIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES Y ESPECTRO RADIOELÉCTRICO

La relevancia estratégica que tienen las telecomunicaciones para las sociedades contemporáneas, nos obliga a pensar en la necesidad de catalizar el potencial de estas infraestructuras como un activo clave para generar transformaciones y el desarrollo de los sectores productivos, organizaciones, Estados y regiones. Sin embargo, para lograr esto, resulta indispensable que se establezcan políticas públicas y regulación que promuevan la innovación, incentiven las inversiones y fomenten el despliegue de infraestructura y la habilitación de servicios de telecomunicaciones de calidad; que además contribuyan con el cierre de la brecha digital.

Ante estos retos, el capítulo ofrece una mirada hacia algunas de las tendencias internacionales del sector de telecomunicaciones y presenta un acercamiento conceptual al espectro radioeléctrico, la atribución, administración, gestión y mecanismos de asignación de espectro. A partir de esto, hace una revisión del estado de avance del despliegue de redes 5G, enfatizando las acciones adoptadas por el gobierno costarricense para recuperar el espectro radioeléctrico de bandas medias.

Otros aspectos abordados son: la transición a la televisión digital costarricense, los procesos de mejora regulatoria gestados en el marco del Plan de Acción de Infraestructura de Telecomunicaciones (PAIT) 2022-2023 y el estado de situación de los programas y proyectos que se ejecutan con recursos del Fondo Nacional de Telecomunicaciones (Fonatel). Seguidamente, se analiza la propuesta del reglamento a la *Ley para incentivar y promover la construcción de infraestructura de telecomunicaciones en Costa Rica* (Ley N°10216) y se cierra con las consideraciones finales.

3. ACCESO Y USO DE LAS TIC EN GOBIERNOS LOCALES

Considerando las enormes brechas de información que se tiene en cuanto a datos que nos permitan acercarnos a la realidad del sector municipal, el presente capítulo pretende contribuir a la generación de datos que sirvan para aproximarse al modo como se desarrollan y evolucionan los procesos de adopción tecnológica en los gobiernos locales costarricense. En esta línea, el capítulo presenta los principales resultados obtenidos en el *4to Censo de Tecnologías de la Información y Comunicación en Gobiernos Locales* y brinda una descripción teórica de los términos de e-Gobierno y la e-Municipalidad, identificando sus beneficios y retos; así como los factores determinantes que afectan los procesos de digitalización municipal.

4. ACCESO Y USO DE LAS TIC EN LOS HOGARES COSTARRICENSES

La desigualdad en el acceso, uso y apropiación de las TIC probablemente sea uno de los desafíos más importantes a los que se le deba hacer frente en el siglo XXI. Esta nueva expresión de la desigualdad afecta de manera diferenciada a las distintas poblaciones y grupos humanos, impidiendo su desarrollo y participación efectiva en la sociedad al limitar sus capacidades para aprovechar las tecnologías y con ello, las bondades que estas pueden generar a nivel económico, social, cultural e inclusive político.

Esto no sólo evidencia la multicausalidad y complejidad del fenómeno, sino que también apunta a la necesidad de contar con datos e información que nos permitan entender como ocurren estas dinámicas de exclusión digital y qué las explican. Es así como el presente capítulo se enfoca en la brecha digital en los hogares costarricenses y el impacto que tienen diferentes factores en las posibilidades de acceso a ciertas tecnologías. Para ello, se hace un abordaje teórico de la brecha digital, se contextualiza la situación del país a partir de mediciones internacionales, se sintetizan estadísticas nacionales relacionadas con el tema y se analizan los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) retratando la realidad de Costa Rica en el primer nivel de brecha (acceso) y estudiando el impacto que tienen diferentes variables sobre la misma.

5. BRECHAS, CONOCIMIENTOS Y HABILIDADES DIGITALES DEL PERSONAL ACADÉMICO DE SEDES Y RECINTOS DE LA UCR

La educación es uno de los sectores que se ha visto en la necesidad de ir incorporando en su sistema las diferentes herramientas digitales, pues estas pueden mejorar los procesos de aprendizaje de las y los estudiantes, así como facilitar el desarrollo de nuevas competencias que hoy son demandadas en el mercado laboral. No obstante, para que la integración de las TIC en las aulas sea exitosa, esta debe ser realizada con objetivos claros y dirigida por docentes que tengan conocimientos y habilidades adecuadas para el uso y manejo de las tecnologías.

Lo anterior revela la importancia que poseen los procesos de adopción tecnológica y formación del recurso docente y es por esto, que en este capítulo se presenta una continuación del estudio *Brechas, Conocimientos y Habilidades Digitales del personal académico de la Universidad de Costa Rica*, enfocándose en esta ocasión, en las sedes y recintos de la institución. A partir de esto, el capítulo describe la metodología utilizada en el estudio, seguido presenta los resultados obtenidos de la encuesta iniciando con una descripción de la población entrevistada, la tenencia de las TIC, el nivel de conectividad, los conocimientos y habilidades digitales. El documento finaliza con un análisis para la detección de posibles brechas.

6. LA CIBERDELINCUENCIA EN COSTA RICA

Dada la trascendencia que están teniendo en la vida cotidiana las dinámicas delictivas asociadas a la cibercriminalidad y al potencial que tienen tecnologías como la Inteligencia Artificial (IA) para acrecentar la presencia de estos fenómenos en diferentes espacios, resulta indispensable que se reflexione en las transformaciones que en últimas décadas han tenido que implementar los Estados para hacerle frente a estas amenazas. Es por esto que el presente capítulo examina la adaptación de la normativa costarricense a los desafíos impuestos por ciberdelincuencia nacional e internacional.

Bajo esta perspectiva, el documento ahonda en el concepto del delito informático, los tipos penales informáticos de nuestro ordenamiento jurídico y analiza las propuestas que se han generado para reformarlos. Al mismo tiempo, se exploran las nuevas tendencias de la ciberdelincuencia con el fin de brindar información que pueda ser incorporada en las estrategias organizacionales de distintas instancias públicas y privadas del país.

7. TELETRABAJO EN COSTA RICA: ALCANCES Y LIMITACIONES ACTUALES DE SU IMPLEMENTACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO

A pesar de que el teletrabajo surgió en los años ochenta como una forma para promover el descongestionamiento de las grandes ciudades estadounidenses y mitigar la contaminación ambiental, esta modalidad laboral experimentó un crecimiento acelerado durante la pandemia del Covid-19. La emergencia sanitaria llevó a una adopción obligada y muy acelerada en organizaciones que estaban poco preparadas para realizar la migración al teletrabajo.

En ese sentido, la pandemia sirvió para demostrar la factibilidad de aplicar esta modalidad de trabajo, creando un parteaguas en los mercados laborales y expectativas de las personas trabajadoras. Es por esto que ante la vuelta a la presencialidad y el surgimiento de modelos de trabajo híbrido, este capítulo busca analizar el estado actual del teletrabajo en Costa Rica a partir de una aproximación conceptual y normativa del tema, un análisis de los datos de la Encuesta Continua de Empleo (ECE) del INEC y los resultados más relevantes de un sondeo virtual sobre el teletrabajo realizado por el Prosic durante el 2023.

8. ESTUDIO BIBLIOMÉTRICO SOBRE LA PRODUCTIVIDAD CIENTÍFICA DE LA UNIVERSIDAD DE COSTA RICA DEL 2012 AL 2022

Este capítulo reflexiona sobre el impacto que tiene la producción científico-académica para contribuir a la resolución de problemas de la sociedad desde respuestas inter,

multi y transdisciplinarios. Sobre esta base, se explica la importancia de los estudios métricos para evaluar el conocimiento generado y se brinda un panorama actualizado de las investigaciones bibliométricas aplicadas en la UCR;

con el que se introduce la metodología empleada en el estudio realizado y se discuten y analizan los principales resultados obtenidos en el mismo.

Valeria Castro Obando

Investigadora y Coordinadora de las Jornadas Anuales de Investigación y del Informe Anual Hacia la Sociedad de la Información y Conocimiento del Prosic. Politóloga y Socióloga de la Universidad de Costa Rica (UCR), diplomada en Políticas Públicas para el Desarrollo Democrático en América Latina.

Egresada de la Maestría en Pensamiento Estratégico y Prospectiva de la Universidad Nacional (UNA).

[valeria.castro@ucr.ac.com](mailto:valeria.castro@ucr.ac.cr)

Monitoreo de la institucionalidad TIC y políticas públicas

Capítulo



Valeria Castro Obando

Nos encontramos ante un momento en el que las tecnologías han cambiado nuestra realidad y posiblemente seguirán haciéndolo en las próximas décadas. La cuarta revolución industrial plantea enormes desafíos y oportunidades, pero también trae “riesgos, ya que la innovación y digitalización modifica sustancialmente el entorno donde operan las instituciones, y con ellos... la forma en que vivimos, trabajamos y nos relacionamos”¹.

En este contexto, las tecnologías ligadas a la revolución 4.0. están cambiando la forma como producimos y distribuimos los bienes y servicios, lo que ha hecho que cada vez más las industrias y organizaciones integren en sus operaciones diarias nuevas tecnologías como la inteligencia artificial (IA), el internet de las cosas (IoT) y las redes 5G, entre otras². Estas tecnologías prometen mayor eficiencia y automatización, posibilitando la transformación de la gestión de organizaciones y Estados, generando grandes cantidades de información que pueden ser utilizadas para mejorar la toma de decisiones e innovar negocios.

Para las instituciones públicas estas transformaciones permiten la creación de bienes y servicios públicos más alineados a las necesidades de la ciudadanía, así como nuevas formas de generar valor público. Sin embargo, para poder catalizar tales beneficios se requiere de una reflexión crítica sobre los desafíos y nuevas demandas que surgirán a partir de la revolución 4.0; así como desarrollar capacidades de anticipación que permitan una preparación adecuada que no se limite a la implementación de herramientas tecnológicas y que, por el contrario, incluyan estrategias institucionales que permitan una adecuada gestión del cambio³.

En esta línea, a partir de las siguientes cinco secciones, el capítulo pretende plasmar el estado de situación de las políticas públicas tecnológicas y el marco institucio-

nal en Costa Rica. En el primero de estos apartados se presenta un análisis de las herramientas de política pública que se han emitido durante el segundo semestre del 2022 y la primera del 2023 en las áreas de las telecomunicaciones, ciencia, tecnología e innovación (CTI) y tecnologías. Con este propósito se analizan el Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2023-2026 (PNDIP) y el Plan Nacional de Desarrollo de Telecomunicaciones 2022-2027 (PNDT).

Con el fin de complementar el seguimiento realizado en ediciones previas a distintas políticas que han sido emitidas durante los últimos 5 años, se incluye un análisis de los principales avances que se han alcanzado en la Política Nacional para la Igualdad entre mujeres y hombres en la formación, el empleo y el disfrute de los productos de la Ciencia, Tecnología, las Telecomunicaciones y la Innovación 2018-2027 (Pictti), la Estrategia de Transformación Digital hacia la Costa Rica 4.0 del Bicentenario y la Estrategia Nacional de Bioeconomía de Costa Rica 2020-2030.

En el segundo apartado del capítulo, se examina el estado de situación del IV Plan de Acción de Estado Abierto para el periodo 2019-2022, enfatizando los avances alcanzados de cara al proceso de finalización del plan. Aunado a ello, se aborda el proceso de construcción del V Plan de Acción de Estado Abierto 2023-2026, destacando las actividades efectuadas durante el primer trimestre del 2023.

Seguidamente, la tercera sección del documento ahonda en los esfuerzos que el país ha realizado en materia de gobierno digital. A este efecto, se abordan los avances en la implementación de la firma digital, el Proyecto de Hacienda Digital (PHD) y la construcción de la Estrategia de Inteligencia Artificial. Adicionalmente, se profundiza en las tendencias del Sistema Integrado de Compras Públicas (Sicop) puntualizando el comportamiento en el uso de la plataforma, así como los cambios que introduce la nueva Ley General de Contratación Pública (LGCP) en los procesos de adquisición y compras públicas.

La cuarta sección del capítulo está destinada a la reflexión sobre los procesos de transformación que están aconteciendo en el ámbito de la innovación. Se reseña la transición de los Centros Comunitarios Inteligentes (CECI) a los Laboratorios de Innovación Comunita-

1 Muñoz, J. (2018). Innovando en el contexto de la Revolución 4.0: Los retos de las Instituciones Públicas. Instituto Centroamericano de Administración Pública. Innovando en el contexto de la Revolución 4.0: Los retos de las Instituciones Públicas* - ICAP | Instituto Centroamericano de Administración Pública

2 IBM. (s.f.). Cómo las tecnologías de la Industria 4.0 están cambiando la fabricación. IBM. ¿Qué es la Industria 4.0 y cómo funciona? | IBM

3 Muñoz, 2018, párr.3.

ria (LINC), identificando los antecedentes y evolución de estos espacios hasta la actualidad. Complementariamente, se sistematizan los ejes e intervenciones previstas en el Plan Estratégico Institucional promovidos por la Promotora Costarricense de Innovación e Investigación.

En línea con lo anterior, el quinto acápite del documento -que está dedicado a la identificación de normativa y proyectos de ley que impactan al país en cuestiones tecnológicas- analiza el reglamento de la Ley de Creación de la Promotora Costarricense de Innovación e Investigación y la declaratoria de interés de la Estrategia Nacional de Salud de Costa Rica. Junto con esto, se presenta una síntesis de los principales planteamientos del expediente N°23794 que propone la adopción del principio de neutralidad competitiva dentro de los procesos de compra y adquisiciones públicas.

1.1. POLÍTICAS PÚBLICAS TIC Y DE TELECOMUNICACIONES

La presente sección inicia con un análisis del Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2023-2026 (PN-DIP) que se enfoca en las intervenciones públicas que abordan cuestiones relacionadas con las TIC, las telecomunicaciones, y la ciencia y la tecnología (CyT), entre otros aspectos. También, se examina el Plan Nacional de Desarrollo de Telecomunicaciones 2022-2027 (PN-DT) a partir de los ejes estratégicos que dicha herramienta propone.

Seguidamente y en línea con los ejercicios realizados en ediciones previas de este informe, se presentan los principales avances que se han alcanzado en el marco de la Política Nacional para la Igualdad entre mujeres y hombres en la formación, el empleo y el disfrute de los productos de la Ciencia, Tecnología, las Telecomunicaciones y la Innovación 2018-2027 (Pictti), la Estrategia de Transformación Digital hacia la Costa Rica 4.0 del Bicentenario y la Estrategia Nacional de Bioeconomía de Costa Rica 2020-2030.

1.1.1. Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2023-2026

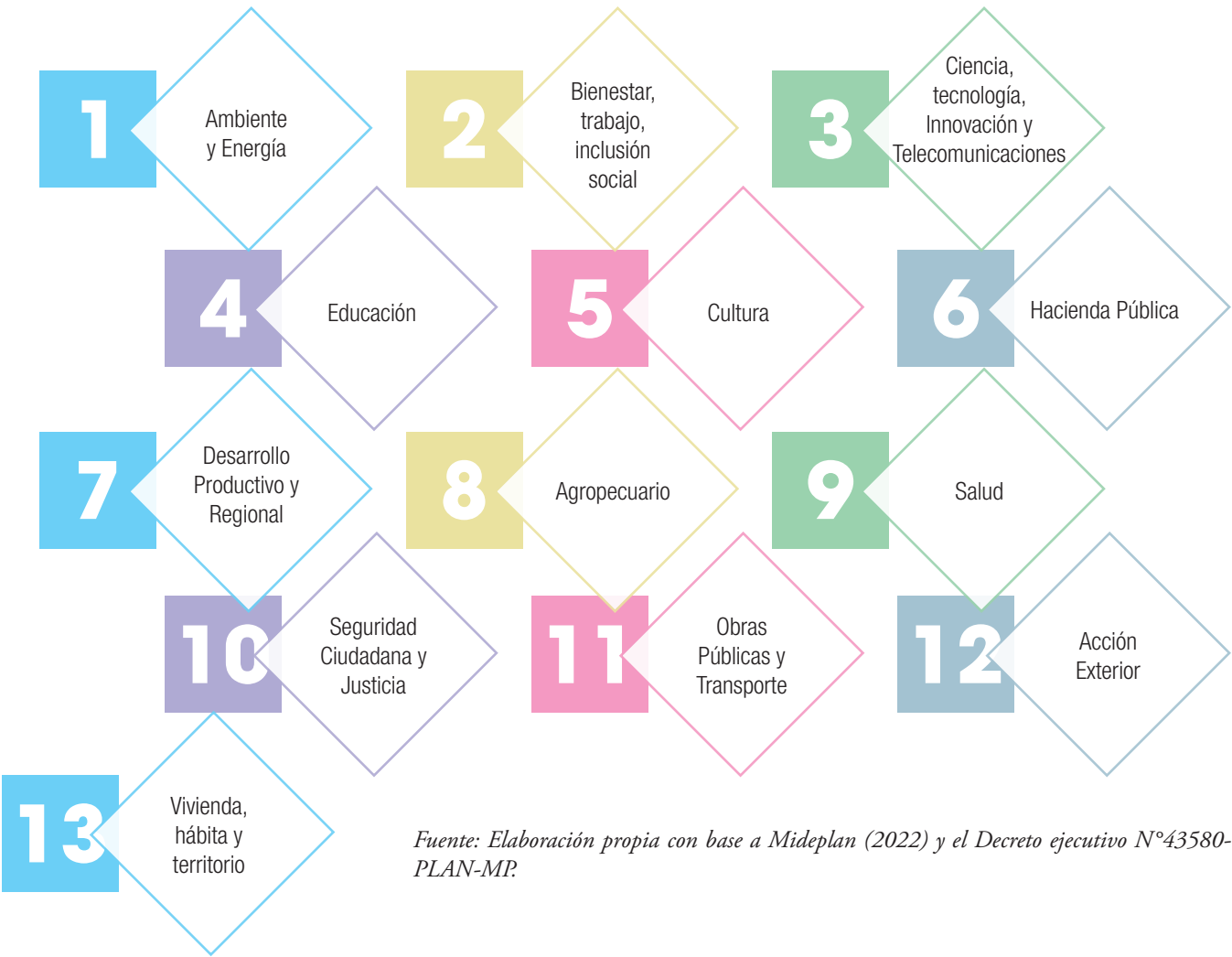
El Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública (PN-DIP) constituye el instrumento de planificación nacional que orienta las intervenciones que realizará el país durante la Administración de turno. La versión más reciente del PNDIP 2023-2026 fue presentado oficialmente el 6 de diciembre del 2022 y fue dedicado a *Rogelio Fernández Güell* (Reporte Delfino, 2022). Este plan constituye la hoja de ruta que guiará las políticas de gobierno por un plazo de 4 años por lo que “define objetivos, intervenciones y metas para el desarrollo del país, así como las prioridades presupuestarias públicas” (Mideplan, 2022b, p.21).

El PNDIP 2023-2026⁴ fue planteado considerando los desafíos que implica planificar en un contexto de alta incertidumbre, las prioridades sectoriales identificadas y el Plan de Gobierno de la administración de turno; así como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (CdM). Asimismo, integró otros aspectos como los derechos humanos, el desarrollo sostenible, la gestión de riesgos y el desarrollo territorial.

Esta herramienta se alinea con el Plan Estratégico Nacional (PEN), los Planes Nacionales Sectoriales (PNS) y los Planes Regionales de Desarrollo (PRD). Contiene 13 sectores estratégicos priorizados bajo el Modelo de Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD), 7 metas nacionales, 48 metas sectoriales y 239 sectoriales; además de dos pilares transversales (estrategia de integridad y el combate frontal a la corrupción). Aunado a ello, integra 132 intervenciones públicas, las cuales se estima que requerirán un presupuesto equivalente al 12,7% anual del PIB nominal para el 2023-2026 (Ministerio de Planificación y Política Económica, [Mideplan], 2022a).

4 El PNDIP incluye un diagnóstico de la situación actual del país en distintas dimensiones, una visión de desarrollo socioeconómica y ambiental, y una estrategia que define objetivos nacionales con indicadores y metas. Adicionalmente, de cada sector se hace una propuesta sectorial con enfoque, matrices de objetivos e intervenciones públicas. Además, se incluyeron los proyectos de inversión pública (en fase de pre-inversión o implementación) que no lograron un avance del 70% en el PNDIP 2019-2022.

Figura 1.1. Sectores del PNDIP 2023-2026



Fuente: Elaboración propia con base a Mideplan (2022) y el Decreto ejecutivo N°43580-PLAN-MP.

Cabe señalar que el objetivo general del PNIDP es “generar bienestar en todas las personas habitantes del territorio nacional mediante la implementación de estrategias y acciones de política pública concretas que impacten en el desarrollo sostenible del país y en mejoras en la calidad de vida” (Mideplan, 2022b, p.45).

Esta herramienta se caracteriza porque tiene metas con distintos niveles de agregación. A este efecto pueden distinguirse:

Metas nacionales: conforman el primer nivel de acción y corresponde a variables macroeconómicas mediante las cuales se busca generar estabilidad macroeconómica⁵. Su

cumplimiento depende de las respectivas intervenciones públicas (programas, proyectos y planes), las condiciones del entorno y la gestión de riesgos establecida en la planificación y la articulación en el trabajo que realizan todos los niveles de gobierno.

Metas sectoriales: se alinean con las metas nacionales, la división sectorial establecida en el Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo (N°43580-MP-PLAN) y las propuestas sectoriales surgidas a partir de las coordinaciones realizadas entre el Consejo Presidencial y las respectivas instituciones por sector.

Intervenciones públicas: refiere a los programas, planes y proyectos asociadas a cada meta sectorial.

5 El PNDIP 2023-2026 contiene las siguiente 7 metas nacionales: 1. Crecimiento económico, 2. deuda pública, 3. desempleo, 4. pobreza, 5. desigualdad

del ingreso, 6. seguridad ciudadana y 7. Descarbonización.

Tabla 1.1. Tabla resumen de las propuestas sectoriales del PNDIP 2023-2026

Sector	Metas sectoriales	Metas sectoriales desagregadas regionalmente	Intervenciones públicas	Estimación presupuestaria en colones
1.Ambiente y energía	5	0	10	18.859.830.745.267,40
2.Bienestar, trabajo e inclusión social	4	2	9	2.501.590.140.516,00
3.Ciencia, tecnología, innovación y telecomunicaciones	2	0	7	72.424.383.791,00
4.Educación	3	0	5	503.403.910.948,60
5.Cultura	3	1	8	35.386.076.600,00
6.Hacienda Pública	3	0	5	574.353.315.848,40
7.Productivo y desarrollo regional	6	1	12	205.792.639.246,93
8.Agropecuario	3	1	11	342.958.984.717,00
9.Salud	4	0	17	698.181.963.246,89
10.Seguridad ciudadana y justicia	2	1	8	108.819.958.216,63
11.Obras públicas y transporte	5	0	25	2.511.082.318.159,47
12.Acción exterior	3	0	6	2.783.374.393,00
13. Vivienda, hábitat y territorio	5	0	9	246.405.532.389,91

Fuente: Elaboración propia con base a Mideplan, 2022b.

Las inversiones públicas contempladas en el plan serán gestionadas en el marco del Sistema Nacional de Inversiones Públicas del Mideplan, por lo que formarán parte del Banco de Proyectos de Inversión Pública del país. Aunado a ello, al plan se le hará un seguimiento semestral y será evaluado anualmente por el Mideplan. Por otro lado, la coordinación y ejecución del PNDIP será asumida por el Mideplan, el Ministerio de Hacienda, los ministros/as de las respectivas carteras ministeriales, las secretarías sectoriales, los Consejos Presidenciales y el presidente de la República, (Mideplan, 2022b).

Según sea necesario, el Mideplan podrá recibir, analizar y dictaminar solicitudes de modificación del PNDIP que envíen los “ministros rectores establecidos, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 39021-MP-Plan y en concordancia con el principio de flexibilidad del Plan” (Mideplan, 2022b, p.25).

Los enfoques transversales del plan (la integridad pública y el combate a la corrupción en la función pública) buscan propiciar la transparencia en la gestión pública mediante la creación de una Política Nacional de Integridad y Transparencia en la Gestión Pública y para ello propone las siguientes 8 líneas de trabajo:

- **Integrar una estructura ejecutiva que,** bajo el liderazgo de la Procuraduría de la Ética Pública, **diseñe e implemente una política pública que aborde activamente los riesgos en la gestión pública y prevenga la corrupción** mediante acciones que contemplen capacitación, la incorporación de criterios ético en los procesos de reclutamiento y evaluación del desempeño del personal. Aunado a ello, se pretende fortalecer el sistema de control interno de las instituciones con recursos financieros y en el uso que se haga de estos recursos.

- **Fortalecer el rol de la Estrategia de Gobierno Abierto** para que en esta sea incluida en las políticas públicas que son formuladas, así como en el “abordaje de las acciones de fortalecimiento de la integridad, transparencia, probidad y rendición de cuentas” (Mideplan, 2022b, p.32).
- **Crear una estrategia de seguimiento y evaluación que sirva para identificar los indicadores de efecto** (consecuencias inmediatas) **que genera la corrupción**, sobre todo considerando su impacto en las finanzas públicas y los recursos que se utilizan para atender problemas prioritarios. Además de la atención de riesgos que puedan comprometer la prestación bienes y servicios públicos⁶.
- **Desarrollar estructuras locales descentralizadas** que implementen “acciones de transparencia e integridad en los procesos de los gobiernos locales y las oficinas descentralizadas del sector público, con apoyo de las estructuras de gobernanza multinivel contempladas en la Ley 10.096 sobre Desarrollo Regional” (Mideplan, 2022b, p.32).
- **Integrar las acciones de transparencia y probidad a la Estrategia Nacional de Lucha contra el Crimen Organizado** para que con ello se generen lineamientos que ayuden al control y prevención en instituciones vulnerables al crimen organizado nacional y transnacional⁷.
- **Evitar el conflicto de interés en las actividades del Estado** mediante instrumentos de control de la actividad privada de personas que laboraron en el sector público y luego usan su influencia, conocimientos y contactos (adquiridos en la gestión pública) para ponerlos a disposición del sector privado con el fin de promover políticas públicas que son de “interés o beneficio para sectores de la sociedad” (Mideplan, 2022b, p.33). Para ello se

propone el uso de herramientas como los registros de lobistas y la creación de reglamentos que limiten dicha influencia.

- Integrar líneas de política pública “con responsabilidad de implementación y seguimiento compartidas y participación de auditorías ciudadanas para la rendición de cuentas” (Mideplan, 2022b, p.33).
- Promover una estrategia de comunicación sobre los avances en la ejecución de políticas públicas, los procesos de toma de decisión y los “criterios de nombramiento para puestos políticos claves para el desarrollo estatal” (Mideplan, 2022b, p.33).

En paralelo a lo señalado en materia de transparencia, el PNDIP también se refiere a la necesidad de fortalecer el Estado Abierto como un proceso que ha sido apoyado con acciones como la firma de la Declaración *Por la Construcción de un Estado Abierto* en el 2015, la adopción de los diversos planes de acción en gobierno abierto y el Decreto Ejecutivo 43525-MPH-MICITT-MIDEPLAN-MJP-MC *Fomento del Gobierno Abierto en la administración pública y creación de la Comisión Nacional para un Estado abierto* en el 2022, que oficializó una visión de Estado Abierto en el país. A partir del interés manifiesto para promover el gobierno abierto, el Mideplan se compromete a adoptar los principios de gobierno abierto en el ejercicio de seguimiento y evaluación del PNDIP 2023-2026.

Por otro lado, el plan reconoce que ante el “contexto de progreso técnico y los rápidos cambios en las estrategias de empresas y su competitividad” (Mideplan, 2022b, p.42) se requiere de la integración de las tecnologías en las políticas públicas del país, sobre todo en aquellas que tienen un enfoque de mediano y largo plazo ya que el ejercicio de planificación debe ser capaz de adaptarse a las necesidades de planificación futura. Sobre esta base, se incluyen objetivos sectoriales e intervenciones específicas para el sector de Ciencia, tecnología, innovación y telecomunicaciones; sin embargo, llama la atención que también se incluyen intervenciones que tienen relación con TIC, CTI, desarrollo de habilidades digitales y/o transferencia de conocimientos en los sectores de *educación, hacienda, agropecuario y acción exterior*.

En las metas del sector educación, 2 de los objetivos sectoriales planteados se vinculan al desarrollo de ha-

6 Esto debe ser integrado en las metas de las políticas públicas.

7 Aquí se consideran a instancias como la Dirección General de Migración y Extranjería (DGEM), Correos de Costa Rica, Tributación Directa, el Sistema Bancario Nacional, la Dirección General de Adaptación Social, la Dirección Nacional de Notariado, los cuerpos policiales y las municipalidades (Mideplan, 2022b).

bilidades tecnológicas de alta demanda en el mercado laboral (ver anexo 1.1.) y a partir de ello, se proponen 6 intervenciones (de un total de 13) a través de las cuales se propone crear una estrategia para mejorar las habilidades digitales del estudiantado nacional, promover la formación de capital especializado en áreas como la computación, ingenierías, tecnologías de la información (TI), ejecutar una Estrategia Nacional de Educación STEAM, formar estudiantes con grado técnico en áreas como “ciberseguridad, configuración y soporte de redes de comunicación y sistemas operativos, desarrollo web, entre otros” (Mideplan, 2022b, p.151), graduar profesionales del INA y el CUC en disciplinas TIC, turismo electrónico, big data y ciberseguridad.

Por otro lado, en el sector de Hacienda Pública, el PNDIP no plasma objetivos sectoriales que estén explícitamente referidos a las tecnologías. A pesar de esto, si se alude a la necesidad de concluir con el Proyecto de Hacienda Digital, iniciativa iniciada en la administración pasada y que puede catalogarse como una intervención de gobierno digital que busca contribuir a la reducción de la evasión fiscal.

En el caso del sector agropecuario, se incluyen 3 intervenciones relacionadas con TIC, especialmente a través de la introducción de avances tecnológicos en los procesos productivos para que estos sean más sostenibles. Aunado a ello, se busca facilitar la transferencia de conocimientos tecnológicos y científicos a las personas extensionistas del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), además de implementar un mercado de subasta digital que reemplace la forma como se lleva a cabo estos procesos (ver anexo 1.2).

De manera similar a lo que ocurre en el sector de Hacienda Pública, el sector de Acción Exterior tampoco plantea objetivos sectoriales vinculados a las TIC, pero si se señalan intervenciones que buscan promover acciones diplomáticas y de cooperación internacional que ayuden a la transformación digital, la ciencia, la tecnología e innovación (CTI), así como a la lucha contra la ciberdelincuencia y contribuyan a la ciberseguridad del país (Mideplan, 2022b).

Ahora bien, en lo que concierne al sector de ciencia, tecnología, innovación y telecomunicaciones, debe señalarse

que el PNDIP plantea dos objetivos sectoriales para el período 2023-2026:

1. *Promover la innovación en los procesos productivos para la mejora de la competitividad y el desarrollo del país.* Para el cumplimiento de este objetivo, se evaluará el porcentaje acumulado de inversión en I+D+i con respecto al PIB.
2. *Ampliar y mejorar la conectividad a Internet fija al 2026.* Su cumplimiento se considerará en relación con el incremento en el número de suscripciones acumuladas a Internet fija que sean superiores a 15 Mbps por cada 100 habitantes.

A través de ambos objetivos se plantean intervenciones para fortalecer los procesos de innovación, el desarrollo tecnológico y la transferencia de conocimientos hacia el sector privado, el financiamiento del I+D+i y emprendimientos tecnológicos e innovadores; además de promover la participación de mujeres en la CTI y las telecomunicaciones, elevar la conectividad en el país, desarrollar habilidades digitales en la población y fomentar una cultura de ciberseguridad. Evidentemente, estas iniciativas se complementan con las intervenciones descritas en los párrafos anteriores, por lo que muestra un notorio esfuerzo por articular una respuesta a los cambios ocasionados por la evolución de la 4.0, la automatización de procesos y su impacto en los diversos sectores de la sociedad en los años futuros.

Por ello, no es de extrañar que gran parte de las intervenciones hayan sido diseñadas para promover la I+D+i y formar capital humano para las industrias y sectores más relevantes en la economía del conocimiento; además de vincular las tecnologías a los procesos productivos de sectores como el agropecuario con el fin de modernizarlo y hacerlo más competitivo. Asimismo, aunque se destaca la necesidad de capacitar a la población para que adquiera conocimientos en ciberseguridad (y ello resulta sumamente positivo) no se incluyen intervenciones destinadas a fortalecer las capacidades técnicas y de gestión de incidentes ante potenciales ciberataques; lo que resulta preocupante, sobre todo si se consideran los más ciberataques sufridos por el país durante el 2022.

Tabla 1.2. Intervenciones públicas del PNDIP 2023-2026, sector ciencia, tecnología, innovación y telecomunicaciones

Intervención pública	Objetivo	Indicador	Línea base	Meta del período y anual	Responsable
1. Fortalecimiento de los clústeres nacionales mediante procesos de innovación, transferencia y desarrollo tecnológico.	Fortalecer las capacidades tecnológicas y de innovación de clústeres nacionales.	A1. Cantidad de proyectos de innovación y/o transferencia tecnológica apoyados.	0	2023: 5 2024: 4 2025: 4 2026: 4	Promotora Costarricense de Innovación e Investigación
2. Impulso a la innovación mediante esquemas de financiamiento diferenciados para la I+D+i.	Propiciar que los principales actores que financian la innovación creen esquemas diferenciados para I+D+i y los emprendimientos innovadores y tecnológicos, ajustados a la ruta de vida de las empresas y al índice de madurez tecnológico.	A2. Cantidad de empresas apoyadas con esquemas de financiamiento diferenciados a la I+D+i en áreas temáticas del PNCTI.	0	2024: 40 2025: 40 2026: 40	MICITT, Dirección de Innovación.
3. Política Nacional para la igualdad entre Mujeres y Hombres en la formación, el empleo, y el disfrute de los productos de la Ciencia, la Tecnología, las Telecomunicaciones y la Innovación 2018- 2027 (Pictti).	Promover la igualdad en la participación de las mujeres respecto de los hombres en la atracción, la permanencia, la formación, la capacitación, el empleo de calidad y la investigación, en los diferentes campos de la ciencia, la tecnología y la innovación, para facilitar el acceso y el disfrute de los avances científico-tecnológicos.	A.3. Porcentaje de cumplimiento de las metas.	20%	2023: 80% 2024: NA 2025: NA 2026: NA	Comisión Técnica Interinstitucional de la Pictti y la Secretaría Técnica
4. Promoción de la Cultura para la ciberseguridad. ¹	Desarrollar un proceso de información y comunicación sobre ciberseguridad.	B.1. Cantidad de personas que participan en los espacios de fomento de la ciberseguridad.	0	2023: 4.429 2024: 5.693 2025: 6.959 2026: 8.857	MICITT, Dirección de Gobernanza Digital.
5. Conectividad significativa. ²	Promover la conectividad para alcanzar condiciones homogéneas a nivel nacional, mediante el despliegue ágil y oportuno de infraestructura de telecomunicaciones.	B.2. Porcentaje acumulado de viviendas a nivel nacional con acceso a Internet.	2021: 81,3%	2023: 85,9% 2024: 88,2% 2025: 90,4% 2026: 92,7%	MICITT, Viceministerio de Telecomunicaciones
6. Competencias Digitales	Medir el desarrollo de habilidades y competencias digitales en la población.	B.3. Media acumulada de la escala de habilidades computacionales.	2018: 17,4	2023: 20,7 2024: 21,2 2025: 21,7 2026: 22,7	MICITT, Viceministerio de Telecomunicaciones.
7. Conectividad Territorios Indígenas	Proveer con aportes del Fondo Nacional de Telecomunicaciones de acuerdo con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones (PNDT) emitido por el MICITT, para las áreas de atención definidas dentro de territorios indígenas el acceso a los servicios de Voz y Banda Ancha móvil y fija para los habitantes y los Centros de Prestación de Servicios Públicos (CPSP) ubicados dentro de las áreas de atención.	B.4. Cantidad acumulada de territorios indígenas con cobertura de servicios de telecomunicaciones fijos y móviles a las velocidades definidas en el PNDT.	7 territorios indígenas Quitirrisí atendido con oferta comercial	2023: 15 2024: 18 2025: 21 2026: 24 51	Sutel-Fonatel

Fuente: Elaboración propia con base a Mideplan, 2022b.

Al centrar el análisis en las intervenciones públicas del PNIDP se evidencia que la mayoría de las intervenciones del sector de CTI y telecomunicaciones, están relacionadas con la promoción de la ciencia y la tecnología (CyT), así como con el desarrollo de habilidades y capacidades digitales de la población, el desarrollo de infraestructura de telecomunicaciones y la promoción de una cultura de ciberseguridad. A pesar de la trascendencia que tienen estas intervenciones se observan importantes vacíos particularmente en temas como las acciones o proyectos para extender el gobierno digital en el país, por ejemplo, con iniciativas que promuevan la digitalización de los servicios y potencien mayor interoperabilidad (que es una necesidad reconocida desde hace muchos años, pero sobre la cual no se han logrado suficientes avances).

Aunque se reconoce la importancia de mejorar las prácticas sociales y conocimientos que posee la población en materia de ciberseguridad, no se plantean cuestiones cruciales como proyectos orientados a la protección de las infraestructuras críticas del país o que mejoren la preparación, gestión y respuesta ante posibles ciberataques. Además, no deja de llamar la atención de que tampoco se abordan temas como las redes 5G (que resultan un área de trascendencia estratégica por las implicaciones y transformaciones que traerá a nivel productivo y de servicios) lo cual si fue integrado en el PNIDP previo.

1.1.2. Plan Nacional de Desarrollo de Telecomunicaciones 2022-2027

El Plan Nacional de Desarrollo de Telecomunicaciones (PNDT) es la herramienta de planificación que orienta el sector de las telecomunicaciones para definir las metas, objetivos y áreas de intervención prioritaria “en concordancia con los lineamientos que se propongan en el plan nacional de desarrollo” (Ley N°8642, 2008, artículo 6, inciso 15).

El PNDT 2022-2027 fue planteado considerando los desafíos que enfrenta el país para promover la apropiación tecnológica, así como la necesidad de desarrollar habilidades digitales en las personas y empresas. Con base a esto se adoptan 9 enfoques rectores (ver figura 1.2) que dan lugar a un marco estratégico que bajo el enfoque de gestión de resultados⁸, define una visión, objetivos, líneas estratégicas, metas y acciones

8 El plan integra un marco lógico con dos niveles. En el primero se plasman los objetivos y metas estratégicas, mientras que el segundo tiene líneas estratégicas y metas de acción con un alcance táctico (Micitt, 2022).

para orientar el sector de las telecomunicaciones en el corto, mediano y largo plazo.

Figura 1.2. Enfoques rectores del PNDT 2022-2027



Fuente: Elaboración propia con base al Micitt, 2022.

De los enfoques presentados en la figura 1.2. es de especial relevancia el de *regionalización*, pues representa un cambio importante con respecto a lo planteado en otros planes previos. Con eso se busca propiciar la generación y construcción de datos a nivel regional/distrital de modo que ello contribuya a identificar las “causas y efectos de los problemas públicos en cuanto a conectividad y competencias digitales en el país” (Micitt, 2022, p.57).

Por otro lado, el PNDT plasma como visión la intención de

Promover la disponibilidad de servicios de telecomunicaciones asequibles, de calidad e innovadores a nivel nacional, mediante el despliegue oportuno de redes de telecomunicaciones seguras, robustas, escalables, resilientes y sostenibles, y desarrollar competencias digitales reduciendo la brecha digital en todos sus componentes y dimensiones, maximizando los beneficios de la economía digital para el disfrute y bienestar de todas las personas (Micitt, 2022, p.56).

En línea con dicha visión se establece un objetivo general con el que se busca potenciar la disrupción digital mediante el despliegue de las telecomunicaciones, la gestión del espectro radioeléctrico y reducir la brecha digital a través de la construcción de capacidades digitales en la población, procurando que el uso de las TIC sea seguro y responsable. Para operativizar esto, se plantean 6 objetivos específicos y 3 metas nacionales⁹ (ver tabla 1.3); la ejecución de estas últimas depende de las acciones que ejecute el Micitt, así como “todo el sector de telecomunicaciones, incluyendo los esfuerzos que se realicen desde la academia, el sector privado, las instituciones de Estado y la sociedad civil” (Micitt, 2022, p.56).

9 Para revisar los avances anuales en el cumplimiento de estas metas se recomienda revisar el Anexo 1.3.

Tabla 1.3. Objetivos específicos y metas nacionales del PNDT 2022-2027

Objetivos específicos
• Propiciar las condiciones para un despliegue ágil y oportuno de la infraestructura de telecomunicaciones sostenible sobre la base de normativa estandarizada y homogénea en el país. • Gestionar el espectro radioeléctrico con el fin de favorecer la expansión de las inversiones, la competencia efectiva en el mercado y la prestación de servicios de telecomunicaciones innovadores. • Fomentar el despliegue de nuevas redes de telecomunicaciones y la conectividad. • Mejorar el acceso a las redes de telecomunicaciones y la conectividad para los diferentes sectores de la población. • Habilitar el desarrollo de competencias digitales dirigidas hacia el uso productivo, responsable, seguro y significativo de las telecomunicaciones y las TIC. • Articular acciones enfocadas en la reducción de la brecha digital en todos sus componentes y dimensiones, y que según la política pública puedan ser ejecutadas mediante proyectos de acceso y servicio universal y solidaridad financiados con recursos del FONATEL.
Metas nacionales
• Ampliar y mejorar la conectividad a Internet fija y móvil por región de planificación, al 2027. • Incrementar la inversión del sector telecomunicaciones como proporción del Producto Interno Bruto (PIB), al 2027. • Mejorar la adquisición de competencias digitales de la población, al 2027.

Fuente: Elaboración propia con base a Micitt, 2022.

En apego a los objetivos general y específicos, el plan contempla 3 áreas estratégicas (1. *Conectividad significativa para el bienestar*, 2. *Espectro radioeléctrico para la competitividad* y 3. *Competencias digitales para el desarrollo*) las cuales pueden considerarse como las principales líneas de actuación de las intervenciones que contempla el plan.

Debe mencionarse que en cada una de estas áreas estratégicas se integran acciones que forman parte de la Agenda de Solidaridad Digital (ASD). Esta comprende un conjunto de acciones que buscan llevar el acceso a las telecomunicaciones y TIC a las poblaciones en condición de vulnerabilidad (Micitt, 2022).

Recuadro

1.1

Lineamientos para ejecutar metas del PNDT ejecutadas a través de Fonatel

Sobre las intervenciones del PNDT que están relacionadas con el Fondo Nacional de Telecomunicaciones (Fonatel), el documento señala que todas las intervenciones que se desarrollen con recursos del fondo y formen parte de la ASD deben contribuir al alcance de las 3 metas nacionales del PNDT y por tanto deberán regirse por lineamientos que orienten su accionar en temas relativos al menos a: la identificación, definición y atención de la población en condición de vulnerabilidad, el uso eficiente de los recursos del Fondo, la definición de las condiciones de la conectividad y las velocidades de acceso, así como el diseño y formulación de los proyectos bajo los cuales serán ejecutados estos recursos (Micitt, 2022, p.62).

A este efecto se definen un conjunto de lineamientos para orientar el diseño y ejecución de proyectos de solidaridad y acceso y servicio universal:

Estos deberán estar enfocados a las siguientes poblaciones vulnerables “personas que se encuentran en desventaja económica, personas con discapacidad, personas menores de edad, personas adultas mayores, población indígena y mujeres jefas de hogar en condición de pobreza/desventaja socioeconómica” (Micitt, 2022, p.62).

Los CPSP que serán atendidos con estos proyectos son los “centros educativos públicos (escuelas y colegios), centros de acceso a Internet, centros de atención de personas menores de edad, de personas adultas mayores, de personas con discapacidad y poblaciones indígenas, así como a los centros de salud comunitarios de la CCSS” (Micitt, 2022, p.62).

Según lo establecido en la Ley de Igualdad de Oportunidades para las personas con discapacidad (Ley N° 7600) los proyectos de Fonatel deberán “implementar estándares de diseño universal y accesibilidad, a fin de que las personas con algún tipo de discapacidad puedan hacer un uso pleno de las herramientas tecnológicas” (Micitt, 2022, p.62).

Priorizar los proyectos de acceso y servicio universal y solidaridad en las zonas que tengan una conectividad limitada o que del todo no la tengan.

Diseñar los proyectos considerando que los servicios de Internet para servicio fijo y móvil son complementarios y no sustitutivos.

Integrar acciones estratégicas que fomenten la innovación tecnológica para lograr mayor escalabilidad.

Los recursos del fondo tendrán un límite temporal y por tanto, se considerará como una inversión inicial para que los proyectos se sostengan por un plazo fijado y alcance que tengan. Con ello se busca que las instituciones beneficiarias tomen las medidas que aseguren la continuidad de los proyectos cuando finalice el apoyo financiero del fondo. Aunque en “caso fortuito, fuerza mayor o una situación excepcional debidamente justificada, se requiera extender el plazo del beneficio, se deberá valorar la modificación junto con la Rectoría de Telecomunicaciones” (Micitt, 2022, p.64).

En la contratación de operadores que ejecuten los proyectos de Fonatel se debe considerar “la solución, la necesidad pública a satisfacer y el plazo razonable y proporcionado para su atención de manera que se satisfaga la prestación de los servicios a las personas usuarias finales de los distintos proyectos” (Micitt, 2022, p.64). Con ello se busca reducir plazos y optimizar la ejecución.

Los proyectos que se ejecuten con recursos de Fonatel deben ser vistos como un complemento a las acciones que “desde el Estado y el mercado se implementan para proveer de servicios de telecomunicaciones a la población” (Micitt, 2022, p.64).

Hay que asegurar la transparencia y la participación de distintos oferentes, “el respeto del concurso público como procedimiento constitucionalmente dispuesto para la contratación pública, la calidad, la rendición de cuentas, la optimización de los servicios públicos e infraestructura nueva y existente, y la compartición de infraestructura, a satisfacción de las instituciones beneficiarias” (Micitt, 2022, p.64).

En el diseño de los proyectos se realizará un mapeo que indique la infraestructura y servicios existentes para que ello habilite el “desarrollo de nuevos proyectos orientados a las poblaciones en condición de vulnerabilidad que sean financiadas con el Fondo” (Micitt, 2022, p.64).

En la formulación de los proyectos se tendrá que definir un cronograma con plazos, responsables, entregables que tome en cuenta todas las “acciones requeridas para alcanzar las metas en los plazos definidos en el PNDT” (Micitt, 2022, p.65).

Se determina que las velocidades de conectividad mínimas que se definen en el PNDT serán actualizadas en el tercer año de ejecución del plan (2024), así como en el sexto (2026). Además, la “velocidad mínima para la conectividad de servicio universal de hogares en condición de vulnerabilidad será de 15 Mbps, en tanto no se estipule otra definición mediante el proceso de actualización anteriormente indicado” (Micitt, 2022, p.65). Cabe señalar que para los CPSP se establecerá la velocidad mínima en función del número de personas usuarias que atienda cada CPSP.

Se establece que las velocidades de acceso y servicio universal tendrán que ser interpretadas como “mínimas para el diseño de los proyectos que se financian con recursos del Fonatel, y en ningún caso deberán interpretarse como velocidades máximas” (Micitt, 2022, p.65).

Cuando proyectos que estén en plena ejecución requieran de la erogación de recursos adicionales para incrementar su escalabilidad deberá “valorarse juntamente con la Rectoría, las alternativas de solución que permitan brindar conectividad a las poblaciones en condición de vulnerabilidad a las nuevas velocidades establecidas” (Micitt, 2022, p.66). La alternativa que se seleccione tendrá que ser acordada mediante un acuerdo entre Sutel y el Micitt.

En los proyectos que se ejecutan en todo el territorio, la escalabilidad de velocidades no deberá entenderse como una limitación para conectar CPSP o a los hogares. Esto implica que si ningún operador está en capacidad de ofertar las velocidades de servicio o acceso universal establecidas en el PNDT, pero se pueda dar el servicio a una velocidad menor, “deberá brindarse la posibilidad de conexión a la velocidad disponible respetando las condiciones de mercado existente y sin generar la posibilidad de brindar condiciones diferenciadas entre usuarios finales” (Micitt, 2022, p.66).

Fuente: Elaboración propia.

A continuación, se explica en qué consiste cada una de las áreas estratégicas del PNDT.

Área estratégica 1: Conectividad significativa para el bienestar

Esta área estratégica comprende 3 líneas estratégicas, 5 metas y 6 metas de acción a través de las cuales se pretende: impulsar la conectividad mediante una combinación de acciones para promover el despliegue ágil de infraestructura de telecomunicaciones, eliminar las trabas que obstaculizan el desarrollo de este tipo de infraestructura e incrementar la calidad y asequibilidad de los servicios de telecomunicaciones del país.

Para lograr esto, se plantea la importancia de que el despliegue sea priorizado en las zonas desconectadas o con conectividad limitada, que se promueva la innovación tecnológica -procurando mayor escalabilidad- y que la reglamentación que rige la instalación de la infraestructura no sea una barrera para el despliegue (Micitt, 2022). Además, de procurar que haya complementariedad entre los servicios de telecomunicaciones, entre otros aspectos.

En este contexto resulta indispensable que se establezca un *entorno habilitador* en el que se continúe con la ejecución de los planes de acción de infraestructura de telecomunicaciones (PAIT), se siga mejorando la reglamentación local que rige el despliegue y que la normativa técnica vinculada al proceso promueva el ágil y oportuno desarrollo de la infraestructura y la capacitación y educación de los distintos actores del ecosistema de las telecomunicaciones” (Micitt, 2022, p.74). De la mano del *desarrollo de infraestructura*, resulta necesario que la habilitación de servicios sea acorde a las necesidades de cada territorio, sin importar si estos son rentables (o no) desde un punto de vista financiero.

Lo anterior implica fomentar una *conectividad universal* que lleve a una adopción similar de las telecomunicaciones en todo el país en función de “las necesidades de la población y los Centros de Prestación de Servicios Públicos” (Micitt, 2022, p.74), así como promover el uso de la Red Educativa del Bicentenario, habilitar conectividad gratuita en espacios públicos y dar ese servicio a los hogares en condición de vulnerabilidad.

Área estratégica 2: Espectro Radioeléctrico para la Competitividad

El segundo de los ejes del PNDT comprende 3 líneas estratégicas, 8 acciones y 10 metas de acción, las cuales se sustentan en lo establecido en la Ley General de Telecomunicaciones (LGT) con respecto a la obligación de asegurar la asignación y uso eficiente de recursos escasos como el espectro radioeléctrico, así como de la necesidad de promover la inversión en el sector de telecomunicaciones. Con este eje se busca ejecutar acciones que contribuyan a la armonización del espectro radioeléctrico según lo establecido en el Reglamento de Radiocomunicaciones de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) e impulsar la planificación, administración y habilitación del espectro radioeléctrico y fomentar el uso eficiente del mismo.

Resulta indispensable que se fortalezca la radiodifusión televisiva y sonora procurando su vinculación a la normativa y lineamientos técnicos, se fomente el desarrollo de entornos que propicien la investigación y desarrollo de servicios de telecomunicaciones innovadores y se analice la convergencia de “razones de índole técnica, jurídica, social y económica para la digitalización de los servicios de radiodifusión sonora en FM, previa realización de estudios técnicos y legales previos” (Micitt, 2022, p.78).

Para alcanzar estos objetivos, se potenciará una mejora en la conectividad móvil, se finalizará la transición a la Televisión Digital Terrestre (TDT) y se pretende disponer de una “reserva de espectro radioeléctrico para servicios de radiodifusión televisiva con fines de atención a necesidades locales y nacionales” (Micitt, 2022, p.80). Además de las impulsar reformas legales que habiliten los sistemas IMT 5G y faciliten el desarrollo de un banco de pruebas o Testbed. En paralelo, se trabajará para *optimizar el espectro radioeléctrico* procurando que el Plan Nacional de Atribución de Frecuencias (PNAF) esté alineado con el Reglamento de Radiocomunicaciones de la UIT, se “incorporen los resultados de los procesos de armonización mundial y la habilitación de tecnologías que mejoren la calidad de vida de las y los habitantes, promoviendo un uso más eficiente del espectro radioeléctrico” (Micitt, 2022, p.80).

Tabla 1.4. Metas de acción del área de Conectividad significativa para el bienestar PNDT 2022-2027

Línea estratégica 1: Entorno habilitado					
Acción	Meta de acción	Indicador	Línea base	Avances	Responsables
1.1. Ejecutar Planes de Acción de Infraestructura de Telecomunicaciones (PAIT)	1. Publicar tres Planes de Acción de Infraestructura de Telecomunicaciones (PAIT), al 2026. Nota: El PAIT 2022-2023 se publicó en el primer semestre de 2022.	Cantidad de Planes publicados.	1 PAIT publicado	2022: SP 2023: SP 2024: 1 PAIT publicado para período 2024-2025 2025: SP 2026: 1 PAIT para período 2026-2027	MICITT - SUTEL - IFAM - MEIC
	2. Ejecución de tres Planes de Acción de Infraestructura de Telecomunicaciones (PAIT), para el período 2022-2027.	Porcentaje de avance en la ejecución del PAIT en vigor.	5,30%	2022: 35% PAIT I 2023: 100% PAIT I 2024: 35% PAIT II 2025: 100% PAIT II 2026: 35% PAIT III 2027: 100% PAIT III	MICITT - SUTEL - IFAM - MEIC
Línea estratégica 2: Acceso Inclusivo					
2.1. Habilitar el acceso a servicios de telecomunicaciones fijos y móviles en zonas financieramente rentables y territorios indígenas.	3. 24 Territorios Indígenas con cobertura de servicios de telecomunicaciones fijos y móviles, al 2026. Nota: La totalidad de los territorios está sujeta al cumplimiento de los procedimientos establecidos en el Mecanismo de Consulta Indígena.	Cantidad de territorios indígenas con cobertura de servicios de telecomunicaciones fijos y móviles a las velocidades definidas en el PNDT.	7 territorios indígenas	2022: 9 territorios indígenas 2023: 15 territorios 2024: 17 territorios 2025: 22 territorios 2026: 24 territorios	SUTEL/Fonatel
Línea estratégica 3: Conectividad Universal					
3.1. Implementar la Red Educativa Bicentenario.	5. 100% de avance de ejecución de la Red Educativa Bicentenario Eje FONATEL, al 2027	Porcentaje de avance de ejecución de la Red Educativa del Bicentenario Eje FONATEL	19,2%	2022, 2023, 2024, 2025, 2026: por definir 2027: 100%	SUTEL / FONATEL - MEP
3.2. Habilitar conectividad para CPSP	6. 331 CPSP conectados con subsidio por tres años para el servicio de Internet, al 2027	Cantidad de CPSP conectados con subsidio para conectividad a Internet por 3 años	123 CPSP	2022: SP 2023: 134 CPSP 2024: 174 CPSP 2025: 224 CPSP 2026: 274 CPSP 2027: 331 CPSP	SUTEL - FONATEL
3.3. Brindar a hogares en condición de vulnerabilidad socioeconómica un subsidio para conectividad a Internet.	7. 100 684 hogares en condición de vulnerabilidad socioeconómica con estudiantes en el sistema educativo público con subsidio para conectividad a Internet, al 2023.	Cantidad de hogares en condición de vulnerabilidad socioeconómica con estudiantes en el sistema educativo público, con subsidio para conectividad a Internet	28 730 hogares beneficiados	2022: 40 684 hogares 2023: 100 684 hogares 2024, 2025, 2026 y 2027: sin meta para el período	SUTEL / FONATEL - IMAS - MEP.

Fuente: Elaboración propia con base a Micitt, 2022.

Tabla 1.5. Metas de acción del área del Espectro Radioeléctrico para la Competitividad PNDT 2022-2027

Línea estratégica 1: El servicio de la Radiodifusión abierta y gratuita					
Acción	Meta de acción	Indicador	Línea base	Avances	Responsables
1.1. Finalizar la transición a la Televisión Digital Terrestre, bajo el estándar ISDB-Tb.	8. 100% del cese de transmisiones analógicas correspondientes a la Subregión 3 de la Región 2 del proceso de transición a la Televisión Digital Terrestre bajo el estándar ISDB-Tb, al 2023	Porcentaje de avance de cese de transmisiones de señales analógicas de televisión abierta y gratuita	0%	2022: SP 2023: 100%	MICITT
1.2. Reservar espectro radioeléctrico para servicios de radiodifusión televisiva con fines de atención a necesidades locales y nacionales.	9. Ejecutar el proceso para contar con 24 MHz reservados por el Estado para servicios de radiodifusión televisiva con fines de atención a necesidades locales y nacionales, al 2025.	Porcentaje de avance en el proceso de reserva del espectro radioeléctrico destinado a necesidades locales y nacionales, para el despliegue de redes de televisión digital.	0%	2022: SP 2023: 10% 2024: 35% 2025: 100%	MICITT
1.3. Proponer iniciativas de ajuste al marco normativo para la radiodifusión sonora y televisiva.	10. Dos propuestas de ajuste al marco normativo de la radiodifusión sonora y televisiva, al 2023	Cantidad de propuestas de ajuste elaboradas y entregadas al Ministerio de la Presidencia de la República.	0	2022: SP 2023: 2 propuestas	MICITT
1.4. Analizar la viabilidad de la transición hacia la radiodifusión digital sonora (FM)	11. Un dictamen de recomendación sobre la viabilidad de la transición a la radiodifusión digital sonora (FM) para el Poder Ejecutivo, al 2024.	Porcentaje de avance del dictamen de recomendación al Poder Ejecutivo	0%	2022: SP 2023: 50% 2024: 100%	MICITT
Línea estratégica 2: Revolución móvil					
2.1. Ejecutar el Cronograma de Asignación de Espectro Radioeléctrico para sistemas IMT.	12. 100% de acciones ejecutadas para poner a disposición del mercado 3930 MHz para sistemas IMT, al 2024.	Porcentaje de avance de acciones (actos preparatorios y concurso público) - corto plazo	25.1%	2022: SP 2023: 64,5% 2024: 100%	MICITT-SUTEL
	13. 100% de acciones ejecutadas para poner a disposición del mercado 8724 MHz para sistemas IMT, al 2025.	Porcentaje de avance de acciones (actos preparatorios y concurso público) - mediano plazo	6,4%	2022: SP 2023: SP 2024: 65,8% 2025: 100%	MICITT-SUTEL
	14. 100% de acciones ejecutadas para poner a disposición del mercado 1000 MHz para sistemas IMT, al 2027.	Porcentaje de avance de acciones (actos preparatorios y concurso público) - largo plazo	6%	2022: SP 2023: SP 2024: SP 2025: SP 2026: 20% 2027: 100%	MICITT-SUTEL

Línea estratégica 3: Optimización del Espectro Radioeléctrico					
3.1. Habilitar condiciones para poner en funcionamiento un banco de pruebas (testbed)	15. 100% de acciones de coordinación intersectorial para la instalación de un testbed para servicios en sistemas IMT incluyendo 5G, al 2023.	Porcentaje de avance de las acciones de coordinación para la instalación de un testbed para servicios en sistemas IMT, incluyendo 5G.	0%	2022: SP 2023: 100%	MICITT-SUTEL
3.2. Proponer iniciativas de ajuste al marco normativo para promover usos innovadores del espectro radioeléctrico.	16. Una propuesta de ajuste al marco normativo para promover mecanismos innovadores para el uso del espectro radioeléctrico, al 2023	Cantidad de propuestas de ajuste elaboradas y entregadas.	0%	2022: SP 2023: 1 propuesta	MICITT
3.3. Reformar el Plan Nacional de Atribución de Frecuencias (PNAF) conforme a las disposiciones del Reglamento de Radiocomunicaciones de la UIT	17. Dos reformas al Plan Nacional de Atribución de Frecuencias (PNAF) publicadas conforme a las disposiciones del Reglamento de Radiocomunicaciones de la UIT, al 2026.	Porcentaje de avance de ejecución de las reformas.	20%	2022: 40% 2023: 60% 2024: 70% 2025: 90% 2026: 100%	MICITT-SUTEL Ministerio de la Presidencia de la República

Fuente: Elaboración propia con base a Micitt, 2022.

Área estratégica 3: Competencias digitales para el desarrollo

Las intervenciones de esta área se diseñaron considerando las diferencias que se presentan en el acceso, uso y apropiación de las tecnologías en distintos segmentos de la población de nuestro país, entre los que pueden mencionarse a las mujeres, personas adultas mayores, niños, niñas y adolescentes (NNA), grupos indígenas y la población con discapacidad. Por tal motivo, desde esta área estratégica se pretende contribuir a la reducción de la brecha digital con un abordaje que considere el fenómeno en sus “diferentes componentes y dimensiones ya que no es suficiente con promover el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones, sino también...que exista una oferta de servicios de calidad y asequibles, que de forma complementaria satisfagan las necesidades de las personas” (Micitt, 2022, p.83).

De ese modo, para el Área de Competencias Digitales para el Desarrollo se plantean intervenciones relaciona-

das con la adquisición competencias digitales -especialmente en la población en situación de vulnerabilidad- que permitan un uso efectivo y seguro de las TIC y promuevan las habilidades para la empleabilidad. Para ello, se considera necesario que se diseñen ofertas formativas ajustadas a las necesidades de cada grupo poblacional y que integren los estándares de accesibilidad “definidos en las normas y directrices vigentes desde el diseño de los contenidos, programas y plataformas” (Micitt, 2022, p.84).

En ese sentido, los principales esfuerzos que se realizarán en el marco de este eje tienen que ver con acciones destinadas al equipamiento de dispositivos sobre todo a Centros de Prestación de Servicios Públicos (CPSP), la promoción de la alfabetización digital y la construcción de entornos digitales y seguros. Para lograr todo esto, se proponen 2 líneas estratégicas, 3 acciones y 10 metas de acción.

Tabla 1.6. Metas de acción del área del Competencias digitales para el desarrollo PNDT 2022-2027

Línea estratégica 1: Herramientas tecnológicas					
Acción	Meta de acción	Indicador	Línea base	Avances	Responsables
1.1. Dotar de dispositivos de conectividad a CPSP.	18. Entregar 7113 dispositivos para la conectividad a CEN-CINAI, al 2024.	Cantidad de dispositivos para la conectividad entregados a CEN-CINAI.	1067	2022: SP 2023: SP 2024: 7113	SUTEL/FONATEL, CEN-CINAI
	19. Entregar 7722 dispositivos para la conectividad a CONAPDIS, al 2024.	Cantidad de dispositivos para la conectividad entregados a CONAPDIS	0	2022: SP 2023: SP 2024: 7722	SUTEL-FONATEL CONAPDIS
	20. Entregar 476 dispositivos para la conectividad a CENAREC, al 2024	Cantidad de dispositivos para la conectividad entregados a CENAREC	0	2022: SP 2023: SP 2024: 476	SUTEL-FONATEL MEP-CENAREC
	21. Entregar 6738 dispositivos para la conectividad a CECI, al 2024.	Cantidad de dispositivos para la conectividad entregados a CECI-MICITT.	5058	2022: SP 2023: SP 2024: 6738	SUTEL/FONATEL MICITT - CECI
Línea estratégica 2: Uso seguro y productivo					
2.2. Implementar una medición anual de competencias computacionales y uso de Internet como insumo para la formulación de políticas públicas	23. Publicar anualmente los resultados de la medición nacional de competencias computacionales y el índice de uso de Internet como insumo para la formulación de políticas públicas.	Publicación del reporte de resultados de la medición de la escala de competencias computacionales y el índice de uso de Internet.	0	2022: 1 reporte de resultados 2023: 1 reporte 2024: 1 reporte 2025: 1 reporte 2026: 1 reporte 2027: 1 reporte	MICITT

2.3. Ejecutar programas de Capacitación sobre usos productivos y significativos de las TIC según grupo de interés. (cursos de formación gratuita para diseño y creación de videojuegos, animación 3D, vídeo digital, modelos de negocio, emprendimiento digital, desarrollo web, desarrollo de aplicaciones móviles, publicidad digital y otros)	24. Capacitar 3 mil personas entre 15 y 17 años en el uso de las TIC, al 2027.	Cantidad de personas entre 15 y 17 años capacitadas en usos de TIC.	498	2022: 500 2023: 1000 2024: 1500 2025: 2000 2026: 2500 2027: 3000	INA
	25. Capacitar 600 personas con discapacidad, en al menos un servicio para el uso de las TIC, al 2027.	Cantidad de personas con discapacidad que aprobaron al menos un servicio en el uso de las TIC.	0	2022: 100 2023: 200 2024: 300 2025: 400 2026: 500 2027: 600	INA - CONAPDIS
	26. Capacitar 6 mil personas mayores de 40 años (al menos 50% mujeres) en el uso de las TIC para la empleabilidad, al 2027	Cantidad de personas mayores de 40 años (al menos 50% mujeres) en el uso de TIC, al 2027 (por región de planificación).	0	2022: 1000 2023: 2000 2024: 3000 2025: 4000 2026: 5000 2027: 6000	INA
	27. Capacitar 1500 Unidades Productivas, emprendimientos, MIPYMES y PYMPAS inscritas y no inscritas en el Sistema de Información Empresarial Costarricense (SIEC) y en el MAG, en el uso productivo de TIC, al 2027	Cantidad de Unidades Productivas, emprendimientos, MIPYMES y PYMPAS inscritas y no inscritas en el Sistema de Información Empresarial Costarricense (SIEC) y en el MAG capacitadas sobre usos de TIC por región de planificación.	0	2022: 250 2023: 500 2024: 750 2025: 1000 2026: 1250 2027: 1500	MEIC - MAG - INA
	28. Formar 6 mil personas entre 18 y 35 años que se encuentren en búsqueda activa de vinculación laboral, en temas relacionados con el uso de las TIC, al 2027.	Cantidad de personas entre 18 y 35 años capacitadas en usos de TIC por región de planificación.	0	2022: 300 2023: 1440 2024: 2580 2025: 3720 2026: 4860 2027: 6000	MTSS

Fuente: Elaboración propia con base a Micitt, 2022.

Formulación del PNDT 2022-2027

La formulación de esta herramienta tomó en cuenta las etapas definidas en la *Guía metodológica para el diseño y elaboración del PNDT 2022-2027* y partió de la identificación de una serie de problemas públicos. Para ello, se realizó una primera convocatoria a distintos actores con el fin de identificar y analizar “de forma democrática, abierta y amplia, los problemas y asuntos públicos vigentes al año 2021 relativos al sector telecomunicaciones” (Micitt, 2022, p.8). Asimismo, se realizaron 6 talleres virtuales¹⁰ para “obtener insumos y propuestas alineadas a los intereses del proceso de la primera fase de construcción del plan” (Micitt, 2022, p.8).

Las y los participantes de los talleres aportaron en el proceso con insumos que expresaron durante los talleres y de manera electrónica al ministerio. Además, junto con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) se realizó una consulta a niños, niñas y adolescentes (NNA) para entender sus percepciones y necesidades en telecomunicaciones.

Los insumos recopilados mediante estas actividades sirvieron para definir 5 líneas temáticas para discutir los problemas públicos y las intervenciones de políticas públicas. Paralelamente, se realizaron un conjunto de “reuniones/sesiones de trabajo con diferentes entidades públicas y privadas, a fin de profundizar aún más en los intereses colectivos, demandas, necesidades y fundamentalmente en los problemas públicos y alternativas de solución” (Micitt, 2022, p.8).

Posteriormente, se propusieron alternativas de solución en el corto, mediano y largo plazo para cada área estratégica definida (1. *Conectividad significativa para el bienestar*, 2. *Espectro Radioeléctrico para la Competitividad* y 3. *Competencias Digitales para el desarrollo*) las cuales fueron priorizadas para crear 7 objetivos estratégicos, 11 metas estratégicas y 28 metas de acción (Micitt, 2022, p.11). Esto fue evaluado con una consulta pública realizada entre el 5 y el 26 de noviembre del 2021, mediante una publicación en el Diario Oficial La Gaceta en la que se indicó un enlace para revisar el documento y generar comentarios.

¹⁰ Estos talleres se realizaron entre el 19 de mayo al 29 de junio del 2021.

Durante la consulta pública se recibieron 735 observaciones de parte de representantes del sector privado, instancias del gobierno, sociedad civil, academia y organizaciones no gubernamentales (ONGs). Estos insumos “se procesaron y sistematizaron según valoración y análisis del equipo técnico del Viceministerio de Telecomunicaciones y se sometieron a revisión y aval de los jerarcas de Micitt” (Micitt, 2022, p.12). Aunado a esto, se realizó una consulta con el Foro Consultivo de Personas con Discapacidad para revisar y ajustar los criterios de accesibilidad.

Después de la incorporación de estos insumos, el Micitt “validó las metas definidas en la matriz con los jerarcas de las instituciones responsables de su ejecución, mediante la remisión de un oficio de fecha de marzo de 2022” (Micitt, 2022, p.12). En esa comunicación se solicitó la aceptación formal de la meta incluida en la matriz del PNDT- lo que implica asumir responsabilidad sobre la ejecución, seguimiento y evaluación- y la entrega del plan de acción por meta; dando tiempo hasta el 7 de abril del 2022 para remitir la información.

A partir de esto se recibieron una serie de planes de acción con el detalle de las personas responsables de la ejecución y diseño de las metas incluidas en la matriz de metas del PNDT. Dicha información fue revisada metodológicamente para generar recomendaciones que fueron remitidas “a cada responsable para que estos valorarán la pertinencia de las recomendaciones y/o observaciones expuestas” (Micitt, 2022, p.13). Con la entrada de la nueva administración de gobierno, se efectuó una nueva revisión del plan y de la matriz de metas para integrar sus prioridades, por lo que se realizó una segunda consulta pública el 10 de agosto del 2022. En esa consulta, se recibieron 140 observaciones, las cuales fueron nuevamente incorporadas al PNDT. Una vez que finalizó este proceso, se dio por aprobado el plan y se procedió con la publicación oficial del documento.

Cabe señalar que en la formulación de esta herramienta se procuró que el PNDT se vinculara con otras políticas públicas que se relacionan de forma directa o transversal con los objetivos del plan, lo que implica que pueden ser políticas de otros subsectores y/o que de forma tangencial abordan cuestiones que afectan las TIC, las telecomunicaciones y la ciencia, la tecnología y la innovación (CTI).

Tabla 1.7. Instrumentos de políticas públicas vinculables al PNDT 2022-2027

1. Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública (PNDIP) 2019-2022
2. Plan Estratégico Nacional (PEN) 2050 ³
3. Plan de Acción de Infraestructura de Telecomunicaciones (PAIT)
4. Plan Nacional de Atribución de Frecuencias (PNAF) ⁴
5. Plan Nacional de Numeración (PNN) ⁵
6. Política Nacional para la igualdad entre mujeres y hombres en la formación, el empleo y el disfrute de los productos de la Ciencia, la Tecnología, las Telecomunicaciones y la Innovación 2018-2027
7. Estrategia Nacional para la Prevención y Respuesta a la Explotación y Abuso Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes en Línea 2021-2027
8. Política Nacional de Sociedad y Economía Basada en el Conocimiento (PNSEBC) 2022-2050
9. Estrategia de Transformación Digital hacia la Costa Rica del Bicentenario 4.0. 2018- 2022
10. Estrategia Nacional de Ciberseguridad Costa Rica
11. Estrategia económica territorial para una economía inclusiva y descarbonizada 2020- 2050
12. Estrategia Nacional de Bioeconomía Costa Rica 2020-2030

Fuente: Elaboración propia con base a Micitt, 2022.

Un aspecto que caracteriza al PNDT son los mecanismos de seguimiento y evaluación que dispone, ya que a través de estos se puede conocer de manera relativamente continua los avances que se realizan en cada meta. Para ello se realizan informes de seguimiento en donde se registran los progresos alcanzados al 31 de diciembre de cada año con base a los insumos que las instituciones vinculadas recopilan y facilitan al Micitt, y sobre la base de lo reportado se recomiendan acciones correctivas.

El PNDT contempla la posibilidad de solicitar modificaciones de las metas del plan ya sea que se decida suprimir, ajustar o integrar las metas. Mientras que la supresión de metas ocurre cuando hay una situación que imposibilita

su cumplimiento¹¹, el ajuste de metas implica variaciones que se realizan a los enunciados de la meta, el presupuesto, responsables, avances por periodo, línea base y/o cualquier otro aspecto que afecta el objetivo establecido. Por último, la integración de metas “refiere a la adición de metas que los jerarcas consideren necesarios y alineados a un problema público previamente identificado, cuyo resultado se planifique dentro del periodo de vigencia del PNDT 2022-2027” (Micitt, 2022, p.97).

Dentro del PNDT se especifica que durante el 2022 y el 2023 “no se gestionarán solicitudes de modificación a la matriz de metas de acción del Plan” (Micitt, 2022, p.98) ni tampoco en el último año de ejecución del PNDT -el 2027-. Otro de los aspectos que se puntualiza es que las solicitudes de modificación se limitarán a 3 durante el plazo que el PNDT esté vigente. Además,

durante el proceso de recepción y análisis de la información relacionada al avance de las metas de acción, no serán consideradas las solicitudes de modificación en curso, ya que el análisis para emitir el informe SyE se hará con base en la matriz de metas publicada al momento de solicitar el reporte anual (fecha de corte correspondiente) (Micitt, 2022, p.98).

Junto con esto, se plantea el desarrollo de tres informes de evaluación en 2023, 2025 y 2027 con el fin de determinar los “resultados de producto, de efecto o de impacto según el bien o servicio que recibe la población beneficiaria” (Micitt, 2022, p.96). Estos resultados son clasificados según lo reportado por cada responsable de las metas versus lo que se define en el plan de acción.

1.1.3. Avances en la implementación de la Estrategia Nacional de Bioeconomía de Costa Rica 2020-2030

La Estrategia Nacional de Bioeconomía de Costa Rica (ENB) 2020-2030 fue adoptada por el país en el 2020, en un contexto de preparación para el ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

11 Esto se debe a situaciones que están fuera del control de las instituciones responsables o las que deriven de una Declaratoria de Estado de Emergencia Nacional y se generen afectaciones que puedan ser comprobadas por el Micitt.

(OCDE), en el que dicha instancia emitió un conjunto de recomendaciones en materia ambiental y cuyas observaciones fueron incluidas en el Plan Nacional de Descarbonización.

A partir de esto, la ENB se planteó como un marco orientador para articular las políticas ambientales con las del sector productivo, procurando la unión de iniciativas públicas y privadas para propiciar incentivos, inversiones y guiar las iniciativas privadas en descarbonización y otras cuestiones ambientales. Con esto, se busca “establecer una economía ecológica, resistente, descarbonizada, competitiva y sustentada en el conocimiento, a través de la incorporación de la bioeconomía circular y la descarbonización de los procesos de producción y consumo” (Castro-Obando, 2021, p.22).

La estrategia representa una enorme transformación productiva, que de lograrse ejecutar exitosamente puede abrir el camino para cambiar el modelo de desarrollo actual por uno más sostenible y circular. Es por esto que, a dos años de la adopción de esta herramienta, resulta importante que se examinen los principales avances que se han alcanzado en el marco de la misma.

Debe recordarse que la ejecución de la ENB se realizará en tres fases distintas: *impulso* (2020-2022), *escalamiento* (2022-2026) y *consolidación* (2026-2030). En la primera de estas se busca establecer las bases institucionales para fomentar la bioeconomía en el país, diseñar los planes de acción, los proyectos estratégicos y recursos requeridos para su ejecución (Castro-Obando, 2021). Seguidamente, en la fase de escalamiento se prevé consolidar las condiciones regulatorias e institucionales, escalar las iniciativas de bioeconomía, ampliar los planes de acción y comenzar a desarrollar proyectos regionales de bioeconomía. Por su parte, en la etapa de consolidación, se aspira alcanzar un modelo de desarrollo basado en la bioeconomía, enfocada esta en la descarbonización y el desarrollo sostenible.

Considerando dicha estructura, hasta el 2022 la ENB estaba en su fase de impulso. De ese modo, los principales avances que se gestaron entre 2020 y 2022 contemplaron:

1. La creación de un portafolio de Proyectos de la estrategia: para esto se realizó un mapeo de 88 “proyectos asociados con los ejes estratégicos registrados en una plataforma digital, que permite el análisis grupal e individual de las iniciativas y la

identificación de oportunidades de escalamiento” (O, Vega, comunicación personal, 2 de mayo del 2023).

2. Establecimiento de un Grupo de Trabajo para apoyar el financiamiento de la ENB-GAF: esto se efectuó mediante una mesa de trabajo¹² cuyo principal objetivo fue alinear las iniciativas para financiar los objetivos planteados en la ENB. En el marco de estos esfuerzos, destaca el desarrollo de distintos concursos de fondos reembolsables junto con actores del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTI). Entre estos pueden mencionarse:
 - *Bioinnova Training*: 21 unidades productivas con un modelo de negocios lineal se capacitaron en habilidades empresariales para identificar “formas rentables de aprovechamiento de la biomasa residual congruentes con un abordaje de biorrefinería o economía circular” (O, Vega, comunicación personal, 2 de mayo del 2023).
 - *AGRIINOVACIÓN*: se financiaron 92 PYMPAS con recursos del Programa de Innovación y Capital Humano (PINN) del Micitt durante el 2021 y 2022. El propósito de esto fue que adquirieran habilidades y conocimientos para el uso de Internet de las Cosas (IoT) en las fincas, así como adquirir e instalar kits de IoT en las mismas.
 - *BioCadenas*: del 2021 al 2022 se trabajó en el diseño del programa, el cual busca fomentar la creación de capacidades empresariales de 12 unidades productivas de Zona Norte mediante la “identificación, organización y aceleración de cadenas de valor basadas en el uso intensivo del conocimiento, la bioeconomía y la economía circular” (O, Vega, comunicación personal, 2 de mayo del 2023). Este programa será lanzado en el 2023.

12 Este integró al Micitt, el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (Meic), el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), el Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD), Banco Popular, Cepal, Banco Nacional (BNCR), Programa Estado de la Nación (PEN), Procomer, la Iniciativas Finanzas para la Biodiversidad (Biofin), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Sociedad Alemana para la Cooperación Internacional (GIZ), entre otros actores (Vega, 2023).

- *BioAcelera*: este programa está en proceso de diseño y con el mismo se busca fortalecer las capacidades financieras y administrativas de 15 empresas emergentes que tengan modelos de negocio basado en la bioeconomía “para el eventual proceso de levantamiento de inversión y acceso a Capital de Riesgo” (O, Vega, comunicación personal, 2 de mayo del 2023).
- UNA Bioeconomía: esta iniciativa se ha desarrollado con la Universidad Nacional (UNA) para aunar esfuerzos de investigación, docencia y extensión que contribuyan al desarrollo del país a través de soluciones y proyectos científico-tecnológicas en bioeconomía. Dicho programa estará vigente del 1 de julio del 2021 hasta el 31 de julio del 2025.

Los alcances mencionados muestran que, a lo largo de los primeros dos años de la ENB, se ha logrado avanzar en la constitución de bases institucionales para fomentar la bioeconomía a nivel nacional por lo que los progresos han sido bastante exitosos hasta el momento. No obstante, esto no significa que dichos procesos no hayan estado exentos de retos, ya que la implementación de la estrategia se ha visto afectada por la falta de conocimientos sobre la bioeconomía, dificultades para generar articulación interinstitucional-sectorial y “lograr que las regiones, con sus diferentes características y oportunidades aprovechen lo que se define en la política pública” (O, Vega, comunicación personal, 2 de mayo del 2023).

1.1.4. Avances en la implementación de la PICTTI 2018-2027

La Política Nacional para la Igualdad entre mujeres y hombres en la formación, el empleo y el disfrute de los productos de la Ciencia, Tecnología, las Telecomunicaciones y la Innovación 2018-2027 (Pictti) fue creada en el 2017 con el fin de fomentar la igual participación en “la atracción, la permanencia, la formación, la capacitación, el empleo de calidad y la investigación, en los diferentes campos de la ciencia, la tecnología y la innovación, para facilitar el disfrute de los avances científicos-tecnológicos” (Micitt, 2017, p.79).

Con la política se pretende mejorar la participación de las mujeres en la ciencia y la tecnología (CyT) desde la infancia, promover el ingreso y graduación de las féminas

en profesiones y carreras técnicas ligadas a la CyT y fomentar la apropiación social de la CyT mediante el apoyo de proyectos e investigaciones científico-tecnológicas con perspectiva de género. Del mismo modo, se busca facilitar la creación de redes de actores que establezcan y apliquen mecanismos que ayuden a eliminar las desigualdades de género en el financiamiento, remuneración y carrera profesional de los trabajos en CyT y establecer un sistema de Seguimiento y Evaluación que monitoree la implementación de la política y sus planes de acción (Micitt, 2017). A partir de estos objetivos la Pictti plasma los siguientes 5 ejes estratégicos:

- Atracción de las mujeres a la ciencia, la tecnología y la innovación (CTI).
- Formación y permanencia de las féminas en carreras de CTI.
- Fomento de la investigación y el empleo de las mujeres en CTI.
- Apropiación social de la ciencia con perspectiva de género.
- Sostenibilidad y seguimiento de la Pictti.

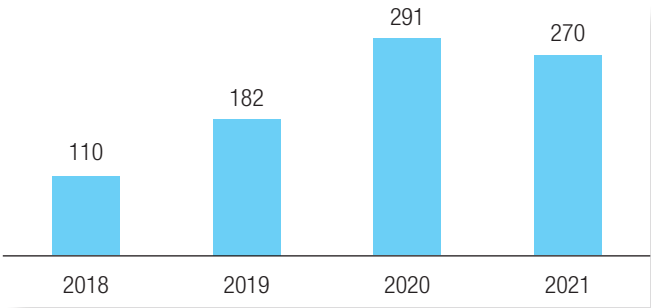
Con el fin de implementar estas intervenciones se diseñó un primer plan de acción, para que orientara la ejecución de la Pictti del 2018 al 2023. En ese sentido, del 2018 hasta septiembre del 2021, se reportaron “un total de 855 actividades relacionadas a la incorporación de la perspectiva de género en espacios específicos para la promoción de la igualdad en ciencia y tecnología” (Micitt, 2021, p.7). A pesar de que las actividades se han incrementado paulatinamente a lo largo del tiempo, la mayoría de estas fueron realizadas en el 2020 (34,0%) y el 2021 (31,6%).

Al analizar el tipo de organización que desarrolló cada evento, se evidencia una importante participación de las organizaciones e instituciones -públicas y privadas- que forman parte de la Comisión Técnica Interinstitucional (CTI)¹³. Estas instancias organizaron 815 de las 855 actividades, lo que representa el 95,1% de los eventos de CTI y con de enfoque que se efectuaron a lo largo del periodo

¹³ La CTI es un órgano creado por la Comisión de Alto Nivel de la Pictti y coordinado por el Programa de Ciencia y Género del Micitt para ejecutar la política y el plan de acción, según los compromisos acordados por cada institución (Castro-Obando, 2019).

de análisis. Si bien esto resulta muy positivo, pues evidencia el compromiso de la institucionalidad pública para fortalecer la participación de las mujeres en la CTI, también refleja la existencia de una enorme brecha con respecto a lo que realizan otras organizaciones -especialmente el sector privado y las organizaciones de sociedad civil-.

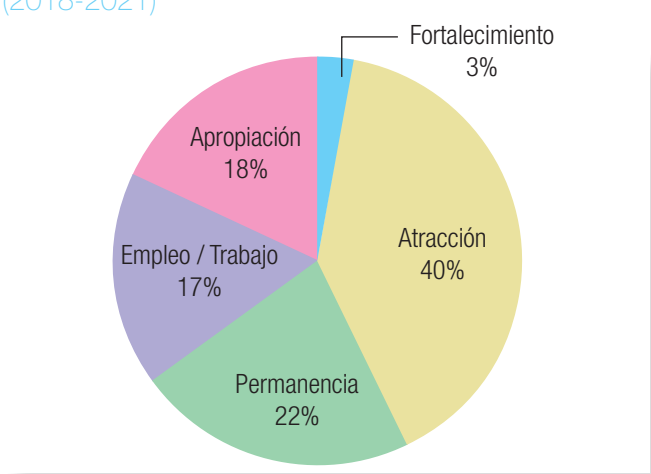
Figura 1.3. Cantidad de actividades reportadas por año 2018-2022



Fuente: Elaboración propia con base a Micitt, 2017.

Cuando se examinan las actividades por cada eje estratégico se evidencia que el 40% de estas se efectuaron para contribuir a la atracción de mujeres a la ciencia, la tecnología y la innovación (CTI), lo que contrasta enormemente con las acciones dedicadas al fomento de la investigación y el empleo en dichas áreas, la formación y/o la apropiación social de la CTI. Además, de las 855 actividades sólo 25 (3%) tuvieron el objetivo de “fortalecer la ejecución, monitoreo y evaluación de la Picitti” (Micitt, 2021, p.11).

Figura 1.4. Actividades ejecutadas por eje de la Picitti (2018-2021)



Fuente: Tomado de Micitt, 2021.

Por otro lado, al enfocar la ejecución por la cantidad de metas ligadas a la Picitti, se identificó un total de 48 metas. Según datos del Informe de seguimiento Picitt 2018-2021 realizado por el Micitt, hasta el 2021, el 54,17% de las metas habían sido cumplidas o mostraban un avance sustantivo; mientras que solo el 8,83% no registraba progreso alguno (Micitt, 2021). Si bien este porcentaje resulta minoritario, cabe cuestionarse los motivos que explican por qué durante el periodo de análisis, no se lograron avances en esas acciones. Junto con esto también llama la atención que en el 16,67% de las metas no se pudo determinar su nivel de avance, por la ausencia o imprecisiones en los datos existentes.

Tabla 1.8. Situación de las metas de la Picitti, al 2021

Metas cumplidas	14
Metas con avance	12
Metas sin avance	4
Sin datos suficientes para determinar el avance	8
Meta sin definir	10
TOTAL	48

Fuente: Tomado de Micitt, 2021.

En ese sentido, debe señalarse que la ejecución de la Picitti fue afectada por la pandemia del Covid-19 (que impidió el desarrollo de actividades presenciales), falencias en la calidad de los datos reportados por las instituciones/organizaciones e importantes debilidades en la articulación interinstitucional. Este último aspecto reveló que, aunque en algunos casos las autoridades acordaron compromisos, estos no siempre fueron comunicados a lo interno de las instituciones y organizaciones (sobre todo con los mandos medios). Sobre la base de estos aspectos se ha considerado oportuno que durante los próximos años se prioricen intervenciones que permitan (Micitt, 2021):

- Mejorar la vinculación de las organizaciones de la sociedad civil y el sector empresarial para que ello fomente la adquisición de destrezas y habilidades

digitales que necesarias para la inserción laboral, a la vez que promuevan la empleabilidad de las mujeres en igualdad de condiciones y garantizando una distribución igualitaria de los beneficios entre hombres y mujeres.

- Fortalecer la articulación de las políticas públicas en CTI.
- Promover la concientización de distintos sectores sobre la importancia de potenciar la participación e incrementar la cantidad de mujeres matriculadas y graduadas en carreras STEM.
- Desarrollar mecanismos de acompañamiento que ayuden a incidir en la trayectoria de la población estudiantil femenina hasta que esta obtenga su titulación y haya ingresado al mercado laboral.
- Mejorar la información sobre las actividades realizadas, incluyendo información precisa sobre los alcances y objetivos de las mismas y fomentando la desagregación por sexo. Esto facilitará la evaluación de las intervenciones y posibilitará que se tengan datos de mejor calidad.
- Continuar fomentando investigaciones con enfoque de género en las que se aborden las condiciones y situaciones a las que se enfrentan las mujeres con formación STEM, con el fin de obtener datos que sirvan para conocer a profundidad las barreras de género existentes.
- Es indispensable identificar los procesos de I+D y emprendimientos de base tecnológica que están realizando las mujeres, no solo para fomentar su participación en ese tipo de actividades, sino también para conocer necesidades y desarrollar una oferta que mejore sus posibilidades de inserción en el mundo empresarial ligado a la CTI. De la mano de esto, se debe propiciar la participación de la ciudadanía en investigaciones de CTI que tengan enfoque de género.
- Analizar los riesgos y vulnerabilidad que los avances del ciberespacio implican para las mujeres para identificar acciones que pueden ser desarrolladas en el marco de la Pictti.

1.1.5. Estrategia de Transformación Digital hacia la Costa Rica 4.0 del Bicentenario

Al cierre de la implementación de la Estrategia de Transformación Digital hacia la Costa Rica 4.0 del Bicentenario (ETD) cabe referirse a los principales progresos que lograron alcanzarse a lo largo de su periodo de vigencia (2019-2022). La ETD comprendía un total de 6 ejes (*Pura Vida Digital*, *CR Inteligente*, *Transformación Empresarial 4.0*, *Sociedad Innovadora*, *Buena Gobernanza* y *Costa Rica Conectada*) a través de las cuales se definieron líneas de acción y un conjunto de intervenciones estratégicas con las que las cuales se buscaba potenciar el desarrollo socioeconómico, la productividad y la competitividad del país mediante el aprovechamiento de las tecnologías asociadas a la Cuarta Revolución Industrial y contenía intervenciones estratégicas.

El eje de *Pura Vida Digital* pretende desarrollar servicios públicos integrados, de alta calidad y seguros; para ello plantea una gama muy diversa de intervenciones que buscan modernizar la institucionalidad pública a partir de medidas como la creación de un portal único de servicios y trámites de gobierno digital, la integración de las ventanillas únicas, el uso de la firma digital en trámites diversos y integración de servicios municipales, entre otros aspectos. Junto con ello, se plantean una serie de intervenciones específicas que pretenden impactar sectores específicos como el de salud (con iniciativas como el Expediente Digital Único y los hospitales inteligentes-, emergencias-botón de pánico digital para la atención de riesgos) y transporte (con proyectos como el pago electrónico en el transporte público).

Por otro lado, en el eje de *Costa Rica Inteligente* se busca potenciar la interoperabilidad y la estandarización de los servicios electrónicos mediante la creación de políticas y acciones que contribuyan a adoptar medidas de accesibilidad, el uso de la firma digital certificada y modernicen diversos servicios como: la identificación digital de la ciudadanía y el uso de mecanismos biométricos. Junto con ello, esta área procura impactar las capacidades de ciberseguridad del país mediante el desarrollo de campañas nacionales de alfabetización en dicha materia, fortalecer los recursos con que opera el CSRIT y la ciberseguridad de las instituciones públicas, así como establecer políticas que ayuden a proteger las infraestructuras críticas.

En el caso del eje de *Transformación Empresarial 4.0.*, la ETD plantea la necesidad de poner en práctica mecanismos que aumenten la productividad y la competitividad de las empresas. Para ello se proponen iniciativas como el expediente digital único empresarial, el desarrollo de programas de capacitación en línea, fortalecer las plataformas de comercio electrónico, fomentar el teletrabajo y hacer una prospección de las capacidades de las tecnologías disruptivas. De la mano de esto se proponen intervenciones específicas para potenciar la adopción de tecnologías digitales en los sectores turístico, energético, agroindustrial y en campos como la biotecnología, la bioeconomía y el cuidado del medio ambiente.

Por su parte, en el eje de *Sociedad Innovadora* la ETD pretende sentar las bases que establezcan una institucionalidad pública que ayude a promover la innovación, el uso de tecnologías disruptivas por parte de las empresas, facilite oportunidades de financiamiento de habilidades innovadoras y promueva el desarrollo de metodologías STEAM, entre otros aspectos. Esto se ve complementado por las acciones del eje de *Buena Gobernanza* que contempla la adopción de soluciones interoperables y basadas en IA y big data, modelos de inteligencia masiva, la gobernanza de datos públicos, la creación de políticas en gobierno abierto y gestión de documentos electrónicos, además de acciones para potenciar el acceso a la información.

Finalmente, en el eje de *Costa Rica Conectada* se proponen un conjunto de intervenciones que remite a las condiciones y otros aspectos estructurales que afectan el desarrollo de los procesos de transformación digital. En ese sentido, la mayoría de las acciones tienen que ver con cuestiones como la gestión del espectro radioeléctrico, el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones -por ejemplo, en la red vial-, impulsar la instalación de redes 5G, concretar la transición a la televisión digital y adoptar un modelo de ciudad inteligente en el país.

Las intervenciones de las áreas estratégicas de la ETD integran un total de 108 proyectos (Castro-Obando, 2020) los cuales a pesar de tener un alcance temporal limitado representan procesos para impulsar la transformación digital en la institucionalidad pública, así como en otros sectores del país. Es por esto que se deben examinar los avances que se gestaron a partir de su implementación, con el fin de identificar los puntos de mejora en la ruta país hacia ese proceso de transformación digital.

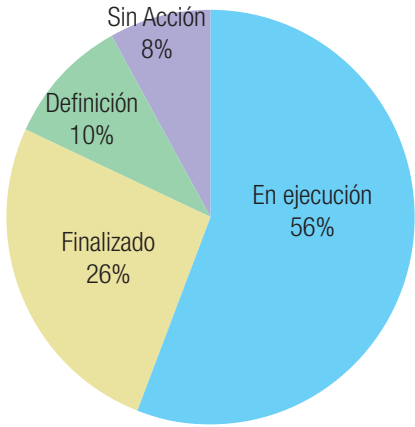
Tabla 1.9. Proyectos por eje estratégico de la ETD

Pura Vida Digital	18
Costa Rica Inteligente	21
Transformación empresarial 4.0.	20
Sociedad Innovadora	13
Buena Gobernanza	17
Costa Rica Conectada	19
Total	108

Fuente: *Elaboración propia.*

Al revisar los resultados de la ETD¹⁴, se evidencia que hasta el primer semestre del 2021 la mayoría de los proyectos de la estrategia continuaban en fase de ejecución y solo el 26% de los mismos habían sido finalizados en su totalidad (28 de 108 proyectos). Gran parte de estos atrasos se atribuyen al impacto que ocasionó la pandemia del Covid-19 en las acciones planificadas ya que en no pocos casos se tuvo que reorientar recursos y personal destinado a las intervenciones, para que este atendiera necesidades prioritarias del momento. Otras de las acciones se encuentran en definición o no cuentan con actividades establecidas, por lo cual es de esperar que eso retrasara su finalización.

Figura 1.5. Resultados de la Estrategia de Transformación Digital hacia la Costa Rica del Bicentenario 4.0.



Fuente: *Tomado de Moya, 2023.*

14 Se recomienda revisar el anexo 1.6 para profundizar en el análisis.

Cabe señalar hasta la primera mitad del 2021, la mayoría de proyectos que estaban en fase de implementación correspondían a los ejes de Transformación empresarial 4.0 (13 proyectos), Costa Rica Inteligente y Costa Rica Co-

nectada (con 11 proyectos cada uno); lo que contrasta con el eje de Buena Gobernanza que es la que menos proyectos (7) tenía en proceso de implementación.

Tabla 1.10. Proyectos de la ETD por eje estratégico y estado del proyecto (2021)

Área estratégica	Finalizado	En definición	Ejecución	Sin iniciar	Sin actividad	TOTAL
Pura Vida Digital	6	4	8	-	-	18
CR Inteligente	8	1	11	1	-	21
Transformación empresarial 4.0.	6	1	13	-	-	20
Sociedad Innovadora	3	-	10	-	-	13
Buena gobernanza	3	5	7	2	-	17
CR Conectada	2	1	11	1	4	19

Fuente: Elaboración propia con base a Micitt, 2022c.

Por otro lado, no debe olvidarse que la ETD también estableció un procedimiento para desarrollar proyectos de gobierno digital y validarlos con el apoyo técnico de la Dirección de Gobernanza Digital (DGD). Junto con esto, se creó una *Comisión de Alto Nivel de Gobierno Digital* (CANGD)¹⁵, como una instancia encargada de “orientar el desarrollo de las políticas públicas en el ámbito del gobierno digital e identificar, proponer y validar proyectos de alcance nacional” (Castro-Obando, 2019, p.16) a los que le haya dado seguimiento la DGD. Una vez que la DGD evalúa el proyecto con base al Código Nacional de Tecnologías Digitales (CNTD), y si este cumple con los requisitos del mismo, la CANGD le otorga el *Sello de Gobierno Digital*.

Sobre este último aspecto debe aclararse que hasta octubre del 2020, la CANGD había recibido un único proyecto para obtener el Sello de Gobierno Digital, por parte de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (Setena). Antes de esta fecha, la CANGD no había otorgado el sello a ningún proyecto ya que no se había creado el CNTD, el

cual era requerido “como un parámetro para la evaluación objetiva de los proyectos tecnológicos que sean de interés nacional” (Castro-Obando, 2020, p.19). Esto provocó un atraso en la consolidación y análisis de los proyectos para su potencial integración en la Cartera Nacional de Proyectos en Gobierno Digital.

Por otro lado, una cooperación técnica realizada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el 2021 analizó la experiencia en la implementación de la ETD hasta ese momento y con base a ello, identificó los principales problemas que afectaron la ejecución de la estrategia. Entre estos, el BID menciona:

1. Vaga definición de ciertos proyectos.
2. Falta de planificación entre los distintos actores vinculados a los procesos de transformación digital.
3. Ausencia de mecanismos de gobernanza para ejecutar y coordinar entre los actores ejecutores.
4. “Carencia de cooperación interinstitucional para abordar proyectos transversales” (Moya, 2023, p.4).
5. Falta de capital humano y presupuestario de la Dirección de Gobernanza Digital (DGD) como instancia última encargada de la ETD.

¹⁵ La CANGD está integrada por representantes del Micitt, Mideplan, Meic y el Ministerio de Comunicación (Castro-Obando, 2020). Este órgano sesiona trimestralmente y es responsable de presentar proyectos de gobierno digital y otorgar el Sello Digital a los mismos.

6. Ausencia de una entidad nacional que ejerza la rectoría de los proyectos y tenga potencial de ejecución.
7. Falta de mecanismos de seguimiento y evaluación dentro de la ETD.
8. El Sello digital que se propuso en la ETD, no ha sido utilizada para “validar proyectos o ampliar la cartera de proyectos transversales” (Moya, 2023, p.5).

A pesar de esto, debe reconocerse que la ETD sentó un precedente importante pues estableció las bases para dirigir el proceso de transformación digital del país. A partir de esto, se lograron identificar oportunidades de mejora para optimizar la política pública en materia de gobierno digital; siendo indispensable que las acciones de una futura ETD se desarrollen “de manera colaborativa, buscando sinergias entre las instituciones del sector público, el ámbito privado, la sociedad civil y la academia” (Moya, 2023, p.5). En esta línea, la DGD propone que se desarrolle una nueva estrategia que contemple la “creación de un grupo Ad hoc de trabajo entre los sectores mencionados que pueda ayudar a validar las necesidades, alcances y proyectos que desde cada uno de estos sectores” (Micitt, 2023c, p.77).

También se considera necesario que en la creación de una nueva ETD se deberán tomar en cuenta las siguientes recomendaciones (Micitt, 2023c):

- Incluir en el alineamiento estratégico los planteado en las investigaciones realizadas por el Prosic, el Programa Estado de la Nación (PEN) y la Contraloría General de la República (CGR). Esta última ha remitido un conjunto de recomendaciones para que la DGD las atienda y genere reportes anuales al órgano contralor.
- Se sugiere alinear el marco estratégico para lo cual es necesario modificar los ejes estratégicos de la ETD para que se vinculen a otras herramientas de política pública tales como el PNDT, el PNCTI y la Estrategia Nacional de Ciberseguridad.
- Fortalecer a la DGD con recurso humano y presupuestario adecuado, así como mejorar los instrumentos de los cuales la dirección dispone.

- Identificar a los socios estratégicos de la ETD y crear el marco de referencia a partir de eso. Con esto se podrán “recoger demandas de los distintos actores relevantes en el ámbito digital, que deben ser tomadas en cuenta para la construcción de la ETD” (Micitt, 2023c, p.79).
- Planificar una gestión de las demandas que se identifiquen en el proceso.
- Preparar un proceso de planificación estratégica con sectores y entidades ligados a la transformación digital. Para ello se deberá planificar en tres niveles (nacional, sectorial e institucional), desarrollar talleres, recopilar información sobre proyectos e iniciativas de transformación digital y “realimentar los planes recibidos y realinear con los Planes Sectoriales junto con una buena gobernanza tecnológica” (Micitt, 2023c, p.79).
- Identificar proyectos y preparar un banco de proyectos SMART.

1.2. GOBIERNO ABIERTO

En la presente sección se abordan los logros alcanzados en el marco del IV Plan de Acción de Estado Abierto para el periodo 2019-2022, a partir de lo señalado en el Informe de autoevaluación de la herramienta. Este análisis es complementado con una sistematización de los principales avances en la construcción del V Plan de Acción de Estado Abierto 2023-2026.

1.2.1 Seguimiento al IV Plan de Acción de Estado Abierto 2019-2022

Desde el ingreso a Costa Rica a la Alianza para Gobierno Abierto (OGP) en el 2012, se han ejecutado 4 planes de gobierno abierto para los periodos: a) 2013-2014, b) 2015-2017, c) 2017-2019 y d) 2019-2022. Estos instrumentos han permitido que el país avance en la adopción de compromisos que profundizan el gobierno abierto en las instituciones públicas (Araya, Zúñiga & Vargas, 2023) y se alinea con otros esfuerzos que se han realizado en años previos y entre los que pueden mencionarse:

- La creación de la Comisión Nacional para un Estado Abierto en mayo del 2022 a partir del De-

creto Ejecutivo N°43525-MP-H-MICITT-MIDE-PLAN-MJP-MC “Fomento del gobierno abierto en la administración pública y creación de la Comisión Nacional para un Estado Abierto”.

- El Compromiso Marco para el Fortalecimiento del Estado Abierto y el Diálogo Nacional entre la Presidencia de la República, la Asamblea Legislativa, el Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones adoptado por dichas instancias en abril de 2019.
- La Política Institucional de Justicia Abierta del Poder Judicial en 2018.

El *IV Plan de Acción de Estado Abierto 2019-2022* finalizó su ejecución en el 2022, por lo cual la presente sección ahondará en los avances que lograron alcanzarse en el marco de dicho plan. En ese sentido debe recordarse que dicho instrumento fue promovido para fortalecer distintos procesos de gobierno abierto en el sector público y que desde su formulación se incorporaron compromisos innovadores y muy distintos a los contemplados en planes anteriores (Castro-Obando, 2022). Este plan destaca por ser la segunda herramienta en la que se ha logrado tener la participación de los 3 Poderes de la República, lo que muestra el interés del país por incorporar los principios de Gobierno Abierto en el accionar del Estado y transversalizarlo a otros sectores de la sociedad.

En lo que respecta a su contenido, debe señalarse que el plan está integrado por 9 áreas temáticas (educación,

empleo, descarbonización, inclusión social, integridad y anticorrupción, reactivación económica, seguridad ciudadana y poder legislativo), las cuales está ligadas a un compromiso que debe ser ejecutado por distintas instituciones públicas y actores sociales.

En la valoración realizada en el Informe hacia la Sociedad de la Información y el Conocimiento 2022, se identificó que, hasta el 14 de junio del 2022, los compromisos de las áreas de *reactivación económica* e *inclusión social* eran las más rezagadas mostrando poco o nulo avance, mostrando un riesgo inminente de no lograr ejecutarse en el plazo de vigencia del plan. La situación contraria se identificó en los compromisos de *descarbonización* y *seguridad ciudadana* que habían logrado ejecutarse al 100%, seguidos de los compromisos de las áreas de empleo (90%) y el Poder Judicial (80%) que mostraban un cumplimiento significativo (Castro-Obando, 2022).

Al finalizar la implementación de este plan se visibilizó que cinco de las áreas (*descarbonización, educación, seguridad ciudadana, justicia abierta y parlamento abierto*) lograron una ejecución del 100% en sus compromisos. Por su parte, los ejes de *Empleo, reactivación económica e Integridad y anticorrupción* alcanzaron un avance limitado, mientras que los compromisos del área de *Inclusión Social* no se implementaron porque ni siquiera se comenzó con su ejecución durante el periodo de vigencia del plan¹⁶.

16 Para profundizar en el análisis de los actores vinculados a cada compromiso se recomienda ver el anexo 1.7.

Tabla 1.11. Cumplimiento del IV Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2019-2022¹⁷

Eje temático	Compromiso	Evaluación del avance	Razones para la evaluación	Próximos pasos
Descarbonización	GEOexplora+i para transparentar la información de ordenamiento territorial, apoyar la toma de decisiones y potenciar el involucramiento ciudadano	Completado	Los hitos se cumplieron en el tiempo previsto	-Identificar el uso de la herramienta por parte de la población. -Identificar alianzas para que otras instancias participe en la recolección de datos que pueden ser habilitados en la plataforma.
Educación	Transparencia y rendición de cuentas en los proyectos que desarrollan las Juntas de Educación	Completado	-No se pudieron realizar las actividades destinadas al diálogo estudiantil por la pandemia del Covid-19. -En el 2022, el presupuesto del MEP tuvo que atender otras prioridades institucionales por lo que no se finalizaron todos los hitos.	-Promover sesiones de diálogo entre estudiantes las Juntas de Educación, procurando generar espacios de diálogo que escuchen las necesidades estudiantiles.
Empleo	Sistema de Prospección Laboral y Sistema Nacional de Empleo con enfoque participativo y transparente	Avance limitado	-Aunque se avanzó en los hitos del compromiso, no se aportaron evidencias que muestren la participación ciudadana en la construcción de las herramientas.	No se indica
Inclusión social	Desarrollo rural incluyente y participativo	No ha empezado/tiene retrasos	No se indica	No se indica
Integridad y anticorrupción	Fortalecimiento de las capacidades y mecanismos ciudadanos para la prevención de la corrupción en la Administración Pública a partir de los datos abiertos	Avance limitado	-Se presentaron atrasos en la ejecución del hito relacionado con las bases de datos porque dicho flujo de trabajo lo asumió el personal en la coordinación de Gobierno Abierto.	No se indica
Reactivación económica	Evaluación de trámites simplificados desde la experiencia ciudadana	Avance limitado	-Aunque se lograron avances en la simplificación de trámites, no se presentaron evidencias que muestren que se tomaron en cuenta las recomendaciones de los habitantes.	No se indica
Seguridad ciudadana	Sembremos Seguridad como puente en la articulación institucional para el cumplimiento de las líneas de acción con transparencia y rendición de cuentas	Completado	Los hitos se cumplieron en el tiempo previsto.	No se indica

¹⁷ Esta tabla fue elaborada con base al Informe de Autoevaluación de dicho plan.

Eje temático	Compromiso	Evaluación del avance	Razones para la evaluación	Próximos pasos
Justicia Abierta	Observatorio Judicial para el monitoreo de la gestión judicial	Completado	Los hitos se cumplieron en el tiempo previsto.	-Para el 2023 se pretende integrar la información de oficinas y órganos auxiliares administrativos para que incluyan indicadores en el Observatorio Judicial.
Parlamento abierto	Cocreación de una estrategia integral, innovadora y multicanal de participación ciudadana para la Asamblea Legislativa a partir de la apertura de espacios y procesos colaborativos	Completado	Los hitos se cumplieron en el tiempo previsto.	-Se pretende desarrollar un nuevo sitio web que sea más seguro. -Para el 2023 se desea introducir mejoras en accesibilidad (motora, cognitiva y auditiva) en el sitio web de la Asamblea Legislativa; además de una sección en inglés de información general.

Fuente: Elaboración propia con base a Gobierno Abierto, 2023.

Tanto de la ejecución de este plan como de sus predecesores, se extraen valiosas lecciones aprendidas las cuales se consideran como aspectos clave que pueden contribuir a mejorar la implementación de las próximas herramientas que adopte el país. En esta línea el *Informe de autoevaluación del IV Plan de Acción de Estado Abierto 2019-2022*, destaca la importancia de que se consideren las afectaciones que ocasionan los cambios de gobierno, para que los equipos implementadores no se vean perjudicados en la ejecución de los compromisos si esto coincide con el ingreso de una nueva administración.

Con ello, se busca asegurar la trazabilidad de las acciones realizadas, así como la “continuidad de los procesos en la puesta en marcha de la agenda de gobierno abierto y el compromiso internacional mantenido” (Araya, Zúñiga & Vargas, 2023, p.16). Junto con ello, resulta indispensable que se continúe con las “reuniones semestrales/mensuales con los equipos implementadores para establecer una relación más cercana con las instituciones y se puedan cumplir en tiempo y forma con los compromisos asumidos” (Araya, Zúñiga & Vargas, 2023, p.16). De la mano de esto, el informe puntualiza la necesidad de:

- Contar con recurso financiero y humano para el desarrollo de las actividades del plan. Esto implica considerar posibles acercamientos “a posibles do-

nantes y articular recursos con otros actores dispuestos a colaborar en el proceso, así como de aportes que puedan realizar las instituciones integrantes multiactor” (Araya, Zúñiga & Vargas, 2023, p.17).

- Considerar plazos que sean lo suficientemente holgados y flexibles en la construcción del próximo plan de acción “para poder responder de manera adecuada e inclusiva a contratiempos e imprevistos” (Araya, Zúñiga & Vargas, 2023, p.17).
- Se recomienda que para el siguiente plan de acción se genere la figura de gestores de gobierno abierto, para que repliquen conceptos básicos de gobierno abierto y “del alcance de los planes de acción para la institución en primera instancia y para el país” (Araya, Zúñiga & Vargas, 2023, p.17).
- Se debe asegurar que las y los integrantes de los equipos de implementación tengan conocimientos sobre el gobierno abierto.
- Promover más vínculos con la academia e instituciones ejecutoras para facilitar el cumplimiento de los compromisos.
- Se debe preparar y planificar el diseño de un proceso de co-creación del plan para que este se base en las experiencias aprendidas de los instrumentos

previos y “siguiendo los criterios y estándares de OGP” (Araya, Zúñiga & Vargas, 2023, p.17).

- “Documentar cada paso realizado en el proceso del Plan de Acción, tanto en su cocreación, implementación y monitoreo como en su seguimiento” (Araya, Zúñiga & Vargas, 2023, p.18) para que haya una mejor fiscalización del plan. Además, que ello puede ser incluido en una memoria histórica de fácil acceso, sobre todo considerando la entrada de una nueva Administración.
- Integrar a las distintas instituciones implementadoras desde el inicio de los procesos de los planes de acción de modo que con ello se pueda identificar si las instituciones desean tener compromisos en el Plan.
- Durante la ejecución del Plan de Acción se recomienda que se mantenga la “práctica de establecer espacios de rendición de cuentas y de intercambio con los equipos implementadores, tanto en sesiones de Comisión como con la ciudadanía” (Araya, Zúñiga & Vargas, 2023, p.18).
- Procurar que las instituciones incluyan “compromisos de Gobierno Abierto que sean innovadores y trascendentes y que no necesariamente se limiten a los planes ya establecidos” (Araya, Zúñiga & Vargas, 2023, p.18), lo que supone establecer más espacios para la participación ciudadana en los que se generen políticas públicas atinentes a la realidad nacional.
- Darle seguimiento a compromisos de planes de acción anteriores que no finalizaron su ejecución con el fin de fortalecerlos y mejorarlos.
- Debe mejorarse la comunicación con las regiones para que tengan mayor involucramiento en la creación y ejecución de los planes de acción de Estado Abierto.
- Potenciar espacios para el intercambio de experiencias y buenas prácticas entre las instituciones implementadoras del plan.
- Desarrollar acciones conjuntas entre los distintos Poderes de la República “para aprovechar los espacios, grupos y recursos con los que se cuenta” (Araya, Zúñiga & Vargas, 2023, p.19).

1.2.2. Construcción del V Plan de Acción de Estado Abierto 2023-2026

Con la finalización del IV plan de acción de Estado Abierto 2019-2022 inició la construcción del V Plan de Acción de Estado Abierto para el periodo 2023-2026. Para el desarrollo de esta nueva herramienta se ha propuesto una metodología en la que se pretende que la ciudadanía sea la que defina y proponga los problemas públicos de mayor relevancia, para que estos sean “solucionados por las instituciones del Estado, con el acompañamiento de los mismos habitantes” (Estado Abierto, 2023, párr.1).

Dicha metodología fue definida en la sesión ordinaria N°003-2023 de la Comisión Nacional para Estado Abierto (CNEA) y a partir de ello, se propusieron 4 etapas distintas a través de las cuales se desarrollarán 3 consultas ciudadanas y una serie de talleres nacionales en distintas zonas del país. En la primera consulta las y los ciudadanos identificarán las áreas temáticas y problemas que consideran más importantes y se les brindará “la oportunidad de seleccionar un problema que no pudo incluirse en el IV Plan de Acción de Estado Abierto, o bien, de proponer uno nuevo” (Estado Abierto, 2022, párr.3). Asimismo, podrán proponer temáticas adicionales, si así lo desean.

Después de esto, se realizarán una serie de talleres nacionales en los que se visitarán los cantones de San José, Golfito, Limón y Aguas Zarcas con el fin de conocer las posibles soluciones que brinden las poblaciones de estos cantones para las problemáticas seleccionadas en la primera consulta ciudadana. De estos espacios, se recogerán ideas de solución, las cuales volverán a ser valoradas a través de una consulta ciudadana virtual para que se elijan aquellas que se consideran más pertinentes.

Con base a esto se elaborarán propuestas de compromisos con las respectivas instituciones y estas serán validadas en una tercera consulta en la que se presentarán los productos que tendrán que crear las instituciones con compromisos en el nuevo plan para que “los habitantes previo a la presentación formal del documento, puedan brindar sus opiniones al respecto” (Estado Abierto, 2023, párr.6).

Las fechas previstas para el proceso de construcción de este plan muestran que su formulación terminará a mediados del 2023, por lo que los compromisos concretados iniciarán su ejecución a partir de ese momento. En ese sentido, desde el Prosic se le dará seguimiento a las áreas y compromisos que se definan en esta nueva propuesta.

Tabla 1.12. Cronograma de las consultas ciudadanas del V Plan de Acción de Estado Abierto 2023-2026

Fase	Objetivo	Fecha
Primera consulta ciudadana	Definir problemas públicos y áreas temáticas de mayor relevancia	6 al 19 de febrero, 2023
Talleres nacionales	Recopilar propuestas de solución a los problemas públicos identificados	Región Huetar Norte: 14 de marzo, 2023 Región Huetar Atlántico: 15 de marzo, 2023 Región Brunca: 21 de marzo, 2023
Segunda consulta ciudadana	Priorización de las propuestas de solución, a partir de las ideas recolectadas en los talleres presenciales	11 al 23 de abril, 2023
Tercera consulta ciudadana	Validación de compromisos acordados con las instituciones públicas	26 de junio al 9 de julio, 2023

Fuente: Elaboración propia con base a Estado Abierto, 2023.

Con la promulgación del quinto plan de acción, se refuerzan los compromisos del Estado costarricense por afianzar los principios de gobierno abierto en la Administración Pública del país. Por ello, es de esperar que la adopción del nuevo plan fortalezca e inclusive le brinde continuidad a iniciativas que ya ponen en práctica diversas instituciones públicas. Si bien este tipo de procesos es de gran valía, ya que reivindica el valor que tiene la participación ciudadana en la construcción de herramientas de política pública, cabe cuestionarse el impacto y necesidad de que este tipo

de esfuerzos se vinculen con otros que sean impulsados desde otros frentes.

A pesar de que los distintos poderes de la República han asumido compromisos para integrar los principios de gobierno abierto en su quehacer, esto no es algo que se realice de manera igual en todas las instituciones públicas. Además, la transversalización del gobierno abierto no debe limitarse a un único sector, dado que es un aspecto que puede trascender la lógica de gobierno central y aplicarse en otros niveles y tipos de organizaciones.

1.3. GOBIERNO DIGITAL

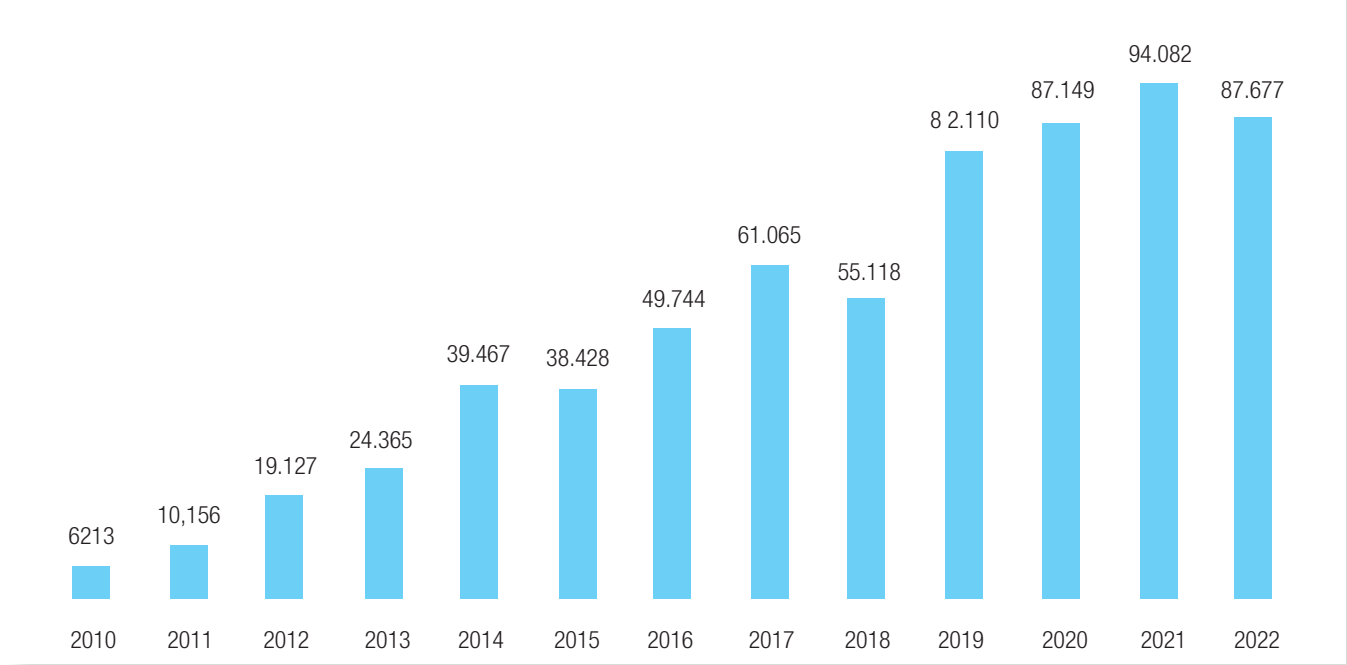
Esta sección se refiere a algunas de las principales iniciativas de gobierno digital que han sido emitidas durante el periodo de análisis, contemplando el estado de situación en la implementación de la firma digital y los procesos de compra pública realizados en el marco del Sistema Integrado de Compras Públicas (Sicop). En relación con este último aspecto, se examinan los cambios que se han dado en la normativa que rige los procesos de compra pública en el país a partir de la reforma con gestada con la nueva Ley General de Contratación Pública (LGCP). Adicionalmente, se presentan los avances alcanzados en el proyecto de Hacienda Digital (PHD) y el proceso de construcción de la Estrategia de Inteligencia Artificial.

1.3.1. Firma Digital

Al examinar la emisión de certificados digitales en el país del 2010 al 2022, se evidencia una tendencia creciente con la excepción de contracciones en el 2015 y el 2018. Cabe destacar que durante los primeros años de la pandemia (2020 y 2021) se incrementó de una forma muy notoria la cantidad de certificados digitales emitidos en el país.

Es muy probable que lo anterior, se deba a la imposición de las medidas de distanciamiento social -como las cuarentenas- que propiciaron una acelerada digitalización de procesos en las organizaciones con el fin de dar continuidad en la operación del sector privado y los servicios públicos, entre otros aspectos. A pesar de ello, llama la atención que después de este crecimiento, se registró una caída en la cantidad de certificados digitales emitidos durante el 2022.

Figura 1.6. Certificados digitales emitidos en Costa Rica (2010-2022)



Fuente: Elaboración propia con base a Banco Central de Costa Rica (BCCR), 2023.

Entre el 2009 y marzo del 2023¹⁸ se generaron un total de 647.199 **certificados digitales** en el país (Banco Central de Costa Rica, [BCCR], 2023). Cuando comparamos la cantidad de certificados generados por cada entidad en este periodo, el Banco Nacional es el mayor generador de los mismos con más de 263 mil certificados (40% del total emitido), seguido por el Banco de Costa Rica (BCR) y el BAC San José (ver Tabla 1.13).

Tabla 1.13. Certificados digitales emitidos en Costa Rica 2009-2023 * -total acumulado-

Entidad	Total	Entidad	Total
Banco Nacional de Costa Rica	263.151	Grupo Mutual Alajuela - La Vivienda	12.023
Banco de Costa Rica	86.261	Instituto Nacional de Seguros	7.248
Banco BAC San José	75.390	Vida Plena-Operadora de Pensiones	7.119
Banco Popular y de Desarrollo Comunal	61.823	Coocique R.L.	6.316
Banco Central de Costa Rica	33.657	Banco Scotiabank de Costa Rica S.A.	5.544
Cooperativa Nacional de Educadores R.L.	26.446	Banco Lafise	5.023
CoopeAnde	24.271	Banco BCT S.A.	3.995
Banco Promérica S.A.	22.551	Banco Davivienda	3.652
Coopealianza	13.747	Coopecaja	750
Caja de Ahorro y Préstamo ANDE	13.719	Coopeservidores	195

Fuente: Elaboración propia con base Banco Central de Costa Rica, 2023. *Los datos incluyen lo registrados hasta el 20 de marzo del 2023.
*Los datos incluyen lo registrados hasta el 20 de marzo del 2023.

18 Cifras hasta el 20 de marzo del 2023.

Esta tendencia se reitera cuando se analiza la emisión por Oficina de Registro (OR). De hecho, durante los últimos 5 años (2018-2022) los tres bancos estatales han mostrado un crecimiento continuo en la emisión de certificados digitales y en el caso del BAC San José, si bien se ha incrementado, registra una leve disminución para el 2022 con respecto al año anterior. De igual modo, otras de las

instancias que también han mostrado un aumento importante en la cantidad de certificados digitales generados han sido la Caja de Ahorro y Préstamo Ande, Coopecaja y Cooperversidores. Sin embargo, estas últimas parecen ser las instituciones a las que menos acuden las personas para obtener sus certificados digitales, ya que registran una emisión de certificados digitales muy baja.

Tabla 1.14. Certificados digitales emitidos por Oficina de Registro (2018-2023) *

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Banco Nacional de Costa Rica	22.007	27.016	29.698	30.397	30.112	6.920
Banco de Costa Rica	8.164	11.813	12.275	13.983	14.335	2.183
Banco Popular y de Desarrollo Comunal	3.895	7.265	7.663	7.814	6.391	1.091
Banco BAC San José	5.524	7.957	11.849	16.155	13.762	3.209
Banco Central de Costa Rica	2.548	4.860	4.053	2.652	2.565	482
Cooperativa Nacional de Educadores R.L.	2.743	3.456	3.299	3.125	2.965	601
CoopeAnde	3.510	4.154	2.985	3.351	2.801	458
Banco Promérica S.A.	1.460	4.447	3.266	3.000	2.587	554
Vida Plena-Operadora de Pensiones	1.442	929	76	0	1	0
Coopealianza	1.373	2.357	2.090	2.043	1.928	440
Grupo Mutual Alajuela - La Vivienda	792	1.834	1.778	1.794	1.679	387
Instituto Nacional de Seguros	325	406	894	1.064	773	160
Banco Lafise	246	818	578	429	347	86
Banco BCT S.A.	208	478	256	294	297	58
Banco Scotiabank de Costa Rica S.A.	566	1193	773	700	574	130
Banco Davivienda	312	914	705	761	736	199
Coocique R.L.	0	1498	1.709	1.707	1.111	291
Caja de Ahorro y Préstamo ANDE	0	717	3.101	4.533	4.208	1160
Coopecaja	0	0	0	279	379	92
Coopeservidores	0	0	0	0	132	63
Total	55.115	82.112	87.048	94.081	87.683	18.564

Fuente: Elaboración propia con base Banco Central de Costa Rica, 2023.

*Los datos para el 2023, corresponden a lo registrados hasta el 20 de marzo del 2023.

Con respecto al número de oficinas de registro (OR) debe señalarse que esta se ha ido incrementado paulatinamente pasando de 53 oficinas en el 2020 a 56 en el 2021. Para el 16 de abril del 2023 se contabilizaban 69 OR en operación y 20 más en proceso (Moya, 2023), estas últimas refieren a los casos en los que una institución le presenta

una solicitud al BCCR para convertirse en una OR y está a la espera de que se les otorgue el visto bueno para hacerlo. Todo esto evidencia un aumento importante en la cantidad de entes autorizados en las personas pueden solicitar la autenticación digital.

Tabla 1.15. Oficinas de Registro (OR) por entidad - abril del 2023-

Banco Nacional: 24	Banco Promérica: 2	Banco Lafise: 1
Banco de Costa Rica: 8	Banco Central: 2	Coopealianza: 1
Banco BAC SJ: 5	Banco BCT: 2	Mutual Alajuela: 1
Banco Popular: 8	Caja de Ande: 1	COOCIQUE: 1
INS: 3	Coopeservidores: 1	Banco Scotiabank: 1
COOPENAE: 2	Coopeande: 1	
Banco Davivienda: 2	Coopecaja: 1	

Fuente: Elaboración propia con base a Moya, 2023.

Otro dato relevante es el referido a la cantidad de certificados de persona jurídica que han sido emitidos entre 2020 y 2022 según el tipo de certificado. En ese sentido, la tabla 1.16 muestra que la cantidad de certificados ha venido creciendo de manera paulatina, aunque durante el

2022 es cuando se registró el mayor crecimiento y siendo el más solicitado el certificado de sello electrónico. Esto contrasta con el sello electrónico custodiado que parece ser el mecanismo de autenticación menos utilizado durante el periodo de análisis.

Tabla 1.16. Certificados de persona jurídica (2020-2022)

Tipo de certificado	2020		2021			2022		
	Vigente	Total	Revocado	Vigente	Total	Revocado	Vigente	Total
Sello electrónico	24	24	3	32	35	27	204	231
Agente electrónico	12	12	3	23	26	-	62	62
Sello electrónico custodiado	-	-	-	21	21	1	38	39
TOTAL	36	36	6	76	82	28	304	332

Fuente: Elaboración propia a partir de Moya, 2023.

TIPOS Y VIGENCIA DE CERTIFICADOS ⁶	
Certificado de Agente Electrónico	Permite autenticar electrónicamente la identidad de una persona jurídica, garantizando que esa persona es quien dice ser. Están diseñados para ser exclusivamente utilizados en proceso automatizados.
Certificado de Sello Electrónico	Es un equivalente de firma digital de persona física, pero en servicios siempre automatizados. Con el uso de este certificado se realiza la firma digital de documentos electrónicos, garantizando que cumplan con la integridad y autenticidad que la ley establece.
Certificado de Sello Electrónico con custodia en el BCCR	Garantiza un esquema de seguridad de alto nivel y se integra con la funcionalidad del Firmador Central ya previsto por el BCCR, para la firma de sus documentos de forma sencilla y segura. Este servicio al ser solicitado, le realiza la creación segura de las llaves criptográficas y la emisión digital del sello, sin que deba realizar otros procesos a lo interno de la empresa.

Fuente: Tomado del Banco Central de Costa Rica, 2023.

En paralelo a este esfuerzo, deben mencionarse los espacios de capacitación que el Micitt lleva a cabo con el fin de promover el uso de la firma digital en “personas funcionarias de las instituciones públicas, estudiantes universitarios y público en general” (Moya, 2023, p.2). Si bien antes de la pandemia del Covid-19 dichas actividades solían realizarse de manera presencial, después de esta se empezaron a efectuar por canales virtuales. De la mano de esto, también se desarrolla el curso de firma digital certificada virtual el cual se imparte juntamente con el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA).

Como puede apreciarse en la tabla 1.17 el 2020 fue el año en el que se llevó a cabo la mayor cantidad de capacitaciones en los últimos tres años, registrando, además, una importante cantidad de participantes en las mismas. En contraste, durante el 2022 sólo se realizó una única capacitación, lo que se relaciona con la retirada de la persona encargada de dichos procesos en la Dirección de Gobernanza Digital (DGD).

Tabla 1.17. Capacitaciones de firma digital 2020-2022

Año	Capacitaciones	Participantes
2020	91	6501
2021	34	1337
2022	1	30

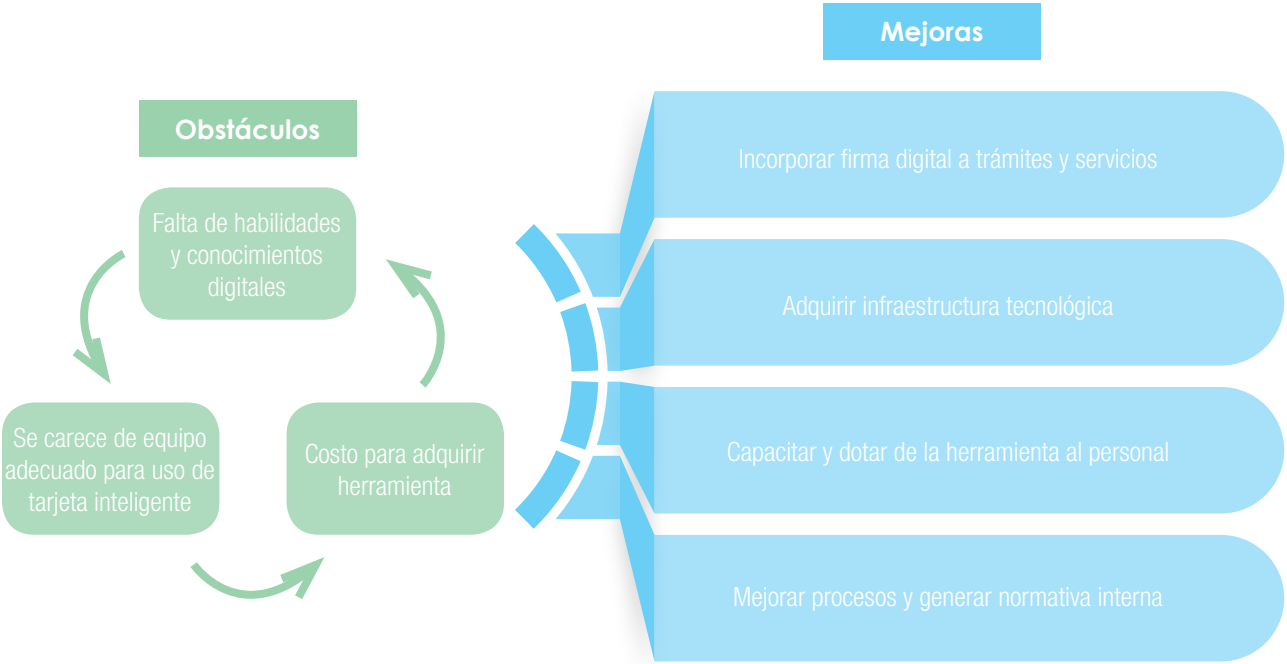
Fuente: Tomado de Moya, 2023.

En el 2022 también se actualizaron las *Políticas en materia de firma digital certificada* y como parte de ello, se habilitó el uso de certificados electrónicos en dispositivos móviles (Moya, 2023). Además, la DGD se vinculó al proyecto de firma digital transfronteriza de la Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe (Red Gealac), que pretende que la firma digital certificada del país tenga validez en los países que conforman la red.

Por otro lado, al reflexionar sobre la trayectoria del país en la implementación y promoción de la firma digital certificada cabe referirse a los desafíos que se han enfrentado. En ese sentido, uno de los principales obstáculos que se han tenido tienen que ver con la falta de habilidades digitales que poseen las personas y que dificulta la configuración de la herramienta para el uso correcto de la firma digital. Asimismo, el costo para adquirir la herramienta, así como el equipo específico que se requiere para hacer uso de la tarjeta inteligente es otro aspecto que desincentiva el uso de la firma digital certificada (Moya, 2023).

Por lo anterior, se considera necesario que las instituciones públicas incorporen la firma digital certificada en los trámites y servicios, realicen procesos de mejora interna e inviertan en la adquisición de la adecuada infraestructura tecnológica para adoptar la herramienta. Además, deben procurar dotar al personal de la firma digital, elaborar normativa interna que propicie su uso y desarrollar capacitaciones que ayuden a las personas a sentirse seguras y confiadas a la hora de usar la herramienta.

Figura 1.7. Obstáculos y puntos de mejora de la firma digital certificada en Costa Rica



Fuente: Elaboración propia.

1.3.1. Cambios en el sistema de compras públicas costarricense

En nuestro país, las compras públicas se han regido por lo establecido en la Ley de Contratación Administrativa (Ley N°7494), sin embargo, esta fue derogada en mayo del 2021 con la aprobación del proyecto de Ley N°21.546 (Ley General de Contratación Pública o LGCP). Dicha norma entró en vigor en octubre del 2022 y esta constituye la transformación más importante que ha ocurrido en el sistema de compras públicas del país, pues eliminó la Ley de Contratación Administrativa que estuvo vigente en el país desde 1996 y el reglamento emitido en el 2006.

La principal razón por la cual se decidió emitir la nueva norma radicó en la necesidad de que esta se ajuste a las “aspiraciones actuales en materia de tecnologías de la información, transparencia y eficiencia en la gestión pública” (Fernández, 2021, párr.3). Con la LGCP se pretende

implementar un “sistema digital unificado de compras y la limitación de las contrataciones directas” (Fernández, 2021, párr.5) y con ello, contribuir a reducir el gasto público.

Además, sus disposiciones aplican para todas las actividades contractuales en las que se use de forma total o parcial fondos públicos. Cabe señalar que con este sistema se tendrán que realizar todas las contrataciones y/o adjudicaciones públicas, centralizando “los procedimientos de contratación de...las entidades públicas” (Fernández, 2021, párr.13). Esto implica que cualquier otro mecanismo que se use para realizar las contrataciones será motivo de nulidad absoluta.

En la Ley N°7494, las licitaciones podían ser realizadas con procedimientos ordinarios y extraordinarios; además se disponía de procedimientos de excepción cuando ello se considera necesario. Dentro de los primeros destacaban las licitaciones públicas, las licitaciones abreviadas y los remates (ver tabla 1.18).

Tabla 1.18. Procedimientos ordinarios para licitar

Licitación pública	Licitación abreviada	Remate
Es la que “incentiva la competencia y pretende asegurar la adjudicación del mejor oferente en aquellas obras y servicios más demandantes” (Licitaciones Inteligentes, 2021, párr.5). Permite mayor participación de oferentes y de los plazos. Generalmente se usa cuando el monto que será contratado es igual o menor al establecido en el artículo 27 de la Ley N°9986. Este tipo de contratación es obligatoria cuando se venden o enajenan bienes públicos, en la concesión de instalaciones públicas, en los convenios macro y en los procedimientos de cuantía inestimable. Debe recordarse que las licitaciones públicas al ser procedimientos más abiertos a los oferentes, estas deben ser publicadas en el diario oficial La Gaceta.	Esta requiere de un registro de proveedores para que se invite únicamente a las empresas que están inscritas en dicho registro. Esto hace que el concurso reciba menos ofertas. En esta modalidad se debe invitar mínimo a 5 proveedores-	Se usa para “vender o arrendar bienes, muebles o inmuebles de la Administración al mejor postor cuando ésta lo considere necesario” (Licitaciones Inteligentes, 2021, párr.8).

Fuente: Elaboración propia con base a Licitaciones Inteligentes, 2021.

Por otro lado, el principal procedimiento extraordinario con la ley anterior ha sido el de la contratación directa (o de escasa cuantía), una modalidad que permite que las instituciones públicas elijan a un proveedor específico e “inclusive al mismo Estado, sin necesidad de realizar una convocatoria pública, con la finalidad de ahorrar tiempo en la adquisición de bienes y/o servicios” (Licitaciones Inteligentes, 2021, párr.12). El tipo de bienes o servicios que pueden ser comprados con este tipo de concurso se detallan en el Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa; no obstante, su uso dependerá de aspectos como el presupuesto que tenga la institución y el monto del contrato. Además, puede realizarse de tres formas distintas: como contratación mano a mano, contratación con invitación a 3 proveedores y contratación abierta a todos.

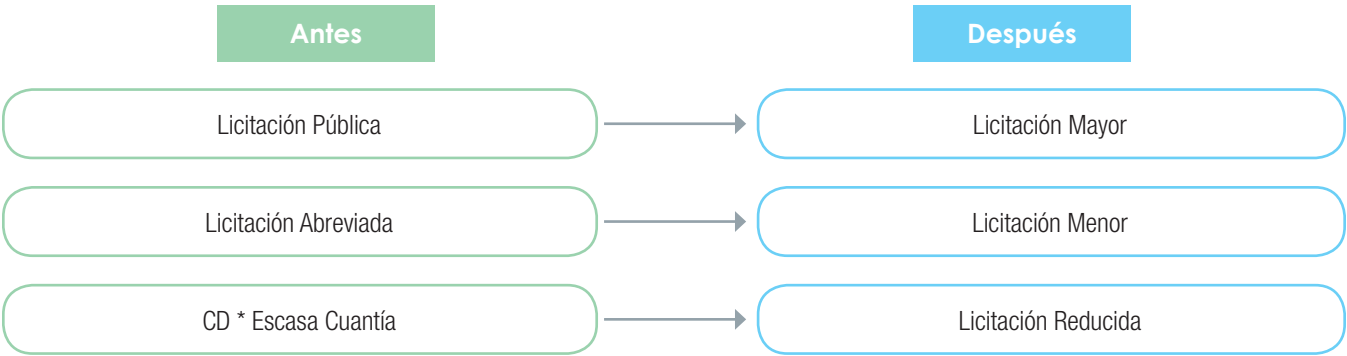
En el caso de los *procedimientos de excepción* debe aclararse que estos se referían a las contrataciones autorizadas por la Contraloría General de la República (CGR) y que no están reguladas expresamente en la Ley de Contratación Administrativa. Por el contrario, estas tienen su propia normativa y se regulan por los “principios que en ella se estipulan, como la eficiencia, libre participación, igualdad de trato” (Licitaciones Inteligentes, 2021, párr.4), entre otros aspectos. Dentro de estos, se encuentran el procedimiento de emergencia y los procedimientos por principios.

Otras de las modalidades de contratación pública permitidas han sido las licitaciones internacionales y la entrega según demanda. Mientras que la primera funcionaba como una licitación pública abierta a la divulgación internacional y era usada cuando se consideraba conveniente para el interés público; la segunda ha sido utilizada para adquirir suministros o servicios cuando las condiciones del mercado o el consumo frecuente del objeto “recomiendan pactar no en una cantidad específica, sino un compromiso de suplir los suministros o servicios periódicamente, según las necesidades de consumo puntuales que se vayan dando durante la fase de ejecución” (Licitaciones Inteligentes, 2021, párr.13).

Con la entrada en vigor de la *Ley General de Contratación Pública* las modalidades de contratación pública vigentes hasta el 2022 cambiaron bastante. Tanto los tipos de contratación más empleados -licitación pública, abrevada y contratación directa- como otros fueron modificados y además, se crearon “nuevos procedimientos, divididos en procedimientos ordinarios, no ordinarios y especiales” (Licitaciones Inteligentes, 2021b, párr.1).

A partir de esto, en los procedimientos ordinarios, la licitación pública pasó a llamarse licitación mayor, la licitación abreviada ahora se conoce como licitación menor y las contrataciones directas se denominan ahora licitaciones reducidas (ver figura 1.8).

Figura 1.8. Cambio en las denominaciones de los procesos ordinarios



Fuente: Tomado de *Licitaciones Inteligentes*, 2021b.

De ese modo, las licitaciones mayores serán usadas en los casos en los que se tengan que hacer compras de alto volumen, permitiendo plazos amplios e invitaciones abiertas; además de exigir la garantía de cumplimiento obligatoria. Para estas se tendrá un plazo de recepción de oferta que no podrá ser menor a los 15 días y en ellas la administración deberá revisar ofertas, notificar defectos y dar “una única posibilidad de corregir por un plazo razonable según el reglamento para que el oferente subsane o aclare su oferta, bajo pena de caducidad” (Licitaciones Inteligentes, 2021b, párr.5).

Las licitaciones menores estarán destinadas a la adquisición de montos más pequeños, en los que se podrán recibir ofertas en un plazo de 5 a 15 días hábiles y se pedirá la garantía de cumplimiento obligatorio. Además, en esta modalidad se podrán usar los recursos de objeción y revocatoria en caso de ser necesario (Licitaciones Inteligentes, 2021b, párr.6).

En el caso de la licitación reducida, se considera que la misma podrá ser utilizada con proyectos de interés público y en estos se tendrá un plazo de recepción que rondará los 3 a 5 días hábiles. Asimismo, la aplicación de los recursos de objeción y revocatoria solamente estará disponible por 2 días hábiles, lo que lo diferencia de la licitación menor. De igual modo, para esta modalidad no resulta obligatoria la garantía de cumplimiento y para esta se deberá llevar “un registro en el Sistema Digital Unificado” (Licitaciones Inteligentes, 2021b, párr.7).

En lo que respecta a los procedimientos extraordinarios, llama la atención que con la nueva norma los remates pa-

san a integrarse a este tipo de procesos, pues antes eran considerados como un procedimiento ordinario. En esta misma línea se inscribe la *subasta inversa electrónica* que fue habilitada para la compra/adquisición de bienes o servicios comunes y estandarizados como la tecnología, y en ella “la base de la subasta la fija la Administración de conformidad con los precios de mercado” (Licitaciones Inteligentes, 2021b, párr.8). Cabe señalar que para que un oferente pueda concursar en este tipo de licitación este deberá estar inscrito en un registro de proveedores precalificados.

Llama la atención que la norma establece **procesos especiales**, los cuales podrán ser utilizados sin importar la causa que motivó su aplicación. En esta categoría se encuentran:

- **Contrataciones de urgencia:** se avala su aplicación para situaciones de emergencia, cuando la Administración tiene un “plazo máximo de un mes para indicar el adjudicado e iniciar con la ejecución, ya que de no ser así no podrán utilizar este procedimiento especial” (Licitaciones Inteligentes, 2021b, párr.10). En caso de que el proveedor seleccionado no haya iniciado el trabajo en el día acordado, se elegirá al segundo oferente mejor calificado.
- **Servicios de competencia:** esta modalidad se usará para “adquirir bienes, obras y servicios destinados a generar, instalar y operar redes, prestar, adquirir y comercializar productos y servicios de telecomunicaciones e infocomunicaciones, así como otros productos y servicios de información y otros en

convergencia” (Licitaciones Inteligentes, 2021b, párr.11); así como servicios relacionados con la intermediación de seguros. Esta se habilita para el Instituto Costarricense de Seguro (INS), el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y sus empresas en régimen de competencia, la Empresa de Servicios Públicos de Heredia (EPSH) y la Junta Administrativa de Servicios Eléctricos de Cartago (Jasec).

- Contratación abierta: este tipo de contratación se reserva para los “bienes, las obras y los servicios que, por su gran complejidad o su carácter especializado, solo puedan obtenerse cuando exista un número limitado de proveedores o contratistas” (Licitaciones Inteligentes, 2021b, párr.12).
- Contratación de tecnología: se establece como una vía para adquirir, mantener, actualizar o arrendar equipos tecnológicos, software, hardware y el desarrollo de sistemas. Para esto se define el pliego de condiciones y se abre la invitación, abriendo un plazo de recepción de ofertas de 5 a 15 días hábiles. En ella se aplican los “principios de subsanación, vigencia de oferta, posibilidad de mejora de precios, garantía de cumplimiento y acto final,

de la licitación menor” (Licitaciones Inteligentes, 2021b, párr.13). Además, en caso de ser necesario se podrá presentar el recurso de objeción y/o el de revocatoria.

Otra de las modificaciones más relevantes tuvo que ver con la clasificación de los procedimientos de acuerdo con una estimación basada en los potenciales montos de contratación.

Como punto de partida, la LGCP abandona el sistema de límites económicos conforme a los estratos presupuestarios asignados para cada institución pública. Se establece un sistema de umbrales único, aplicable según el régimen: diferenciado (contrataciones realizadas por las empresas públicas nacionales y municipales, bancos estatales y las instituciones públicas financieras no bancarias) u ordinario (lo no establecido para el diferenciado) (Fernández, 2021, párr.14).

Esta categorización se subclasifica en función de lo que se vaya a contratar, de ese modo cada tipo de licitación varía dependiendo de si se trata de contrataciones de bienes y servicios o si se van a adquirir obras públicas (ver tabla 1.19).

Tabla 1.19. Clasificación de contrataciones según los montos de los contratos

	Contrataciones de Bienes y Servicios	Contrataciones de Obra Pública
Licitación Mayor	Superior a ₡238.223.960	Superior a ₡641.372.200
Licitación Menor	Igual o inferior a ₡238.223.960, pero superior a ₡59.555.990	Igual o inferior a ₡641.372.200 pero superior a ₡160.343.050
Licitación Reducida	Contrataciones menores a ₡59.555.990	Contrataciones menores a ₡160.343.050

Fuente: Elaboración propia con base Licitaciones Inteligentes, 2021b.

Datos de gestión del Sistema Integrado de Compras Públicas

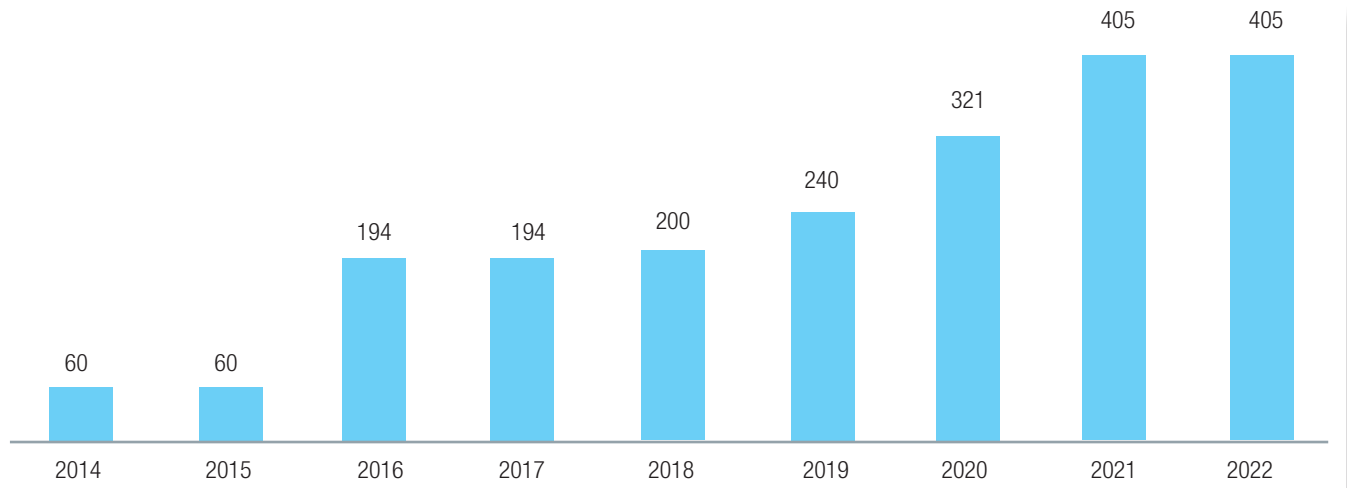
El Sistema Integrado de Compras Públicas (Sicop) es una herramienta electrónica adoptada en nuestro país con el fin de registrar el flujo complejo de las compras que realizan las instituciones públicas. Con ello, se puede conocer “cada código, precio, cantidad, responsable, aprobación, fecha, hora y minuto que son relevantes en las etapas

del proceso de la compra” (Radiográfica Costarricense, [Racsa], 2022, p.4).

La cantidad de instituciones públicas en SICOP ha aumentado de manera paulatina del 2014 al 2022. Este incremento muestra aún así periodos de estancamiento (2014-2015 y 2016-2018), sin embargo, a partir del 2020 se registró un aumento acelerado en el número de instituciones que utilizaron el SICOP para realizar sus compras, llegando a las 405 en el 2021 (Racsa, 2023).

Es posible que al igual que en el caso de la herramienta de firma digital, este crecimiento en la cantidad de instituciones compradoras mediante Sicop haya sido propiciado por la acelerada adopción tecnológica y la digitalización de procesos impulsada durante la pandemia del Covid-19.

Figura 1.9. Cantidad de instituciones compradoras 2014-2022 (total acumulado)



Fuente: Elaboración propia con Castro-Obando (2021) y Racsa (2023).

Al finalizar el 2022, se contabilizó que las compras realizadas a través de la plataforma del SICOP representaban la contratación de un total de casi ₡979.730 millones de colones. Si bien dicha cifra parece reiterar una tendencia hacia la digitalización de los procesos de compra en un segmento importante de las instituciones públicas del país -sobre todo si se consideran los montos de compra reportados del 2014 a 2018-, la cifra mencionada evidencia una tendencia hacia la baja.

De hecho, al examinar los montos contratados en el SICOP durante el 2019 y 2020, se puede observar el notable crecimiento que se experimentó en ambos años, siendo especialmente notoria la cantidad reportada para el 2020 cuando las compras realizadas mediante el SICOP alcanzaron ₡2.7 billones de colones. Es por esto, que los montos registrados en el 2021 y 2022 resultan tan contrastantes, pues indican una drástica reducción en los montos comprados desde el SICOP, lo que podría deberse a diversas causas, entre las que podrían considerarse aspectos como una menor disponibilidad presupuestaria o al desarrollo de menos concursos y licitaciones a través del SICOP.

Asimismo, debido a que los informes de gestión de esta plataforma no explican a qué se deba el significativo in-

cremento en la cantidad de compras públicas efectuadas en el 2019 y 2020, resulta necesario que se indague más para determinar si dicho aumento se debió a compras para combatir la pandemia del Covid-19 u otro tipo de inversiones (por ejemplo, en infraestructura de transporte).

Tabla 1.20. Montos contratados en dólares y colones en el SICOP (2014-2022)

	Monto contratado en dólares	Monto contratado en colones
2014	\$378.820.394,00	₡198.381.237.924,00
2015	\$658.691.553,00	₡349.458.471.448,00
2016	\$475.778.017,00	₡262.101.802.812,00
2017	\$1.011.706.757,00	₡577.408.775.426,00
2018	\$3.318.807.110,48	₡186.623.746.283,38
2019	\$2.404.247.108.991,28	₡2.417.003.002.262,68
2020	\$4.828.163.291,42	₡2.754.522.457.489,37
2021	\$1.599.519.961,00	₡986.327.907.469,25
2022	\$1.526.669.349,64	₡979.729.764.166,92

Fuente: Elaboración propia con base a Racsa, 2023.

En lo que respecta al número de productos y servicios que han sido registrados en el SICOP producto de algún proceso de compra, la figura 1.10. muestra una tendencia consistente en la cantidad de productos y servicios registrados llegando a lo 1 494 447 produc-

tos y servicios. Dicho comportamiento se explica no sólo por el incremento en la cantidad de instituciones públicas que utilizan la plataforma, sino también al crecimiento de concursos realizados, sobre todo en los últimos años.

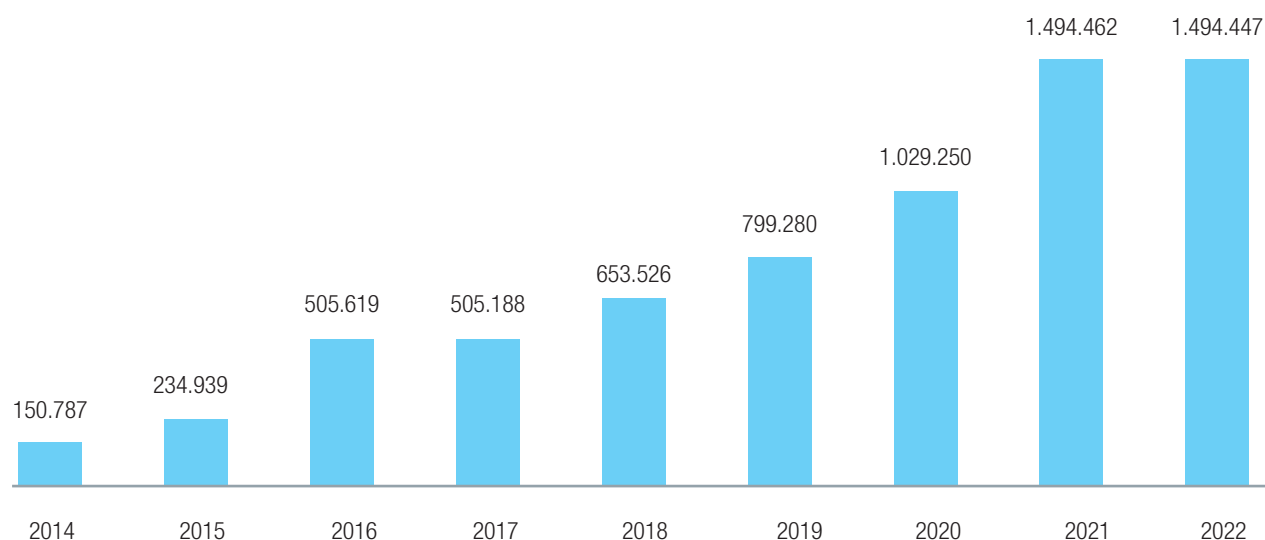


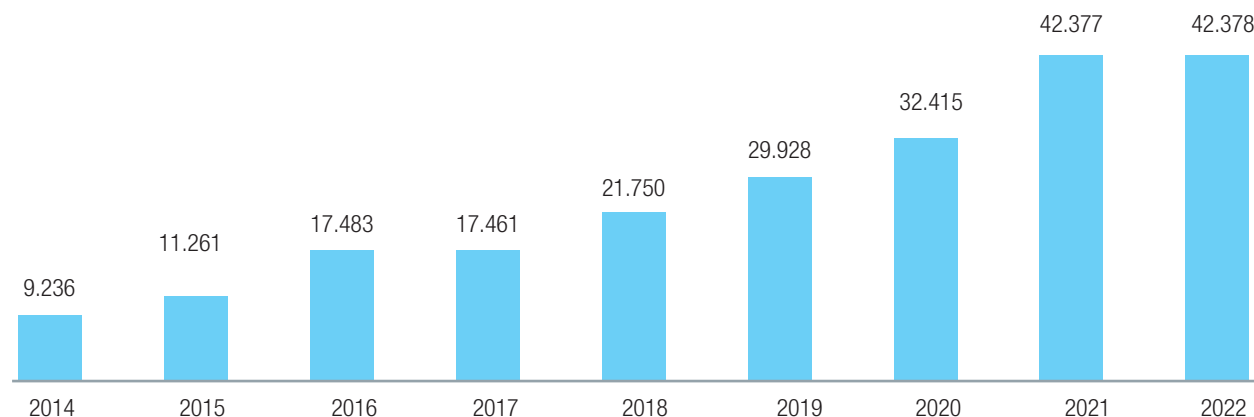
Figura 1.10. Cantidad de productos/servicios registrados (2014-2022) total acumulado

Fuente: Elaboración propia con base a Racsa, 2023.

De 2014 a 2022 también se ha incrementado la cantidad de personas físicas y jurídica registradas en el Registro Único de Proveedores del SICOP, que las habilita para ofertar sus bienes y servicios a las instituciones comprado-

ras que utilizan la herramienta. Es así como se observa una tendencia generalizada en el crecimiento en la cantidad de proveedores, con saltos importantes en el 2016, 2019 y 2021.

Figura 1.11. Cantidad de proveedores registrados en SICOP (2014-2022) -el total acumulado-



Fuente: Elaboración propia con base a Racsa, 2023.

En el mismo sentido, el número de personas usuarias de la plataforma Sicop ha venido creciendo junto a la cantidad de proveedores registrados en el sistema, llegando a registrar un total de 70.783 personas usuarias para septiembre del 2022 (Racsa, 2022). En este mismo periodo, creció el número de concursos públicos que se realizaron de forma

100% electrónica a través de la plataforma, así como la cantidad de contratos que fueron notificados (implica el envío de una notificación electrónica a las partes involucradas en el contrato), lo que puede considerarse como un aspecto positivo ya que muestra un uso más intensivo de la herramienta.

Tabla 1.21. Estadísticas Generales del Sistema de Compras Públicas 2018-2022 -totales acumulados-

Dato	2018	2019	2020	2021	2022
Total de usuarios (el total acumulado)	36.375	44.698	54.048	64.697	70.783
Cantidad de procedimientos en línea publicados	70.583	100.621	128.139	163.484	192.654
Cantidad de Contratos notificados	77.629	109.200	141.108	179.704	205.142
Cantidad de partidas adjudicadas	151.737	216.369	284.274	374.607	448.606

Fuente: Elaboración propia con base a Castro-Obando, (2021) y el Informe de Gestión al 31 de septiembre de 2022.
 *Los datos del 2022, sólo reflejan las cifras acumuladas para septiembre del 2022.

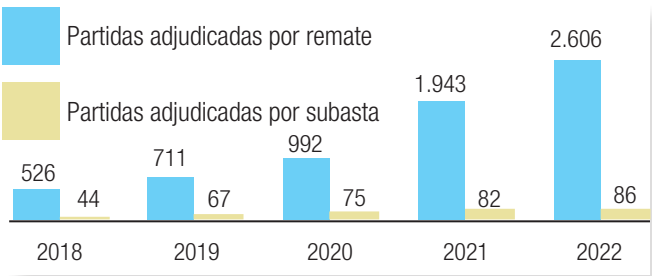
Adicionalmente, al analizar la cantidad de partidas adjudicadas a través el sistema (es decir, las compras públicas que ya tienen un proveedor asignado) se observa un crecimiento sustantivo del 2018 hasta el 2022, siendo este el año cuando se registró mayor cantidad de partidas adjudicadas. Esto resulta sumamente positivo, pues de manera indirecta indica que los concursos y/o licitaciones no terminaron siendo infructuosas; esto último ocurre cuando no se reciben ofertas de proveedores o que de las recibidas no se adjudicó ninguna porque no cumplieron con los requisitos establecidos en el concurso.

De hecho, cuando se analiza el índice de infructuosidad de los concursos del SICOP se muestra que hasta septiembre del 2022, el 92% de los concursos que habían sido publicados en la plataforma recibieron ofertas por parte de los proveedores; lo que evidencia una infructuosidad acumulada muy baja, de apenas el 8% (Racsa, 2022).

Cuando se examinan las adjudicaciones por la modalidad de asignación, se evidencia que del 2018 al 2022, una parte importante de los concursos fueron adjudicados por remate (se asigna al oferente que cumple con los requisitos establecidos en las bases del concurso), mientras que en muy pocos casos se recurrió a la asignación por subasta

(en esta modalidad se invita a oferentes a presentar ofertas y se suele seleccionar al que presente la oferta más baja).

Figura 1.12. Partidas adjudicadas en el SICOP (2018-2022) -por modalidad de asignación-

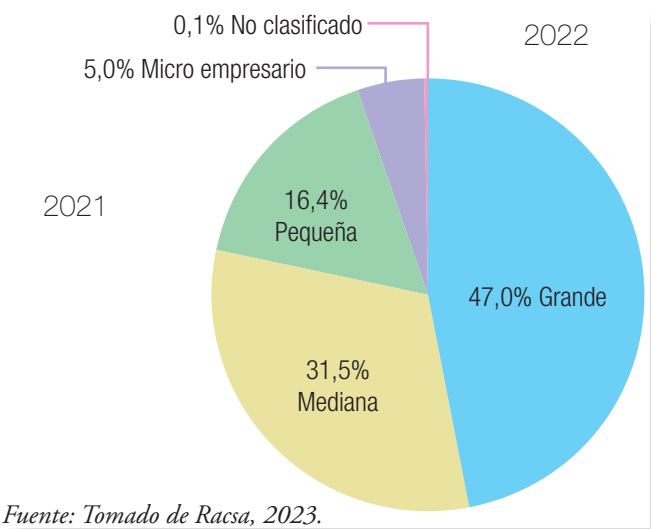


Fuente: Elaboración propia con base a Racsa, 2023.

Otro de los aspectos que vale la pena destacar tiene que ver con el tipo de empresas a las cuales se les adjudicaron concursos en la plataforma. Para ello, el sistema de consulta del SICOP ofrece datos que detallan dicha información según el tamaño de la empresa/proveedor. No debe olvidarse que desde la creación del SICOP la mayoría de las compras han sido realizadas a empresas grandes. De hecho, esta es una ten-

dencia que se observa del 2014 al 2020 en adelante, con una única excepción a este comportamiento en el 2019 cuando se dio una disminución y las compras a empresas medianas superaron a las compras a empresas grandes.

Figura 1.13. Porcentaje de compras realizadas a proveedores por clasificación (2021-2022)



Fuente: Tomado de Racsa, 2023.

Durante el 2021 y 2022 la mayoría de las compras fueron asignadas a empresas grandes, igual que en periodos anteriores. Sin embargo, se muestra una reducción importante en el 2021 cuando las compras a este conglomerado de empresas llegaron a representar el 40% de las compras realizadas a través del SICOP, 9,8 puntos porcentuales menos que lo registrado en el 2020 cuando estas representaron el 49,8% de las compradas efectuadas en SICOP (Castro-Obando, 2021). Por contraste, en el 2021 fueron mayores las compras a empresas medianas que a las grandes, además creció la cantidad de compras a empresas pequeñas.

Al llegar el 2022 se experimentó un nuevo incremento en la cantidad de compras realizadas a empresas grandes, representando un total superior a los ₡418 mil millones de colones comprados a empresas grandes (ver tabla 1.22). Llama la atención que entre el 2021 y 2022 ha crecido la cantidad de compras realizadas a micro y pequeñas empresas. Además, durante el 2022, por primera vez se redujeron las compras a empresas medianas, mostrando una caída del 12,3% con respecto a lo reportado en el 2021.

Tabla 1.22. Compras según el tipo de proveedor (2021-2022)

Tipo de proveedor	2021		2022	
	Montos en colones (CRC)	Monto en dólares (USD)	Montos en colones (CRC)	Monto en dólares (USD)
No clasificado	550.985.395,7	892.849,7	709.856.179	1.133.198,6
Grande	278.915.977.924,5	453.194.089,2	418.497.281.881,9	662.217.201,5
Mediana	305.316.871.487,8	489.577.628,6	280.135.074.335,1	431.425.615,4
Pequeña	87.209.384.342,5	140.926.248,8	145.419.287.002,2	225.379.034
Micro Emprendedor	25.303.082.943	40.706.525,6	44.475.059.143,5	69.140.081,2
Total	697.296.302.093,6	1.125.297.341,9	889.236.558.541,6	1.389.295.130,8

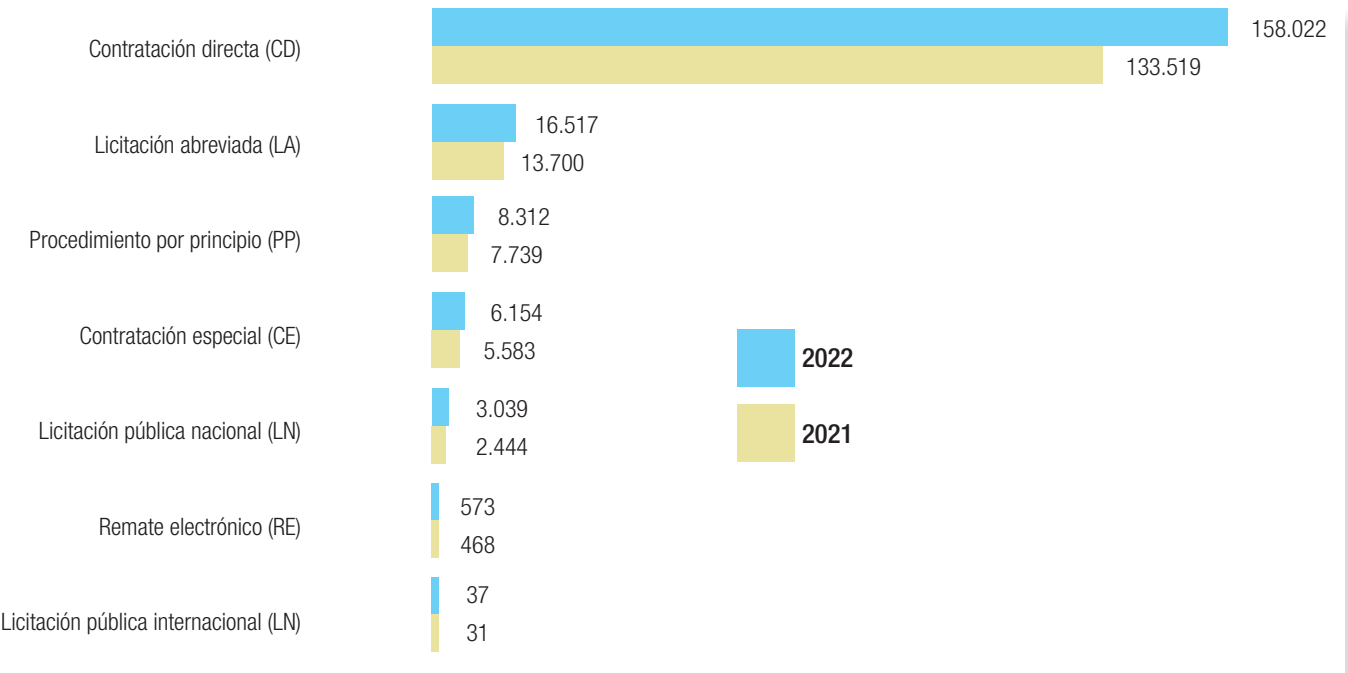
Fuente: Elaboración propia con Racsa, 2023.

En lo que respecta a las modalidades de contratación más utilizadas para realizar las compras públicas, se evidencia que en el 2021 y hasta septiembre del 2022, todas las modalidades de contratación se incrementaron. De hecho, contrataciones que no son tan utilizadas con tanta frecuencia como las licitaciones abreviadas (LA), el procedimiento por principio (PP), las contrataciones especiales (CE) y los remates electrónicos (RE) mostraron un crecimiento importante durante el periodo de análisis. A pesar de eso, la mayoría de las compras públicas realizadas a través del SICOP fueron realizadas mediante la modalidad

de contratación directa (CD); lo que reitera lo reportado en años previos. Cabe señalar que en esta modalidad se selecciona a una empresa específica

sin necesidad de realizar una convocatoria pública, con la finalidad de ahorrar tiempo en la adquisición de bienes y/o servicios. Este tipo de contratación dependerá del presupuesto de la institución que contrata y del monto del contrato y se divide en contratación abierta a todos, contratación a tres proveedores y contratación mano a mano (Licitaciones inteligentes, 2021, párr.14).

Figura 1.14. Contratos adjudicados por Sicop según el tipo de cartel (2021-2022*)



Fuente: Elaboración propia con Racsa, 2023.

*Nota: Las cifras del 2022 representan los datos reportados hasta septiembre del 2022.

En aras de mejorar el desarrollo de los procesos concursales, desde el 2020 se introdujo en la plataforma un mecanismo de invitación automática a los oferentes del SICOP relacionados con el bien o servicios que se pretende comprar. Gracias a ello se ha facilitado la invitación masiva y ello ha permitido incrementar el número de participantes en los concursos que son publicados. De ese modo, durante el 2021 la plataforma del SICOP generó un total la plataforma del SICOP generó un promedio de **1.509,88**

invitaciones por concurso, cifra que para septiembre del 2022 había aumentado a unas **1.979,41** invitaciones.

Todo esto constituye un cambio muy importante pues previamente las invitaciones quedaban a discreción del personal que realizaba el concurso siendo obligatorio que se cumpliera con la invitación de “3 proveedores en el caso de Contratación Directa de Escasa Cuantía y 5 proveedores en el caso de Licitación Abreviada” (Racsa, 2022, p.7). Es así

como con esta mejora tecnológica, se aumentó la cantidad promedio de oferentes por concurso pasando de 2 a 4 por concurso “donde en Contratación de Escasa Cuanría se recibe en promedio 3 ofertas y en Licitación Pública Nacional se recibe en promedio 4 ofertas” (Racsa, 2022, p.8).

En línea a lo anterior, cabe señalar lo referente a los carteles que fueron publicados con un oferente único, pues este tipo de contratación está permitido por la normativa costarricense. Según esto, la tabla 1.24. evidencia que la Municipalidad de San José, el Banco Central y Banco de Costa Rica fueron las instituciones que más carteles publicaron bajo esta modalidad; lo que coincide con lo reportado en años anteriores.

Otro de los aspectos relevantes que menciona el informe de gestión del SICOP son las órdenes de pedido. Estas constituyen peticiones que permiten a las instituciones públicas que realicen adjudicaciones sin necesidad de que se defina una cantidad de dinero exacta “y posteriormente, a medida que se va generando la necesidad, la Administración solicita al proveedor adjudicado la entrega de cantidad según es requerido” (Racsa, 2022, p.12).

Tabla 1.23. Promedio de oferentes por tipo de procedimiento 2021-2022 -datos acumulados hasta septiembre del 2022-

Tipo de procedimiento	2022
Licitación Nacional (LN)	4
Licitación Abreviada (LA)	4
Licitación Internacional (LI)	4
Contratación Directa (CD)	3
Procedimiento por Principio (PP)	5
Contratación Especial (CE)	2

Fuente: Elaboración propia con datos del Informe de Gestión al 31 de diciembre de septiembre 2022, Sicop.

Tabla 1.24 Cantidad de Carteles Publicados por Oferente Único -datos acumulados de julio de 2010 hasta septiembre del 2022-

Institución	Cantidad de carteles por oferente único	Total de carteles publicados	% de compras realizadas
Municipalidad de San José	5.403	9.905	55%
Banco Central de Costa Rica	1.688	2.901	58%
Instituto Nacional de Seguros	1.277	3.299	39%
Junta Administrativa del Registro Nacional	1.138	2.590	44%
Banco de Costa Rica	1.604	1.797	59%
Correos de Costa Rica S.A.	999	1.711	58%
Tribunal Supremo de Elecciones	920	2.845	32%
Caja Costarricense de Seguro Social	745	8.820	8%
Instituto Costarricense de Electricidad	732	13.562	5%
Ministerio de Cultura y Juventud	679	1.816	37%

Fuente: Elaboración propia con datos del Informe de Gestión al 31 de diciembre de septiembre 2022, Sicop.

Tabla 1.25. Cantidad de órdenes de pedido notificadas por institución -datos acumulados de julio de 2010 hasta septiembre del 2022-

Institución	Cantidad de pedidos
Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)	47.815
Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)	17.873
Instituto Nacional de Seguros (INS)	3.872
Banco Nacional de Costa Rica (BNCR)	3.847
Ministerio de Obras Públicas y Transportes (Mopt)	3.672
Ministerio de Educación Pública (MEP)	3.201
Servicio Nacional de Salud Animal (Senasa)	3.153
Ministerio de Hacienda (MH)	3.007
Ministerio de Justicia y Paz (MJP)	2.909
Patronato Nacional de la Infancia (PANI)	2.349

Fuente: Elaboración propia con datos del Informe de Gestión al 31 de diciembre de septiembre 2022, Sicop.

1.3.2. Proyecto de Hacienda Digital

El Proyecto de Hacienda Digital (PHD) fue promulgado por el país en el 2020 en respuesta a un conjunto de situaciones que han repercutido negativamente en la gestión del Ministerio de Hacienda (MH), causando una afectación en la “recolección eficiente de los ingresos y que han provocado un inequívoco desequilibrio entre los ingresos y los gastos” (Ministerio de Hacienda, 2022, p.2). En ese sentido, desde hace años el MH se ha visto afectado por la falta de herramientas tecnológicas actualizadas y recursos específicos para que haya una visión integral de los procesos y de integración de los procesos y actividades institucionales, entre los que pueden señalarse:

1. La ausencia de una cultura de atención y de facilitación de trámites.
2. La fragmentación de la gobernanza de las áreas de ingreso y egresos.
3. La carencia de herramientas tecnológicas para el análisis y consolidación de la información.
4. La existencia de sistemas de información que coexisten de forma poca articulada y de un sistema que

integre “el análisis y detección de patrones de comportamientos comunes” (Ministerio de Hacienda, 2022, p.1).

5. Fallas del sistema aduanero.
6. Un sistema de planificación, formulación y ejecución presupuestaria poco flexible.

Con la reforma fiscal efectuada en el 2018, se materializó un “intento por evitar erosionar la base impositiva y un nuevo régimen para los para los ingresos de capital, así como, las ganancias de capital, modificaciones al impuesto sobre la renta, ley de salarios, y una regla fiscal” (Ministerio de Hacienda, 2022, p.2). En este contexto, se consolidó el proceso de transformación digital de la Hacienda Pública y, en consecuencia, se aprobó el contrato de préstamo N°9075-CR para financiar el proyecto Fiscal *Management Improvement Project* para digitalizar los sistemas tecnológicos del Ministerio de Hacienda (MH) denominado Hacienda Digital para el Bicentenario (publicado en La Gaceta 278 del 23 de noviembre del 2020).

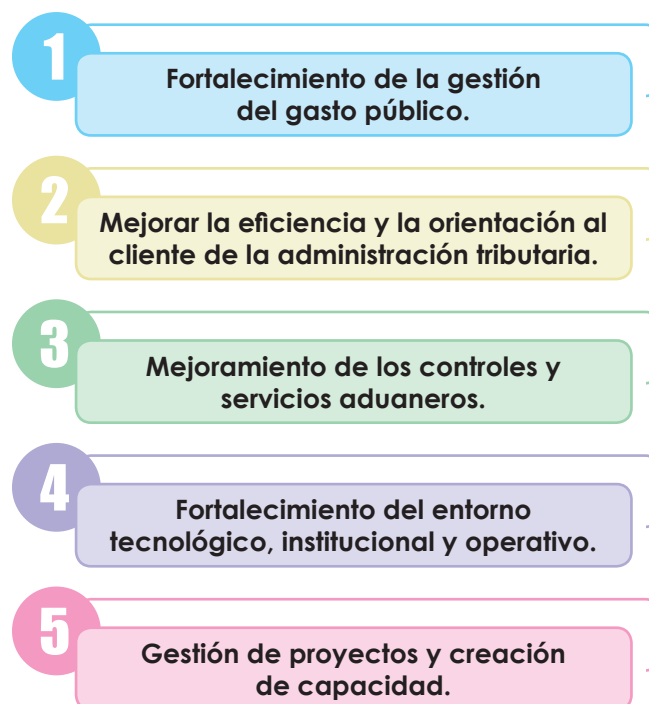
En ese contexto se planteó el Proyecto de Hacienda Digital (PHD) como parte de la Estrategia de trans-

formación Digital hacia la Costa Rica del Bicentenario y con el propósito de fortalecer “la estabilidad fiscal, mejorando la eficiencia de la gestión del gasto público y el desempeño operativo en la administración tributaria y la facilitación del comercio” (Coronado, 2022, p.4). Para la ejecución del proyecto, al gobierno de Costa Rica le fue aprobado un crédito por US \$156.640.000 por parte del Banco Mundial (Casa Presidencial, 2020).

En el marco del PHD, se integrará a un total de 59 sistemas de información del MH que están desactualizados. Con esto se pretende “agilizar los tiempos de trámites, mejorar la eficiencia del gasto y facilitar la trazabilidad del ciclo presupuestario, eficientizar la atención al cliente, mejorar la recaudación y reducir la evasión y el fraude fiscal; entre otros beneficios” (González, 2022, párr.3). Lo anterior busca modernizar la gestión del Ministerio de Hacienda (MH) mediante la integración de TI y acciones innovadoras que repercutan en los servicios públicos que brinda el ministerio y produzca ahorros en eso. A partir de esto, el proyecto pretende:

1. Implementar un sistema de administración financiera integral que permita mejorar la eficiencia del gasto público y las prácticas de sostenibilidad fiscal, mediante la alineación de políticas y la implementación de soluciones informáticas robustas.
2. Incrementar el cumplimiento tributario mediante la automatización de los procesos tributarios centrales, la optimización de la eficiencia operativa y la efectividad de la administración tributaria.
3. Automatizar los controles aduaneros y procedimientos de despacho para así propiciar la facilitación del comercio y mejorar el entorno empresarial sin comprometer la recaudación de ingreso.
4. Integrar los sistemas de información del Ministerio de Hacienda con el fin de contar con un lago de datos que facilite la generación de reportes e indicadores para la toma de decisiones de alto nivel.
5. Fortalecer el entorno institucional y operativo del Ministerio de Hacienda, promoviendo su interoperabilidad, adopción de mejores prácticas, renovando sus esquemas de conectividad y seguridad (Coronado, 2022, p.5-6).

Figura 1.15. Componentes del Proyecto de Hacienda Digital



Fuente: Ministerio de Hacienda, 2022.

Según el Plan de Participación de Partes Interesadas (PPPI) del PHD, este proyecto se ejecutará a nivel nacional durante un periodo de 6 años y su implementación permitirá que se alcancen mejoras en:

1. La articulación de los sistemas de gestión de la información financiera pública.
2. Promover la transformación digital en el ministerio y el Estado costarricense.
3. Fortalecer la función de la gestión de recursos humanos del MH, así como los controles aduaneros; integrar las TIC.
4. Simplificar procedimientos administrativos con el uso plataformas electrónicas habilitando el “acceso en línea a los expedientes y copias certificadas de los documentos que se presenten” (Coronado, 2022, p.6).
5. Diseñar y adaptar los servicios del MH bajo el enfoque de experiencia de la persona usuaria y la protección de datos.

6. Mayor transparencia en la gestión de trámites; se adopta el principio de interoperabilidad.
7. Se habilita un servicio en línea de 24 horas/7 días a la semana y se posibilita la realización del teletrabajo.
8. Se puede obtener información y datos de alta calidad lo que servirá para “gestionar y utilizar esa información para la toma de decisiones a lo interno de administración pública y entes desconcentrados” (Coronado, 2022, p.7).
9. Se tiene “mayor previsibilidad en los sistemas financieros e información para la toma de decisiones, lo cual les ayudará a administrar los recursos de manera más eficiente y efectiva” (Coronado, 2022, p.7).

Para la gobernanza del proyecto se creó un Comité Directivo el cual estará a cargo de “la implementación del proyecto, quién entre otras funciones, proporcionará orientación estratégica, garantizará la colaboración interministerial, cuando sea necesario y supervisará el progreso del proyecto” (MH, 2022, p.14). En ello también contribuirá una Unidad Coordinadora del Proyecto (UCP) la cual fue creada mediante la Ley N°9922 para que ejecute el PHD, monitoree y supervise la implementación del proyecto. Esta instancia será parte de la estructura organizacional del MH y está conformada por un equipo profesional interdisciplinario de personal del MH.

Avances alcanzados entre 2021 y 2022

Cabe señalar que los principales avances que se realizaron en el marco del PHD en el 2021 incluyeron la integración de la UCP y un equipo de gestores de cambio, junto con el desarrollo de distinta documentación entre la que destacan: un marco de interoperabilidad institucional, normas para la seguridad de la información, un manual operativa de gobernanza, un marco para la gestión del portafolio de proyectos de hacienda digital, un manual de procedimientos financieros, un plan de adquisiciones (PPSD Costa Rica V9- 15122021), un plan de compromisos ambientales y sociales del proyecto (PCAS), un plan de gestión ambiental y social, un plan de gestión laboral (PGL) y una

guía para la creación y gestión de documentos electrónicos (MH, 2022, p.16).

Por otro lado, durante el 2022, se crearon tres comités (Sistema financiero y recursos humanos, sistema aduanero y administración tributaria) y un subcomité adscrito al de administración tributaria, el subcomité de exoneraciones y cobro judicial. Aunado a ello, se realizaron diversas capacitaciones, se publicaron cárteles de licitación, se elaboró un Manual de marca del PHD y se nombraron a las y los miembros de las Comisiones de Arquitectura Empresarial y de Seguridad de la Información (MH, 2022, p.16).

Debido a que el proceso de adquisición será efectuado con recursos del Banco Mundial (BM) las licitaciones deben apegarse a lo establecido en el reglamento del BM. Es por eso que durante el 2022 se logró avanzar en los aspectos administrativos de la parte concursal, aunque el procedimiento ha sido más extenso de lo esperado por las exigencias establecidas por el BM. En consecuencia, los principales avances se dieron en la publicación de términos de referencia, la recepción de ofertas y la atención de consultas¹⁹ de los oferentes.

Debe considerarse que algunos de los carteles sometidos a licitación tienen más de 2500 requerimientos lo que hace que los concursos se complejicen debido a la cantidad de requisitos exigidos. A partir de esto, se hizo la evaluación técnica y económica de las ofertas recibidas, así como las pruebas de concepto de los sistemas y que finalizaron en diciembre del 2022 (Barquero, 2023). Una prueba de concepto es una verificación que se realiza para probar el producto que se pretende adquirir y corroborar que realmente sea adecuado y requerido para la organización, antes de proceder a la licitación.

Para las pruebas de concepto se desarrollaron distintos escenarios de prueba con base a una serie de supuestos que el personal del MH quería verificar con los sistemas. Luego de este ejercicio, se envió la valoración del MH al BM para que diera el visto bueno en la adjudicación; siendo que esto se recibió en marzo del 2023.

¹⁹ Estas últimas no son respondidas inmediatamente cuando se canaliza una consulta, el MH prepara la respuesta y posteriormente, la remite al BM para su revisión y aprobación. Después de esto se remite la información al oferente, generando un tiempo adicional en el proceso de licitación.

Gestionando la transformación digital en el Ministerio de Hacienda

El proyecto de Hacienda Digital nació como una respuesta a una necesidad de obsolescencia de varios sistemas del Ministerio de Hacienda (MH). Varios de estos sistemas internos han nacido bajo diferentes circunstancias y sin integración entre sí, además, con el paso del tiempo fueron quedando obsoletos (Barquero, 2023). En ese sentido, la iniciativa busca impulsar un proceso de transformación digital en el que se integren los sistemas internos, además de fomentar la vinculación con los sistemas de otras instituciones, se pretende generar un cambio en la cultura organizacional del MH.

Hacienda Digital integra un portafolio de proyectos a través del cual se busca adquirir tres grandes sistemas o COTs (en inglés commercial off the shelf), esto quiere decir que no son desarrollos a la medida, sino que ya fueron creados. La ventaja de esto es que ya se ha corroborado su funcionamiento, porque generalmente ya son usados en otras organizaciones y en el caso del MH, se está pidiendo a los oferentes que sean sistemas que hayan sido implementado de manera exitosa a nivel internacional. En consecuencia, se espera que a la hora de implementarlo en el MH, se efectúe una parametrización de los sistemas y algunas adaptaciones, en caso de llegar a ser necesario (Barquero, 2023).

Hasta mayo del 2023 se contaba con el visto bueno del BM para adquirir uno de los COTs (el COT financiero), mientras que los otros dos (COT aduanero y COT tributario) están en revisión por parte del BM y se espera que estos sean aprobados por el BM durante el último trimestre del 2023. Esto significa que la implementación de los sistemas comenzaría en el 2024.

Se espera que el proyecto produzca cierta resistencia al cambio y para ello, se ha previsto un plan de capacitación para el personal que utilizará los sistemas nuevos, así como para generar nuevas habilidades en áreas como la analítica de datos de modo que quienes tengan que utilizar los sistemas diariamente desarrollen destrezas que les permitan potencializar el uso de estas herramientas.

Todos los departamentos del MH están involucrados en el proyecto, porque para preparar la gestión de cambio se ha considerado necesario que se tenga la participación de todas las áreas que de una u otra manera van a verse impactados por las iniciativas que integran la cartera de proyectos de Hacienda Digital. Con ello, la idea es integrar al personal desde el principio y para esto se han creado comités y equipos de trabajo de diferentes áreas a lo interno del MH con el fin de que las partes implicadas puedan ver cómo les va a afectar el proyecto en sus respectivas áreas y estas puedan apropiarse del proceso y no lo vean como una amenaza.

Esto es una estrategia para darle seguridad a las partes involucradas y asegurar que se puedan realizar adaptaciones que requeridas por los usuarios finales. De igual modo esto evita que las intervenciones planteadas sean sesgadas con la visión de un único departamento, por lo que con ello es posible hacer que adopten una perspectiva multidisciplinaria. Esto ha permitido que se logre generar mayor apropiación del personal del MH al proyecto.

Debido a que no aún no se ha avanzado en la ejecución, el mayor reto que se ha tenido hasta el momento ha tenido que ver con la cultura interna y percepciones que tiene el personal. Por esto ha sido tan importante la adopción de metodologías de gestión del cambio pues el objetivo es impulsar el involucramiento de las y los 2800 funcionarios de la institución. Con esto también se pretende tener una comunicación cercana y transparente con el personal no sólo para que entienda lo que está pasando, sino también para que esté informado del estado de avance del proyecto.

Una de las buenas prácticas que se ha implementado en el marco del proyecto ha sido la de crear equipos de trabajo tanto dentro del Ministerio como fuera del mismo. En esta línea se ha logrado articular con el Micitt para identificar la regulación nacional atinente al proyecto, de modo que lo ajustado en el proyecto se ajuste a la normativa existente.

Otro aspecto relevante que debe ser mencionado es que a raíz del ataque de ciberseguridad que sufrió el MH en el 2022, se generó una preocupación mayor por la seguridad cibernética lo que hizo que se fortalecieran las herramientas de ciberseguridad previstas para los COTs del proyecto. Para ello se buscan prevenir eventuales vulnerabilidades con mecanismos como los escaneos y pruebas de penetración, entre otros aspectos.

Fuente: Elaboración propia a partir de Barquero, 2023.

1.3.2. Estrategia de Inteligencia Artificial

En febrero del 2023, el gobierno costarricense se comprometió a construir una Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial (IA) en un evento en el que se propuso una hoja de ruta en coordinación y colaboración junto a fAIr Lac

y el Centro Nacional de Alta Tecnología (Cenat)” (Murillo, 2023, párr. 2). Además, en la actividad se presentaron las acciones realizadas conjuntamente con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y “el plan piloto de Laboratorio Nacional de Inteligencia Artificial (LANIA)” (Murillo, 2023, párr.6).

Recuadro

1.3

AIr LAC Costa Rica

En septiembre del 2021, se presentó la iniciativa fAIr LAC Costa Rica, una iniciativa desarrollada entre el BID y diversas instituciones del sector público -Micitt, CCSS, el Ministerio de Comercio Exterior (Comex), el Sistema Único de Beneficiarios del Estado (Sinirube)-, la academia (TEC, INCAE Business School, 10xAcademy y el Programa Estado de la Nación), empresas del sector privado (Microsoft, Intel, AFZ) y la Agencia de Promoción de Inversiones de Costa Rica (CINDE) (Banco Interamericano de Desarrollo, [BID], 2021, párr.1).

fAIr LAC busca promover el uso responsable y ético de la IA, en el que se eduque sobre sus implicaciones y se regule su desarrollo tanto en Costa Rica como en el resto de América Latina y el Caribe (ALC). Para ello se pretende desarrollar herramientas y estándares que orienten en la utilización de esta tecnología mediante la experimentación con casos de estudio para “generar de conocimiento de los riesgos...de usar la IA en los servicios sociales y la forma de mitigarlos y asimismo, liderar un diálogo desde la diversidad, la inclusión y centrado en la ciudadanía” (BID, 2021, párr.3).

Para lograr esto, la iniciativa plantea 3 áreas de acción distintas las cuales comprenden el establecimiento de red de expertos (quienes transmiten su conocimiento y sensibilizan a la población en el tema) y un hub que posicione el tema de IA en los países, así como las soluciones que minimicen los riesgos de la IA y potencialicen sus beneficios en distintos campos (BID, 2021).

Fuente: Elaboración con base a BID, 2021.

Por otro lado, se decidió que la construcción de la Estrategia de Inteligencia Artificial en Costa Rica iniciaría en agosto del 2023. Para ello se contará con el apoyo de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco). A este efecto se firmó una carta de compromiso con el fin de “establecer las bases de cooperación entre Costa Rica y la Unesco en IA, así como un plan de acción para que la nación centroamericana desarrolle una estrategia en esa materia” (Prensa Latina, 2023, párr.3).

Para el desarrollo de la Estrategia se propuso una metodología integrada por 6 etapas distintas a través de las cuales se realizará:

- Un estudio y se documentarán los “actores, planes e instrumentos normativos de interés para la estrategia” (Murillo, 2023, párr.10).
- La orientación estratégica y se planifica con los actores.

- Creación de un banco de proyectos y criterios para elegir e incluir en la estrategia.
- “Publicación, sensibilización y socialización de la estrategia tanto a nivel nacional como internacional” (Murillo, 2023, párr.10).
- El establecimiento de un mecanismo de evaluación de la estrategia con herramientas digitales para su retroalimentación y realizar el análisis de impacto.

La construcción de una Estrategia de Inteligencia Artificial constituye un paso muy importante para el país pues con ello se logrará potencializar los beneficios de esta tecnología, así como gestionar los desafíos de su implementación de una forma proactiva y ética. Entre estos pueden mencionarse aspectos como el costo de las inversiones en IA, el escalamiento de proyectos piloto para que se conviertan en iniciativas transversales dentro de las empresas, establecer una buena gobernanza de los sistemas y datos, crear modelos que actúen éticamente y desarrollar un capital humano que tenga habilidades como “los relaciona-

dos con los datos, con la programación de algoritmos, con el machine y el Deep learning, con el procesamiento del lenguaje natural y con la visión artificial” (Harvard Business Review, 2021, párr.6).

No debe olvidarse que la “diferencia entre la IA de ahora y la programación de antes es que antes se hacía que la máquina ejecutase algo preestablecido. Ahora entrenamos a la máquina para que aprenda” (Harvard Business Review, 2021, párr.2). Además, algunas empresas han adoptado tecnologías de IA disruptivas (que desarrollan más de una tarea, como los vehículos autónomos) y para 2050 se espera que muchas otras lleguen a implementar tecnologías revolucionarias de IA, en las que los sistemas llegan a comportarse como personas (Harvard Business Review, 2021).

1.3.4. Programa Regional para el Desarrollo de Capacidades en Comercio Electrónico en Centroamérica

El Programa Regional para el Desarrollo de Capacidades en Comercio Electrónico en Centroamérica es una iniciativa desarrollada por el Departamento de Estado de los Estados Unidos y el Centro Regional de Promoción de la Mipyme (Cenpromype), con el fin de que las empresas de la región “aprovechen la creciente demanda del consumo digital y las ventas en línea” (Cámara Costarricense de Tecnologías de Información y Comunicación, [Camtic], 2021, párr.1). Para ello, se ofrece un conjunto de capacitaciones gratuitas a 100 pymes de Guatemala, Honduras, Panamá y El Salvador.

En Costa Rica, la iniciativa es liderada por el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) y se ejecuta con el apoyo de diversas instancias entre las que pueden mencionarse la Cámara de Exportadores de Costa Rica (Cadexco), la Cámara de Comercio, la Asociación GS1 Costa Rica, la Cámara Costarricense de Tecnologías de Información y Comunicación (Camtic), Parquetec y el Centro Latinoamericano de Innovación y Emprendimiento (CELIEM).

Dicho programa inició la recepción de solicitudes en febrero del 2021 y comenzó la capacitación en abril del mismo año. Su objetivo es que los emprendedores desarrollen “una mejor comprensión del funcionamiento del ecosistema del comercio electrónico en cuanto a pagos di-

gitales, plataformas existentes, logística, entrega de bienes y servicios, así como acceso a herramientas de mercadeo digital para atraer a nuevos clientes y tener visibilidad en mercados nuevos que pueden ser locales, regionales e internacionales” (Camtic, 2021, párr.4).

Debido a que en el marco de dicho busca mejorar el “clima de negocios para realizar comercio electrónico en el país, por lo que se está trabajando en una propuesta de elaboración del Plan Nacional de Comercio Electrónico, que se realiza de manera conjunta con el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (Micitt), Correos de Costa Rica, el Sistema Banca para el Desarrollo (SBD), el Banco Nacional y la Asociación GS Uno (GS1 Costa Rica)” (Camtic, 2021, párr.7).

Como parte del proyecto también se dispondrá de un fondo de capital semilla de (\$280 mil USD) para “apoyar la transformación digital de las pymes que finalicen la capacitación y cuyo plan de digitalización muestre que tengan un alto potencial para vender por los medios virtuales” (Camtic, 2021, párr.7).

1.4. OTRAS CONSIDERACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

Dentro de esta sección se reseña el proceso de transición de los Centros Comunitarios Inteligentes (CECI) en los Laboratorios de Innovación Comunitaria (LINIC), puntualizando los antecedentes y origen de estos centros hasta la actualidad. Junto con esto, se presentan los principales aspectos contemplados en el Plan Estratégico Institucional recién promovido por la Promotora Costarricense de Innovación e Investigación.

1.4.1. Transformación de los CECI a Laboratorios de Innovación Comunitaria

Considerando la reciente iniciativa que impulsó el Micitt para convertir los Centros Comunitarios Inteligentes (CECI) en Laboratorios de Innovación Comunitaria (LINIC), la presente sección pretende examinar las principales implicaciones de dicho cambio a partir de una reconstrucción de los cambios gestados en el marco del programa y la proyección futura que se le busca dar al mismo.

Antecedentes y origen de los CECI

Los Centros Comunitarios Inteligentes (CECI) iniciaron como un programa del Micitt que buscaba contribuir a la disminución de la brecha digital del país. A partir de esto, el programa se oficializó en el Decreto Ejecutivo No.33629-MICIT el 21 de marzo del 2007 y en dicha norma los CECI se conceptualizaron como “una red de laboratorios de cómputo orientados a minimizar la brecha digital y prestar servicios a las comunidades para desarrollar el aprendizaje, emprendimiento y servicios en línea, utilizando como herramientas las tecnologías de la información y comunicación” (O, Vega, comunicación personal, 2 de mayo del 2023).

De ese modo, cuando comenzaron a operar, estos iniciaron como Centros de Acceso y Uso del Internet (CAI), pero evolucionaron hasta convertirse en espacios comunitarios para la formación. Por tal motivo, después de algunos años de su funcionamiento, se decidió en el 2012 que el programa adoptaría una estrategia nueva en la que se buscó que los centros se convirtieran en núcleos de capacitación y formación. Una particularidad de este cambio fue que con ello los CECI se constituyeron en centros formativos, orientados sobre todo a personas que están fuera del sistema de educación formal (Vega, 2023), evidenciando el rol social que ejercen los CECI.

A partir de esto, los CECI han ofrecido capacitaciones y cursos que buscan contribuir al desarrollo socioeconómico de las distintas regiones del país. Por ello, dicha iniciativa ha tenido una “trascendencia especial en el tanto con la misma se busca crear capacidades y destrezas TIC, así como contribuir con el cierre de las brechas entre las distintas zonas del país” (Castro-Obando, 2020, p.67). Bajo esta lógica se ha procurado que la oferta formativa de los CECI propicie una

capacitación homologada a nivel nacional, estandarización de capacitaciones, promoción del emprendimiento, uso pertinente de la Tecnología de la Información y Comunicación (TIC) para la gestión de la información y trámites institucionales, y desarrollo de destrezas y capacidades en los usuarios que les permiten insertarse en el mercado laboral (Camtic, 2021, párr.4).

Bajo esta idea, se fueron desarrollando los CECI en el país hasta llegar a registrar un total de 200 centros en el 2015.

Después de ese año, la cifra continuó creciendo hasta 2019 cuando se contabilizó un total de 254 CECI -la mayor cantidad alcanzada hasta el momento-. Luego de este año, se experimentó un leve descenso producto del cierre de algunos centros y de un proceso de reestructuración y valoraciones sobre la sostenibilidad de cada laboratorio (Cruz-Romero, 2017), lo que llevó a que del 2021 en adelante, sólo se tuvieran 247 CECI en operación.

Si bien esta cantidad de centros supone una presencia en el 90% del territorio nacional (Vega, 2023) esta cobertura no ha sido homogénea en todos los territorios. De hecho, hasta 2020 la mayor cantidad de estos centros se concentraban en las provincias de San José y Alajuela, mientras que Limón y Heredia eran las provincias donde se registraba el menor número de CECIS (Castro-Obando, 2020). Debido a que hasta la fecha no ha incrementado significativamente la cantidad de CECIS -apenas 2 en 3 años-, es de esperar que esta situación se haya mantenido hasta la actualidad.

Estas diferencias, en lugar de ser vistas como una deficiencia deben ser consideradas como una oportunidad para fortalecer la presencia de estos centros a lo largo de todo el país, pues de no hacerlo se podría continuar la reproducción de asimetrías territoriales que afectan el acceso a servicios y una oferta tecnológica que sin duda será necesaria para sobrevivir a la creciente digitalización.

Por otro lado, considerando los procesos de transformación tecnológica que están ocurriendo en la actualidad, en los últimos años se planteó la necesidad de reformar el programa de los CECI. En esa coyuntura el Micitt firmó un convenio con la Organización de Estados Americanos (OEA) para desarrollar un proyecto piloto en el que se transformen paulatinamente los Centros Comunitarios Inteligentes (CECI) en Laboratorios de Innovación Comunitaria (LINC) a través del *Acuerdo de Ejecución del Programa en Innovación Científica y Tecnológica para fortalecer la resiliencia del Fondo del Cooperación para el Desarrollo* (Cámara de Tecnología de Información y Comunicación, [Camtic], 2021)

En este contexto se creó el **proyecto Talento 4.0 Laboratorios de Innovación Comunitaria hacia una alfabetización digital para la sociedad y economía basada en el conocimiento**. Este proyecto busca convertirse en un medio para “facilitar el acceso a la población a espacios tecno-

lógicos y de innovación para el desarrollo de habilidades, conocimientos y destrezas relacionadas a la industria 4.0, de manera que se potencie el uso productivo y significativo de las tecnologías digitales” (O, Vega, comunicación personal, 2 de mayo del 2023).

En ese sentido, los LNIC aspiran a beneficiar a importantes sectores de la población costarricense, sobre todo aquellos ligados al sector productivo y entre los que pueden mencionarse:

- Personas en condición de vulnerabilidad (población con discapacidad, indígena, niñas y mujeres).
- Mujeres jefas de hogar, personas desempleadas y/o en situación de pobreza/pobreza extrema.
- Agricultores, pequeños productores, emprendedores y pequeños empresarios.

Laboratorios de Innovación Comunitaria

Los LNIC proponen un modelo de trabajo enfocado en 3 pilares: aprender, fabricar y emprender (Camtic, 2021). Mientras que el primero de estos contempla talleres y cursos que promueven el desarrollo de las competencias digitales 3-6 de la UNESCO²⁰, el segundo pretende ofrecer servicios que permitan asesorar a las personas cuando desarrollan ideas y prototipos a través de metodologías de innovación y con un acompañamiento cercano a los mismos (Vega, 2023). Por su parte, el tercer componente de los LNIC busca promover la creación de una mentalidad emprendedora que impulse la innovación a nivel territorial y conectar a los beneficiarios con entidades públicas y privadas que puedan apoyar el crecimiento de sus propuestas, escalando las mismas (O, Vega, comunicación personal, 2 de mayo del 2023).

En cada LNIC instalado se aplicará un modelo de servicios y productos que tome en cuenta la “vocación y fortalezas de cada región y la satisfacción de necesidades detectadas” (O, Vega, comunicación personal, 2 de mayo del 2023)

20 Entre estas destacan habilidades para el “desarrollo, prototipado y validación de innovación: uso de tecnologías exponenciales, especialmente aquellas relacionadas con fabricación digital, robótica, inteligencia artificial, internet de las cosas, redes” (O, Vega, comunicación personal, 2 de mayo del 2023); así como la construcción de otras competencias que resulten esenciales en una economía y sociedad digital.

por lo que se espera que la oferta formativa varíe entre las zonas. A partir de esto, se aspira a habilitar un LINC por cada provincia, lo que supone una inversión de unos 100 mil dólares para habilitar los primeros laboratorios (Micitt, 2022b) de esta índole en el país.

Para la operación de los LNIC se contempló un proceso de capacitación a los gestores de los CECI ya que, si bien se mantiene la antigua figura dentro de los Laboratorios, se consideró necesario que estos adquirieran nuevas habilidades y conocimientos en temas como el uso de impresoras 3D y cortadoras láser e innovación (Vega, 2023), entre otros. Además, se busca que dichas capacitaciones les permitan desarrollar propuestas de valor que sean acordes a las necesidades de cada zona (Micitt, 2023b).

Uno de los principales retos que se tiene para la implementación de los LNIC es que se requiere de dos personas gestoras que además de atender el LNIC lo administren. Además, también es indispensable que las instituciones donde se instalen los Laboratorios “asignen recursos anualmente para capacitación, compra de equipo y materiales” (O, Vega, comunicación personal, 2 de mayo del 2023).

En el 2022, se efectuó la transición en tres CECI correspondientes al de la Asociación de Comercio Justo Bosque (ASCOJUBO) en Guácimo, la Municipalidad de Pérez Zeledón y el campus Liberia de la Universidad Técnica Nacional (UTN). El primero de estos laboratorios fue dirigido a “niños, niñas, adolescentes, jóvenes que no trabajan o estudian, pequeñas y medianas empresas (pymes) emprendedores (as) con proyectos innovadores, productores (as) agrícolas y grupos de mujeres organizados” (Micitt, 2023b, párr.2)-.

Este laboratorio fue equipado con 2 impresoras 3D, 24 computadoras y una cortadora láser. Con dichas herramientas los empresarios y/o emprendedores podrán fabricar “a menor escala moldes, objetos e incluso prótesis en 3D ya que permite diseñar y utilizar materiales con suma libertad y con una obtención de resultados simulados al instante” (Micitt, 2022b, párr.7).

Por otro lado, para el 2023, se tiene previsto convertir los CECI de la Asociación de Desarrollo de San Rafael de Heredia, la Unión Cantonal de Guatuso y las Municipalidades de Cartago y Montes Oro en LINC (Micitt, 2023b).

1.4.2. Promotora Costarricense de Innovación e Investigación

A casi dos años de la creación de la Promotora Costarricense de Innovación e Investigación, cabe preguntarse por los principales avances que se han gestado en el marco de esta institución, así como por la orientación asumida hasta el momento. No debe olvidarse que la Promotora fue creada como una institución autónoma con independencia administrativa y operativa, personalidad jurídica y patrimonio propio destinada a promover la innovación y del desarrollo científico-tecnológico en Costa Rica.

Sobre la base de este mandato, la Promotora ha orientado su quehacer hacia el diseño e implementación de los programas y lineamientos establecidos por el Micitt (Vega, 2023), particularmente a través de lo estipulado en la Política Nacional de Sociedad y Economía Basadas en el

Conocimiento (PNSEBC) 2022-2050 y el Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (PNCTI) para los periodos 2015-2021 y 2022-2027.

De acuerdo con el PNCTI 2015-2021 -que recién finalizó su ejecución-, la Promotora enfocó su trabajo en las áreas priorizadas en el plan, las cuales fueron educación, ambiente y agua, energía, alimentos y agricultura y salud. Al entrar en vigor, el PNCTI 2022-2027, la Promotora reorientó sus intervenciones hacia las temáticas transversales y emergentes del PNSEBC: Salud humana y ciencias de la vida, bioeconomía, tecnologías digitales, inteligencia artificial y desarrollo aeroespacial. Bajo los enfoques de cada plan se promovieron diversas convocatorias y concursos “asociados a la ejecución de los programas Fondo de Incentivos, Fondo PROPYME y otros fondos propios de la Promotora” (O, Vega, comunicación personal, 2 de mayo del 2023).

Tabla 1.26 Convocatorias realizadas por la Promotora (2021-2022)

2021	2022
• Fondo Propyme: convocatorias para proyectos de innovación y Emprendimientos. • Fondo Fid. 04-992: dos programas Constelar-CRUSA y Lab. STEAM • Certificación Docente • Actualización del Atlas de Innovación (ejecutores: Yo Emprendedor -Funcenat)	• Convocatoria conjunta Costa Rica – Corea para proyectos de investigación, desarrollo e innovación, 2022 • Convocatoria de Propyme-Clústeres 2022 • Convocatoria de Propyme-Retos de Innovación 2022 • Convocatoria de Carreras Técnicas STEM 2022

Fuente: Elaboración propia con base a Vega, 2023.

De la mano de estas convocatorias, se desarrolló el Plan Estratégico Institucional (PEI) con base a los lineamientos dados por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan) en la guía *Orientaciones Básicas para la Formulación y Seguimiento del Plan Estratégico Institucional*. A partir de esto se desarrolló el proceso de formulación y para ello se realizaron un conjunto de talleres con el apoyo del personal de la Promotora, la Junta Directiva, el Comité Asesor Externo y un equipo de facilitadores en coordinación con el Micitt (Vega, 2023).

La propuesta de PEI fue compartido con los miembros del Programa Nacional de Clúster y sometido a consulta pública con distintos actores públicos y privados ligados al Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTI) “con el fin de contar con insumos de la comu-

nidad científica, empresarial, institucional, entre otros” (O, Vega, comunicación personal, 2 de mayo del 2023). Después de dichas consultas, finalmente se aprobó el PEI en la sesión de Junta Directiva del 9 de febrero del 2023.

El PEI aprobado estará vigente para el periodo 2023-2026, y con base a este instrumento se busca tener una

hoja de ruta clave para continuar con el proceso de modernización, transformación y mejora de los procesos de gobernanza y funcionamiento de la Promotora, bajo un enfoque sistémico e integrador con los diversos sectores de la sociedad, y en concordancia con las mejores prácticas de gobernanza que ha emitido la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (Arias, 2023, párr.4).

El PEI contempla 3 ejes y 5 objetivos estratégicos a través de los cuales se definen líneas de acción y resultados específicos por alcanzar (Arias, 2023). Cabe señalar que estos conjuntamente buscan incidir sobre las capacidades de innovación, el talento humano y la producción científico-tecnológica del país. Para ello se pretende fortalecer las capacidades de innovación y tecnológicas, mediante el fomento de activi-

dades científicas y tecnológicas y la disposición de incentivos que las promuevan. Además, se considera prioritario que se estimule el desarrollo de talento humano en las áreas STEM y que dicha oferta se vincule al tejido productivo (privado y social solidario); así como generar un programa de capacitación que potencie la adopción de soluciones innovadoras dentro del sector público.

Tabla 1.27. Ejes y objetivos estratégicos del PEI 2023-2026

Eje 1: IMPULSO A LA INNOVACIÓN	
Objetivo estratégico	Líneas de acción
1.1. Fortalecimiento de las capacidades tecnológicas y de innovación del ecosistema multisectorial para la promoción de la innovación.	1.1.1. Programa PRODUCTIVIDAD Mejoramiento de la productividad y competitividad del ecosistema empresarial mediante la gestión de la innovación. 1.1.2. Programa IMPULSO Impulso a emprendimientos para el desarrollo y aceleración de innovaciones transformadoras. 1.1.3. Programa ATRACCIÓN. Impulso a emprendimientos innovadores asociados con IED. 1.1.4. Ventanilla Única para la Gestión de la Innovación
1.2. Fomentar el desarrollo científico y tecnológico	1.2.1. Creación del Banco de iniciativas de innovación.
Eje 2: PROMOCIÓN DE LA INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA Y EL DESARROLLO TECNOLÓGICO	
Objetivo estratégico	Líneas de acción
2.1 Promover incentivos para el uso de los beneficios del desarrollo científico tecnológico en la sociedad costarricense.	2.1.1 Programa HELIX. Impulso a la I+D+i costarricense mediante la articulación del sector académico, industrial y gubernamental para el desarrollo humano sostenible. 2.1.2 Apoyo financiero a actividades de I+D (investigación básica, investigación aplicada y desarrollo experimental) de relevancia nacional e internacional. 2.1.3 Asesoramiento a actores del SNCTI en la definición estratégica de la protección y valorización de la propiedad intelectual
Eje 3: POTENCIAMIENTO DEL TALENTO HUMANO PARA LA INNOVACIÓN Y LA INVESTIGACIÓN	
Objetivo estratégico	Líneas de acción
3.1. Fomentar acciones para el fortalecimiento del talento humano en áreas STEM capaz de impulsar el bienestar de la sociedad, mediante el apoyo de todas las áreas prioritarias tecnológicas y sociales que propicien los procesos de construcción de tejido social solidario y ecosistemas de negocios colaborativos.	3.1.1. Promoción de la oferta de becas e incentivos destinados a las personas que deseen estudiar carreras técnicas y profesionales en áreas STEM. 3.1.2. Financiamiento para el aumento de capital humano avanzado en el SNCTI con enfoque de género e interseccional
3.2. Generar un programa de capacitación para la innovación en las soluciones que provee el Estado por medio de las compras públicas	3.2.1. Promover soluciones innovadoras por medio de compras de bienes o de servicios innovadores

Fuente: Elaboración propia con base a Promotora Costarricense de Innovación e Investigación, 2023.

1.5. NORMATIVAS LEGALES Y PROYECTOS DE LEY

Este apartado analiza la declaratoria de interés de la Estrategia Nacional de Salud de Costa Rica y sus objetivos para impactar la gestión de datos en materia de salud. Complementariamente, se abordan los principales aspectos contemplados en el reglamento de la Ley de Creación de la Promotora Costarricense de Innovación e Investigación. La sección cierra con una sistematización del expediente N°23794 que plantea la adopción del principio de neutralidad competitiva dentro de los procesos de compra y adquisiciones públicas.

1.5.1. Declaratoria de interés público de la Estrategia Nacional de Salud Digital de Costa Rica (Decreto Ejecutivo N°43938-S-Micitt)

El 21 de febrero del 2023, las autoridades del Ministerio de Salud y el Micitt anunciaron la firma del Decreto Ejecutivo N°43938-S-Micitt para aplicar el concepto de salud digital en el sistema de salud, según recomendaciones generadas por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS). En esta lógica, la salud digital se entiende como una “disciplina donde convergen las revoluciones digital y genómica, con la salud y la asistencia sanitaria” (Micitt, 2023, párr.2), todo lo cual es posibilita por los avances tecnológicos que permiten mayor interconexión y generar amplias cantidades de datos.

De ese modo, se espera que el decreto sirva para darle mayor gobernanza a los datos relativos a la salud para que ello contribuya a “gestionar, proteger, mantener y utilizar dichos datos de manera eficaz para generar información que mejore la calidad de atención” (Micitt, 2023, párr.5). Junto con esto, se declara de interés público la creación de una estrategia de salud digital 2020-2025 que defina la dirección del país en los próximos 5 años.

Con el Decreto Ejecutivo N°43938-S-Micitt, se declaró de interés público la creación de una Estrategia Nacional de Salud Digital para el país, lo que incluye las etapas de “diseño, planeamiento, implementación, operación y seguimiento, así como los aspectos relativos a su financiamiento, provisión de recursos e insumos” (Decreto

Ejecutivo N°43938-S-Micitt, 2023, artículo 1). Según la norma, las instancias que forman parte del sector salud (público, privado y/o mixto) contribuirán con las actividades requeridas para la formulación, planificación, ejecución y seguimiento de la Estrategia (artículo 2).

Para orientar el proceso, la norma propone la creación del Comité Técnico de Salud Digital como un órgano que estará “compuesto por un equipo interdisciplinario e interinstitucional, del sector público, privado, mixto de salud del país” (Elmundocr, 2023, párr.5). Dicho órgano estará integrado por el ministro/viceministro de Salud, representantes del Micitt, la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), el Instituto Nacional de Seguros (INS), la Cámara Costarricense de Salud y la Cámara de Tecnologías de Información y Comunicación (Camtic) y la Federación de Colegios Profesionales de Costa Rica²¹.

De igual modo, desde el Comité se podrán invitar a representantes del sector público y privado, la academia y la sociedad civil que pertenezcan al sector salud u otro que se estime conveniente (artículo 4). Cabe señalar que el órgano estará adscrito “al despacho del jerarca del Ministerio de Salud, con el objetivo de apoyar todos aquellos elementos necesarios en la implementación de planes, políticas y estrategias en salud digital en el sector salud” (Decreto Ejecutivo N°43938-S-Micitt, 2023, artículo 3).

El Comité Técnico tendrá que desarrollar las siguientes funciones:

1. Colaborar con el desarrollo de la Estrategia.
2. Apoyar la “creación de la política nacional de salud, en los lineamientos de política de salud digital, cuando esto sea solicitado por el presidente de dicho comité” (Decreto Ejecutivo N°43938-S-Micitt, 2023, artículo 7).

21 Las personas que participen en el Comité y que tengan relación con el sector salud, tendrán que nombrar a un representante titular y suplente a un “profesional en ciencias de la salud, con un gran mínimo de licenciatura en las carreras indicadas en el artículo 40 de la Ley N°5395...que posea un diplomado, una especialización, una maestría, doctorado o cualquier otro título que demuestre tener conocimientos en salud digital, transformación o innovación digital” (Decreto Ejecutivo N°43938-S-Micitt, 2023, artículo 5). Por su parte, quienes no formen parte del sector de salud tendrán que nombrar a profesionales en el área de las TIC enfatizando la innovación o la transformación digital y/o similares.

3. Actualizar la estrategia nacional de salud digital y las respectivas políticas en salud digital.

El Ministerio de Salud tendrá que establecer la hoja de ruta para elaborar la estrategia y en la cual deberá precisarse “los indicadores que como mínimo se deberán desarrollar en la estrategia de salud digital por parte del comité” (Decreto Ejecutivo N°43938-S-Micitt, 2023, artículo 8). En ese sentido se considera necesaria la incorporación de los siguientes 11 indicadores:

1. Estudio sobre la infraestructura digital para poner en funcionamiento de la estrategia.
2. Diagnóstico y soluciones tecnológicas del sector salud que tengan “la capacidad de interoperabilidad y que permitan el intercambio de datos en salud, garantizando la seguridad y confidencialidad de la información del usuario del sector salud” (Decreto Ejecutivo N°43938-S-Micitt, 2023, artículo 8).
3. Una regulación que garantice la tutela de la legislación nacional en materia de protección de datos.
4. Orientaciones para implementar la telesalud.
5. La estrategia para brindar una capacitación continua “del capital humano, en digitalización y alfabetización de profesionales en salud digital” (Decreto Ejecutivo N°43938-S-Micitt, 2023, artículo 8).
6. Un plan de contingencia para el respaldo de información y asegurar la continuidad de servicios.
7. Un plan de continuidad para dar “continuidad de los servicios tecnológicos asociados a la salud digital” (Decreto Ejecutivo N°43938-S-Micitt, 2023, artículo 8).
8. Definición de roles y responsabilidades, actividades, controles, costes y plazos para ejecutar la estrategia.
9. Lineamientos en materia de seguridad de la información y ciberseguridad.
10. Lineamientos sobre la interoperabilidad de los sistemas de salud.
11. Integrar los elementos de salud digital en la formación de los profesionales de salud.

El decreto N°43938-S-Micitt indica que las instituciones que forman parte del sistema de salud serán respon-

sables del manejo de datos personales y sensibles de salud, “así como de velar por su seguridad, y de obtener el consentimiento informado de los usuarios, entendiendo que cada usuario del sistema de salud es el dueño de sus datos” (Decreto Ejecutivo N°43938-S-Micitt, 2023, artículo 10).

1.5.2. Reglamento a la Ley de Creación de la Promotora Costarricense de Innovación e Investigación

El 21 de febrero de 2022 fue aprobado el reglamento de la *Ley de creación de la Promotora Costarricense de Innovación e Investigación*, con el propósito de complementar lo establecido en la Ley N°9971 de mayo del 2021. De ese modo, la norma reitera la responsabilidad de la Promotora de fomentar la innovación y el desarrollo científico-tecnológico mediante (artículo 4) el impulso a la investigación básica y aplicada, el desarrollo experimental y la transferencia tecnológica y el emprendimiento innovador y de base tecnológica.

El reglamento establece la obligación de impulsar el desarrollo de talento humano en CTI luego de la educación secundaria, así como de capacidades de articulación y coordinación de los actores -públicos y privados- que apoyan al Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTI). De la mano de esto, se estipula la importancia de gestionar las actividades de I+D+i del SNCTI para que estas atiendan necesidades socioeconómicas y ambientales del país, a la vez que se promueve la generación de recursos para que sean otorgados a los actores del sistema de innovación, investigación y desarrollo (artículo 4).

Esta norma especifica las funciones que desempeñará la Promotora, estableciendo que estará a cargo del diseño y ejecución de programas (en investigación, generación de conocimiento, transferencia tecnológica entre los actores del SNCTI, emprendimiento innovador y de base tecnológica, fomentar el desarrollo de capital humano en CTI en grado/posgrado) orientados a integrar actores diversos como la academia, empresas, instituciones públicas, organizaciones sociales y la diáspora costarricense en CTI al SNCTI (artículo 6). Junto con esto, la Promotora tendrá que:

- Apoyar proyectos y actividades que fortalezcan el Sistema Nacional para la Calidad y proyectos y administrar y ejecutar fondos reembolsables/no reembolsables para ejecutar los proyectos diseñados.
- Disponer servicios de acceso a la información y programas que permitan la vinculación entre los actores del SNCTI, además de trabajar con organizaciones públicas y privadas del SNCTI para cumplir con las metas de política pública que defina el Micitt.
- Desarrollar “procesos de prospectiva e inteligencia para sustentar técnicamente la estrategia y los programas de la institución dentro de la política definida por el Micitt y para la generación de insumos que puedan ser puestos a disposición de los distintos actores del SNCTI” (Decreto Ejecutivo N°43150-Micitt-MEIC, 2022, artículo 6).
- Gestionar, administrar e implementar fondos y empréstitos públicos/privados para cumplir con el PNCTI, así como darle seguimiento “al buen uso y destino previsto de los fondos que la Promotora asigna a los procesos de formación de pregrado, grado y posgrado y proyectos de investigación, desarrollo tecnológico, innovación y transferencia tecnológica” (Decreto Ejecutivo N°43150-Micitt-MEIC, 2022, artículo 6).
- Monitorear y evaluar objetivamente los programas y proyectos que desarrolle la Promotora, así como de la difusión de esos resultados, respetando “los derechos de propiedad intelectual que apliquen” (Decreto Ejecutivo N°43150-Micitt-MEIC, 2022, artículo 6).

El reglamento plantea que la innovación y el desarrollo científico-tecnológica tendrá que ajustarse a lo establecido en la normativa nacional. A partir de ello, las actuaciones de la Promotora tendrán que adoptar a lo planteando en la Constitución Política, los tratados y convenios internacionales que el país haya suscrito en CTI, las leyes de la República²², los decretos de dicha legislación, la “regla-

mentación interna que dicte la Junta Directiva, incluyendo el Reglamento de la Junta Directiva y el Reglamento Autónomo de Servicio” (Decreto Ejecutivo N°43150-Micitt-MEIC 2022, artículo 2) y los principios generales del derecho. Igualmente, por el ámbito de competencia de la Promotora, la norma señala que esta deberá acatar los lineamientos del Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (PNCTI), así como la política pública que el Micitt dicte en CTI.

Además, sobre el Consejo Asesor Externo indica que dicha instancia será creada y nombrada por la Junta Directiva de la Promotora, procurando que lo integren entre 5 y 9 personas expertas en CTI -nacionales e internacionales- con experiencia en el diseño, organización y facilitación de procesos de apoyo a la CTI. De igual modo, deberán pertenecer al sector público, privado y/o académico, asimismo, su designación tendrá que ser representativa de los actores que conforman el SNCTI (artículo 15).

Un aspecto relevante a señalar es que con el reglamento, la Promotora quedó autorizada para recibir y ofrecer colaboración a otras instancias -públicas, privadas, nacionales y/o internacionales del SNCTI- bajo la forma de:

- Recurso humano para diseñar, validar e implementar programas.
- Recursos financieros para contribuir al desarrollo de funciones.
- Apoyo técnico para monitorear proyectos financiados, desarrollar evaluaciones de impacto y llevar a cabo la rendición de cuentas.

²² En este caso en concreto aplican: Ley N°9971 (Ley de Creación de la Promotora Costarricense de Innovación e Investigación), Ley N°6227 (Ley General de la Administración Pública), Ley N°8131 (Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos), Ley N°8292 (Ley General de Control Interno), Ley N°8422 (Ley contra la Cor-

rupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública), Ley N°7494 (Ley de Contratación Administrativa, hasta su vigencia en el mes de diciembre del año 2022), Ley N°9986 (Ley General de Contratación Pública, a partir de su vigencia en el mes de diciembre de 2022); Ley N°8968 (Protección de la Persona frente al tratamiento de sus datos personales); Ley N°6683 (Ley sobre Derechos de Autor y Derechos Conexos); Ley N°6867 (Ley de Patentes, Invención, Dibujos y Modelos Industriales); Ley N°8631 (Ley de Protección de las Obtenciones Vegetales) y las demás leyes que le sean aplicables, incluyendo la Ley N°7169 (Ley de Promoción del Desarrollo Científico y Tecnológico), la Ley N°8262 (Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas) y la Ley N°8220 (Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos) y la Ley N°8279 (Sistema Nacional para la Calidad).

- Apoyo técnico para realizar estudios y/o informes.
- “Apoyo técnico y financiero para el acceso a infraestructura, insumos, equipos, información requeridos para promover la investigación y la innovación” (Decreto Ejecutivo N°43150-Micitt-MEIC 2022, artículo 8), entre otros.

El reglamento de la Ley N°9971 también precisa los beneficiarios de las actividades que desarrollará la Promotora, determinando que estos serán (artículos 5):

- El personal investigador de instancias públicas o privadas que realiza investigación aplicada/experimental, emprendedores innovadores, de base tecnológica y/o que “requieran tecnología para el desarrollo, el prototipado y la producción de sus productos” (Decreto Ejecutivo N°43150-Micitt-MEIC 2022, artículo 5) y quienes participen en procesos de emprendimiento basado en I+D.
- Unidades productivas establecidas -de capital nacional o extranjero- que desarrollen procesos de I+D+i, estudiantes (de grado, posgrado o mayores de edad inscritos en un plan de estudios que integre temáticas de CTI), actores ligados al SNCTI, las entidades públicas definidas en la Ley N°7169 que implementan programas de CTI.
- Actores involucrados en el SNCTI y quienes “participan en los sistemas que ofrecen servicios colectivos básicos esenciales para el desarrollo sostenible e incluyente, tales como: los sistemas de energía, vivienda, salud, transporte, agua potable y saneamiento, que son el resultado de la integración sistémica de infraestructura, conocimiento, tecnología, regulación, patrones culturales y hábitos” (Decreto Ejecutivo N°43150-Micitt-MEIC 2022, artículo 5).

1.5.3. Expediente N°23794 Ley para promover el principio de neutralidad competitiva en las compras públicas

El proyecto de Ley para promover el principio de neutralidad competitiva en las compras públicas fue presentado el 14 de junio del 2023 por los congresistas Eliécer Feinzaig Mintz, Johana Obando Bonilla, Gilberto Arnoldo Campos Cruz, Kattia Cambroner Aguiluz y Jorge Eduardo Dengo Rosabel del Partido Liberal Progresista (PLP). A

pesar de que este proyecto no se refiere a cuestiones tecnológicas, su análisis se considera relevante pues impacta los procedimientos de compras públicas que realizan las instituciones del Estado y por tanto, los procesos concursales que se efectúan a través del SICOP, por lo que se consideró de gran utilidad el incluir este proyecto de ley en la sección.

La propuesta de norma parte de la consideración de que la competencia es una condición que debe asegurarse en todos los mercados, ya que ello permite reducir las distorsiones a la vez que mejora los “precios para los consumidores y previene la concentración de poder en pocos actores dentro del mercado” (Expediente N°23794, 2023, p.1). A partir de esta idea, la *Ley General de Contratación Pública* (LCP) establece el principio de competencia y libre concurrencia, como un medio para promover el trato igualitario a todos los oferentes en los procesos de contratación pública, evitando restricciones injustificadas que impidan la libre participación; sin embargo, esto no siempre ocurre en la práctica.

De hecho, de acuerdo con la Comisión de Promoción a la Competencia (COPROCOM)²³, algunas de las situaciones que pueden afectar la competencia se presentan: si se incrementa la presencia de empresas “que aparentan la existencia de competencia en los concursos de manera irreal” (Expediente N°23794, 2023, p.5), se solicitan requisitos poco razonables en los carteles de licitación y cuando se permiten las “ofertas en consorcio que no se justifican y que son sólo una forma de evitar competir” (Expediente N°23794, 2023, p.5).

Bajo la óptica de las y los congresistas, en el país persiste una distorsión que favorece a las empresas públicas y roza con el principio de neutralidad competitiva. Esta se corresponde a la figura de contratación exceptuada establecida en la LCP en los incisos b, c y d del artículo 3 “y la debilidad de los estudios de mercado que las respaldan, según lo requerido por el artículo 4” (Expediente N°23794, 2023, p.5).

Para ejemplificar esta situación, en el proyecto de ley se alude a un estudio realizado por la Superintendencia de Telecomunicaciones (Sutel) en la que se analizaron los 208 procedimientos de contratación administrativa adjudicados a proveedores de servicios de telecomunicacio-

23 Órgano encargado de vigilar la competencia en el país.

nes entre 2016 y 2020. Este ejercicio reveló que sólo 2 procesos fueron licitaciones públicas abiertas en las que se aplicó un proceso competitivo, de las restantes, 19 licitaciones se efectuaron de forma abreviada -lo que limita la competencia-, además se encontraron 179 mecanismos de excepción diseñados para evadir el desarrollo de un proceso competitivo (Expediente N°23794, 2023, p.15).

En esta misma línea, se menciona el estudio *Potenciando el uso de la licitación competitiva en el Sistema de Compras Públicas de Costa Rica*, realizado por la OCDE en 2017 que indica que en “el 2017, el uso de excepciones a los procedimientos ordinarios representó el 47,6% del volumen total de contratación y el 80,3% del número total de procedimientos” (Expediente N°23794, 2023, p.8). A partir de este resultado, el Consejo de la OCDE sobre Contratación Pública recomendó que el Estado costarricense adoptara un marco regulatorio eficiente, claro y simple, promoviera el uso de la licitación competitiva y limitara la aplicación de excepciones y las contrataciones a un único proveedor.

En ese sentido, el proyecto de ley se plantea en línea con el fin de adoptar estándares que aseguren la competencia efectiva en los procesos de contratación pública y para ello se adopta lo expresado en la *Recomendación sobre Neutralidad Competitiva* que la OCDE dio a conocer a Costa Rica el 31 de mayo de 2021. Esta recomendación busca que los Estados Adherentes garanticen la igualdad de condiciones entre empresas estatales y privadas con el fin de “abordar las fallas del mercado y prevenir las políticas gubernamentales y las prácticas comerciales que distorsionan la competencia, incluidas las ayudas y subsidios estatales” (Expediente N°23794, 2023, p.4). Para solucionar esto se propone la adopción de la **Neutralidad competitiva**, la cual puede ser entendida como

un principio según el cual a todas las empresas se les proporciona igualdad de condiciones con respecto a la propiedad, regulación o actividad de un estado (incluidos los niveles central, regional, federal, provincial, de condado o municipal del estado) en el mercado...

En otras palabras, el principio promueve evitar o eliminar ventajas artificiales a determinadas empresas que distorsionen la competencia en los mercados nacionales e internacionales. Estas ventajas artificiales pueden concederse a empresas públicas, por el vínculo político que desempeñan en el lo-

gro de objetivos de política pública (Expediente N°23794, 2023, p.4).

Para cumplir con el principio de neutralidad competitiva el proyecto de ley propone una modificación de los artículos 3 y 4 de la Ley General de Contratación Pública N°9986 del 2021. Con ello se busca integrar dicho principio en los elementos que deben ser considerado a la hora de realizar los procesos de contratación, a la vez que se cambian las normas de excepción, procurando

eliminar los casos de contratación entre entes públicos cuando los servicios a ser contratados se presenten en mercados en competencia donde concurren agentes económicos públicos y privados; se derogue la posibilidad de contratar como excepción publicidad, y, finalmente, incluir en forma clara los elementos que deben contener los estudios de mercado que fundamentan las contrataciones en la administración, tal como lo recomienda la OCDE (Expediente N°23794, 2023, p.22).

En ese sentido, el principal cambio que se da es con la introducción del principio de neutralidad competitiva el cual se define como

todo procedimiento de contratación se deben promover procesos no discriminatorios que otorguen el mismo tratamiento tanto a entes públicos como privados. En la descripción de necesidades, decisión inicial o en los pliegos de condiciones, queda prohibido fomentar, dar o conceder privilegios a los oferentes, indistintamente de su naturaleza pública o privada. La Administración optará por procesos de adquisición que promuevan la participación, definiendo pliegos de condiciones motivados, justos, no discriminatorios y que no contengan cláusulas que resulten restrictivas de manera injustificada. (Expediente N°23794, 2023, artículo 3).

A partir de esto, el uso de procedimientos excepcionales quedaría limitado a los casos en los que el objeto contractual se “encuentre dentro de las facultades legales del ente a contratar y no se trate de bienes, obras o servicios que se prestan en un mercado abierto a la competencia” (Expediente N°23794, 2023, artículo 1). Esta excepción podrá ser utilizada cuando en el expediente electrónico del Sicop se haga constar:

1. La idoneidad del ente público que se va a contratar.

2. Una certificación de la autoridad de competencia del bien/servicio correspondiente que indique que este no está en un mercado en competencia.
3. “La invitación publicada en el sistema unificado digital por el plazo mínimo de tres días hábiles a fin de conocer si existen potenciales interesados en proveer el objeto contractual” (Expediente N°23794, 2023, artículo 1).
4. Una declaración jurada que acredite al ente por contratar de que efectuará por lo menos el 70% de la prestación del objeto contractual. Si el 30% restante es contratado a terceros -por parte del ente público- la compra deberá ser una cuestión especializada y ello no podrá usarse como un medio para contratar terceros sin los procedimientos previstos en la ley.

Por otro lado, el uso de las excepciones se deberá acreditar, haciendo constar “los motivos legales, técnicos y financieros que hacen de esta vía la mejor para la satisfacción del interés público” (Expediente N°23794, 2023, artículo 2). Para determinar que hay un proveedor único de un bien/servicio, dicha decisión deberá sustentarse en una verificación del sistema digital unificado y un estudio de mercado -según lo establecido en el artículo 4-, siendo imposible alegar la conveniencia para justificar el uso de este procedimiento²⁴.

Además, dicho procedimiento tendrá que ser acompañado por una invitación en el SICOP por mínimo 3 días para conocer si hay más de un “potencial oferente para proveer el objeto contractual y verificar así la unicidad. De existir más de un eventual proveedor, se deberá realizar el procedimiento correspondiente” (Expediente N°23794, 2023, artículo 1).

De aprobarse esta iniciativa, se determina que el Ministerio de Hacienda tendrá 6 meses a partir de la entrada en vigor de la norma para actualizar la normativa técnica y capacitar a la administración pública (transitorio I). Por su parte, aquellos concursos que se estén realizando, se tendrán que tramitar según “el ordenamiento vigente aplicable” (Expediente N°23794, 2023, transitorio II).

24 “No se considerará proveedor único, entre otros, el desarrollo de sistemas de información ni la adquisición de partes de tecnología que se agreguen a una existente, cuando aquella haya cumplido su vida útil” (Expediente N°23794, 2023, artículo 1).

CONSIDERACIONES FINALES

Al examinar las líneas de política pública promovidas por la presente administración en materia de TIC y telecomunicaciones, se evidencia que al menos desde el Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública (PNDIP) 2023-2026 y otras herramientas, se ha optado por continuar con algunas de las líneas adoptadas por dos de los gobiernos previos (2014-2018 y 2018-2022). Esto se manifiesta especialmente en la continuación de temas como el desarrollo de competencias digitales (sobre todo a nivel laboral y educativo), la formación de capital humano en disciplinas STEM, el impulso de la transformación digital en el sector público, la promoción de la ciencia, la tecnología y la innovación (CTI), el incremento en la inversión en I+D y la transferencia de conocimientos hacia el sector productivo, sobre todo con el fin de incrementar la I+D.

A partir de esto, se reconoce la importancia de llevar a cabo acciones que contribuyan a la preparación de la población costarricense para enfrentar las transformaciones de la Revolución 4.0. No obstante, esto no significa que no se manifiesten cambios en la visión que se tiene de las TIC y las telecomunicaciones, pues de hecho se abandonan temas como el fomento de las ciudades inteligentes y la implantación de redes móviles con tecnología 5G; mientras que otros aparecen como enfoques transversales, como es el caso del gobierno abierto.

Más allá de esto, no deja de resultar contradictorio que a la hora de examinar los presupuestos previstos para cada sector, se identifica que las áreas de ciencia, tecnología e innovación (CTI), telecomunicaciones (junto con las de ambiente y cultura), destaquen por estar en el grupo de los sectores con menor cantidad de recursos financieros previstos para su potencial ejecución.

Por otro lado, llama la atención que por primera vez se incluye en un PNDIP intervenciones públicas ligadas a la ciberseguridad del país, lo que muestra una diferencia importante con respecto a lo incluido en planes previos y el impacto de los ciberataques sufridos por el Estado costarricense durante el 2022. Si bien el tema no aparece como uno de los ejes principales del PNDIP, su presencia dentro del plan refleja -por lo menos a nivel declarativo- la importancia que ha adquirido la seguridad cibernética y su reconocimiento como un potencial problema público que requiere preparación para su correcta atención y gestión.

Cuando se profundiza en las orientaciones plasmadas en el PNDT 2022-2027 se muestra un notorio énfasis en la apropiación tecnológica y el desarrollo de habilidades digitales, lo que se alinea con lo establecido en el PNDIP y mantiene con cierta similitud algunas de las intervenciones plasmadas en el PNDT previo. Lo mismo ocurre con las metas ligadas a la Agenda de Solidaridad Digital (ASD), en las cuales no se identifican grandes cambios, lo que pareciera indicar que los programas que se ejecutan con recursos de Fonatel se mantendrán con metas similares en los próximos años.

En consecuencia, la principal novedad del plan está relacionada con la vinculación del PNDT a las acciones que se desarrollan en el marco de la Política Pública en Materia de Infraestructura de Telecomunicaciones y los demás procesos de mejora regulatoria de la normativa que rige el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones. A partir de esto, acciones como la corrección de imprecisiones normativas y el fomento del despliegue de nuevas redes de telecomunicaciones se han convertido en intervenciones del plan, lo que marca una diferencia con sus antecesores. Indudablemente, esto constituye un acierto pues ayuda a visibilizar un aspecto que limita el avance de las telecomunicaciones del país.

En lo que respecta a los avances que ha realizado el país para contribuir al cierre de las brechas de género que afectan el acceso a la formación, empleo y disfrute de los productos de la CTI y las telecomunicaciones, cabe hacer referencia a los esfuerzos que se han llevado a cabo con la implementación de la Pictti durante los últimos 6 años. Este instrumento sentó un precedente nacional muy relevante al promoverse por primera vez una política tecnológica con enfoque de género, ya que en el país no se identifican otras herramientas de política pública que aborden cuestiones TIC y/o de telecomunicaciones con dicha perspectiva.

Con la Pictti se han alcanzado progresos significativos, los cuales están ligados con el incremento en el número de espacios y actividades que se han desarrollado con el fin de potenciar la reflexión sobre las brechas de género que afectan a las mujeres en el campo tecnológico y de las TIC. A pesar de esto, la experiencia en la implementación también nos deja aprendizajes importantes especialmente en relación con el alcance de las actividades efectuadas y el tipo de organizaciones que los lideran. Sobre el primer

aspecto debe señalarse que muchas de las iniciativas se han centrado más en temas como la atracción de las mujeres a la CyT, por lo que se ha dejado de lado cuestiones como la apropiación social de la CTI y las barreras que limitan el ejercicio profesional de las mujeres en estas disciplinas.

Asimismo, el hecho de que la mayoría de las actividades realizadas hayan sido lideradas por instituciones públicas del sector CTI, evidencia la necesidad de que se fortalezca la apropiación de otros actores en el tema. Esto es indispensable pues no puede olvidarse que la transformación de las prácticas sociales dominantes es un proceso paulatino que, para ser exitoso, requiere de las visiones de distintos actores que bajo la discusión democrática deben llegar a concretar condiciones que garanticen el acceso, vinculación y participación plena de las mujeres en las TIC y las telecomunicaciones.

Complementariamente, esto debe ser acompañado por una mejora en la calidad de datos desagregados por sexo, pues esto sigue siendo una falencia constante cuando se reporta sobre el tipo de actividades que se desarrollan. Aunado a ello, se deben profundizar las investigaciones en cuestiones de género, posibilitando la exploración de nuevas temáticas que permitan generar información y conocimiento sobre temas que no han sido abordados hasta el momento y entre los cuales pueden mencionarse: los emprendimientos de base tecnológica liderados por mujeres y los procesos de I+D que potencian.

Seguidamente, en materia de gobierno digital, se debe continuar con las intervenciones iniciadas en el marco de la Estrategia de Transformación Digital 4.0 (ETD) que se implementó entre 2018 y 2022, pues mediante la herramienta se propició la integración y modernización tecnológica del sector público con iniciativas vinculadas a la creación de servicios públicos integrados, el uso de la firma digital, la interoperabilidad, la adopción de estándares de accesibilidad y la estandarización de servicios electrónicos (en la salud, el turismo, el agro y el sector energético, entre otros).

A pesar de las mejoras, el país enfrenta desafíos para afianzar y profundizar su transformación digital, por lo que los avances y atrasos experimentados en el marco de la ETD deben ser tomados como un punto de partida para seguir fortaleciendo la construcción de un ecosistema digital eficiente y acorde a las necesidades de la población. En ese sentido, de la experiencia con la ETD se requiere

fortalecer los recursos (humanos y financieros) que dispone la Dirección de Gobernanza Digital para implementar y darle un seguimiento efectivo a las acciones de gobierno digital.

Se necesita de la vinculación de otros actores que ayuden a concretar una cartera nacional de proyectos de gobierno digital que evidencie una verdadera apropiación tecnológica a lo interno del sector público. Este tipo de procesos pueden ser aprovechados para dar a conocer experiencias como la del Proyecto de Hacienda Digital en donde para impulsar la transformación digital de la institución, se han tratado de aplicar mecanismos para la gestión de cambio que impacten la cultura organizacional del Ministerio de Hacienda (MH).

En paralelo, la adopción de certificados digitales ha seguido aumentando, registrándose un incremento muy notorio durante los dos primeros años de la pandemia. A pesar de esto, no deja de llamar la atención que, con el relajamiento de las medidas sanitarias y el retorno a la presencialidad en muchos sectores, se experimentó un descenso en la cantidad de certificados digitales, aunque no queda claro si eso se deba a la vuelta al trabajo presencial o la percepción de que “ya no es necesario” mantener herramientas personales que permitan ejercer el trabajo remoto en otros espacios.

Algo similar ha ocurrido con el Sistema de Compras Públicas (Sicop) en donde se evidencia cómo la crisis sanitaria impactó, llevando a la implementación acelerada de la plataforma, producto de los confinamientos, restricciones a la movilidad y las medidas de distanciamiento social; pero también de la aprobación de la nueva Ley General de Contratación Pública (LGCP) en mayo del 2021. Esta reforma representa un cambio pues se pretende que todas las adquisiciones y contrataciones ocurran desde un sistema digital unificado de compras públicas (que en la práctica es el Sicop), de modo que el uso de cualquier otro mecanismo para realizar contrataciones será motivo de nulidad absoluta. Con eso se busca obligar a la totalidad de instituciones públicas a utilizar la plataforma (pues antes de ley solo estaban obligadas las instancias del Gobierno Central) y limitar el uso de contrataciones directas, lo cual

ha sido una práctica muy utilizada a lo interno del sector público.

En cuanto a gobierno abierto, aunque Costa Rica ha promovido normativa, ha adoptado 4 planes de acción en el tema y se encuentra en el desarrollo de una nueva herramienta de esta índole, estos esfuerzos no parecen haber llevado a la estandarización del gobierno abierto. Esto pone en entredicho el alcance y efectividad de estos planes, pues si bien estos permiten la interacción con diferentes sectores de la sociedad costarricense, los atrasos de algunos compromisos deben ponernos a cuestionar la atinencia y realismo de las metas que en algunas ocasiones son incluidas dentro de estos planes. En consecuencia, no sólo se debe evitar este tipo de situaciones en próximos planes, sino que también se debe promover políticas o normativa que obliguen a la adopción del gobierno abierto en la institucionalidad pública del país.

Por otro lado, dos de los procesos de gran trascendencia que están ocurriendo en este momento, tienen que ver con la Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial (IA) y la transformación de los Centros Comunitarios Inteligentes (CECI) en Laboratorios de Innovación Comunitaria (LINC). Con la estrategia se busca crear una ruta de acción que oriente y prepare a los sectores del país para enfrentar las transformaciones que la IA traerá en distintos campos, por lo que puede ser visto como el camino correcto no sólo para analizar los potenciales impactos sino también emitir regulación y políticas que permitan potencializar al máximo los beneficios de la IA.

Por su parte, la transición de los CECI en LINC representa un paso importante para crear espacios que permitan la experimentación, la innovación y el desarrollo de destrezas relacionadas con las tecnologías de la revolución 4.0. Si bien esta constituye una iniciativa piloto, el éxito de la misma podría llegar a constituirse en un modelo de innovación territorial, sobre todo si se considera que los CECI han ejercido un importante rol social para las personas que están fuera del sistema de educación formal, por lo que es de esperar que este cambio beneficie a la población modernizando la oferta formativa que se ha ofrecido hasta el momento en este tipo de centros.

REFERENCIAS

- Araya, A., Zúñiga, A., & Vargas, M. (2023). Informe de autoevaluación. Implementación del IV Plan de Acción de Estado Abierto 2019-2022. CC IV Plan de Acción de Estado Abierto – Estado Abierto (gobiernoabierto.go.cr)
- Arias, S. (2023). Junta Directiva de Promotora Costarricense de Innovación e Investigación aprueba Plan Estratégico. Promotora Costarricense de Innovación e Investigación. CP-Aprobacion-Plan-Estrategico-2023.pdf (promotora.go.cr)
- Banco Interamericano de Desarrollo. (29 de septiembre 2021). Costa Rica promoverá el uso responsable de la inteligencia artificial con apoyo del BID. BID. Costa Rica promoverá el uso responsable de la inteligencia artificial con apoyo del BID | IADB
- Banco Central de Costa Rica. (2023). Reporte de emisión de firma digital en personas físicas. BCCR. Firma Digital (bccr.fi.cr)
- Banco Central de Costa Rica. (2023). Tipos y vigencia de certificados. BCCR. Tipos y vigencia de certificados (bccr.fi.cr)
- Cámara de Tecnología de Información y Comunicación. (12 de octubre de 2021). OEA apoya a Micitt en implementación de Laboratorios de Innovación Comunitaria. Prensa CAMTIC. OEA apoya a MICITT en implementación de Laboratorios de Innovación Comunitaria - Camtic
- Casa Presidencial. (21 de noviembre 2020). Poder ejecutivo firma ley de Hacienda Digital. Casa Presidencial. Poder Ejecutivo firma Ley de Hacienda Digital – Presidencia de la República de Costa Rica
- Castro-Obando, V. (2019). Marco institucional y políticas públicas TIC. En: *Informe Hacia la Sociedad de la Información y el Conocimiento 2019*. Programa Sociedad de la Información y el Conocimiento. 12-86.
- Castro-Obando, V. (2020). Marco institucional y políticas públicas. En: *Informe hacia la Sociedad de la Información y el Conocimiento 2020*. Programa Sociedad de la Información y el Conocimiento.
- Castro-Obando, V. (2021). Institucionalidad y políticas públicas. En: *Informe hacia la Sociedad de la Información y el Conocimiento 2021*. Programa Sociedad de la Información y el Conocimiento
- Coronado, C. (2022). Proyecto Hacienda Digital Plan de Participación de Partes Interesadas (PPPI) PHD-PLN-PSI-001-2022. Ministerio de Hacienda. Microsoft Word - 2022-11-08 - Plan Participación Partes Interesadas_V2_Hacienda Digital.docx
- Cruz-Romero, R. (2017). Marco Institucional y Políticas Públicas TIC en Costa Rica. En: *Informe Hacia la Sociedad de la Información y el Conocimiento 2017*. Programa Sociedad de la Información y el Conocimiento.
- Decreto Ejecutivo N°43938-S-Micitt, “Declaratoria de interés público de la Estrategia Nacional de Salud Digital de Costa Rica”, Diario oficial La Gaceta, 21 de febrero del 2023.
- Decreto Ejecutivo N°43150-Micitt-MEIC, “Reglamento a la Ley de Creación de la Promotora Costarricense de Innovación e Investigación”, Diario oficial La Gaceta, 21 de febrero de 2022.
- El mundocr. (21 de febrero del 2023). Costarricenses podrán contar con atención médica mediante “Salud Digital”. Elmundocr. Costarricenses podrán contar con atención médica mediante “Salud Digital” (el-mundo.cr)
- Estado Abierto. (2023). Construcción del V Plan de Acción de Estado Abierto 2023-2026. CC V Plan de Acción de Estado Abierto – Estado Abierto (gobiernoabierto.go.cr)
- Fernández, L. (29 de junio del 2021). 10 novedades introducidas al régimen de compras del Estado. Cámara Costarricense de la Construcción. Cámara Costarricense de la Construcción (construccion.co.cr)
- González, A. (12 de noviembre del 2022). Proceso de implementación de Hacienda Digital avanza con éxito. La República.net. Proceso de implementación de Hacienda Digital avanza con éxito (larepublica.net)
- Harvard Business Review. (2021). Conversaciones Harvard Deusto: Límites y retos de la IA en el entorno empresarial. Límites y retos de la IA en el entorno empresarial (harvard-deusto.com)

- Ley N°8642, Diario Oficial La Gaceta, San José, Costa Rica, 2 de junio del 2008.
- Licitaciones Inteligentes. (2021a). Tipos de licitaciones en Costa Rica. de los concursos que han sido publicados en la plataforma han recibido ofertas por parte de los proveedores (Racsa, 2022).
- Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones. (2017). Política Nacional para la igualdad entre mujeres y hombres en la formación, el empleo y el disfrute de los productos de la Ciencia, Tecnología, las Telecomunicaciones y la Innovación 2018-2027. San José, Costa Rica: Micitt.
- Ministerio de Ciencia, Tecnología, Innovación y Telecomunicaciones. (2021). Informe 2018-2021. Departamento Promoción de la Ciencia y la Tecnología, Micitt.
- Ministerio de Ciencia, Tecnología, Innovación y Telecomunicaciones. (2022a). Plan Nacional de Desarrollo de Telecomunicaciones 2022-2027 Costa Rica: Hacia la disrupción digital inclusiva. Micitt. PNDDT-2022-2027-V12-12-22.pdf (micitt.go.cr)
- Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones. (17 de junio de 2022b). Limonenses tendrán Primer Laboratorio de Innovación Comunitaria del país. Micitt. Limonenses tendrán Primer Laboratorio de Innovación Comunitaria del país – Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones (micitt.go.cr)
- Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones. (2022c). Informe: Estrategia de Transformación Digital hacia la Costa Rica del Bicentenario 4.0. Micitt. San José, Costa Rica.
- Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones. (21 de febrero del 2023). Decreto ejecutivo posibilitará aplicación de Salud Digital en los costarricenses. Micitt. Decreto ejecutivo posibilitará aplicación de Salud Digital en los costarricenses – Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones (micitt.go.cr)
- Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones. (23 de febrero de 2023b). Laboratorios de Innovación Comunitaria presentan propuestas de valor. Micitt. Laboratorios de Innovación Comunitaria presentan propuestas de valor – Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones (micitt.go.cr)
- Ministerio de Hacienda. (2022). Proyecto Hacienda Digital 2022 para el Bicentenario. Memoria 2022. MEMORIA 2022 HD 3 5 2022.pdf (hacienda.go.cr)
- Ministerio de Planificación y Política Económica. (6 de diciembre del 2022). Gobierno presenta el nuevo Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2023-2026. MIDEPLAN. Gobierno presenta el nuevo Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2023-2026 | Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (mideplan.go.cr)
- Ministerio de Planificación y Política Económica. (2022b). Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2023-2026 Rogelio Fernández Güell. MIDEPLAN. Pagina_principal (google.com)
- Murillo, E. (28 de febrero de 2023). Inicia formulación de Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial. Crhoy. Inicia formulación de Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial (crhoy.com)
- Prensa Latina. (28 de febrero de 2023). Costa Rica prepara con Unesco estrategia de Inteligencia artificial. ElPais.cr. Costa Rica prepara con Unesco estrategia de Inteligencia Artificial | Diario Digital Nuestro País (elpais.cr)
- Promotora Costarricense de Innovación e Investigación. (2023). Plan Estratégico Institucional (2023-2026). PEI-Prom-Cost.-Inn-Inv-VFA.pdf (promotora.go.cr)
- Radiográfica Costarricense. (2022). Informe de Gestión al 30 de septiembre del 2022. Sistema Integrado de Compras Públicas. RACSA. SICOP
- Radiográfica Costarricense. (2023). Reporte general de SICOP. RACSA.
- Reporte Delfino. (7 de diciembre del 2022). Gobierno presentó el Plan Nacional de Desarrollo 2023-2026. DelfinoCR. Gobierno presentó el Plan Nacional de Desarrollo 2023-2026 - Delfino.cr

ENTREVISTAS

Cristian Barquero Álvarez. Director del Proyecto de Hacienda Digital. Ministerio de Hacienda. 4 de mayo del 2023.

Elídier Moya Rodríguez. Dirección de Gobernanza Digital y Certificadores Digitales. Ministerio de Ciencia, In-

novación, Tecnología y Telecomunicaciones. 27 de abril del 2023.

Orlando Vega Quesada. Viceministerio de Telecomunicaciones. Digitales. Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones. 2 de mayo del 2023.

Valeria Castro Obando

Investigadora y Coordinadora de las Jornadas Anuales de Investigación del Prosic. Politóloga y Socióloga de la Universidad de Costa Rica (UCR), diplomada en Políticas Públicas para el Desarrollo Democrático en América Latina. Egresada de la Maestría en Pensamiento Estratégico y Prospectiva de la Universidad Nacional (UNA).

valeria.castro@ucr.ac.cr

ANEXOS

Anexo 1.1. Objetivos sectoriales del PNDIP 2023-2026 relacionadas con tecnología, por sector Ciencia, tecnología, innovación y telecomunicaciones

Objetivos sectoriales de efecto	Indicador	Línea base	Meta del período y anual
A. Promover la innovación en los procesos productivos para la mejora de la competitividad y el desarrollo de país.	Porcentaje acumulado de inversión en I+D+I con respecto al PIB.	2018: 0,72%	2023: 0,73% 2024: 0,74% 2025: 0,75% 2026: 0,76%
B. Ampliar y mejorar la conectividad a Internet fija al 2026.	Suscripciones acumuladas a Internet fija superior a 15 Mbps42 por cada 100 habitantes	2021: 12,3%	2023: 14% 2024: 16% 2025: 18% 2026: 20%

Educación

Objetivos sectoriales de efecto	Indicador	Línea base	Meta del período y anual
A. Incrementar la cantidad de personas graduadas en áreas de mayor demanda laboral a nivel nacional.	Cantidad de personas graduadas en áreas de mayor demanda laboral.	2021: 16.253	Se condicionan plazos a la aprobación del expediente legislativo N° 23.380.
B. Desarrollar una Estrategia Nacional de Educación para el Desarrollo de habilidades digitales, STEAM y competencias de dominio lingüístico en el idioma inglés.	Porcentaje de avance de la Estrategia Nacional de Educación para el Desarrollo de habilidades digitales, STEAM y competencias de dominio lingüístico en el idioma inglés.	2021: 0%	2023: 20 % (Diseño, capacitación, implementación) 2024: 20 % (Implementación) 2025: 30 % (Implementación) 2026: 30 % (Implementación)

Fuente: Elaboración propia con base a Mideplan, 2022b.

Anexo 1.2. Intervenciones públicas del PNDIP 2023-2026 relacionadas con tecnología, por sector

Ambiente y energía

Intervención pública	Objetivo	Indicador	Línea base	Meta del período y anual	Responsable
7.Estrategia Nacional de redes eléctricas inteligentes	Incrementar el número de medidores inteligentes para contribuir a la mejora	B16. Número de medidores instalados	682.779	2023: 75.850 2024: 73.525 2025: 46.938 2026: 35.692	CNFL, COOPELESCA, COOPESANTOS, ESPH, ICE, JASEC

Educación

Intervención pública	Objetivo	Indicador	Línea base	Meta del período y anual	Responsables
1.Fortalecimiento de la formación profesional para atender las prioridades de desarrollo nacional.	Incrementar la cantidad de centros educativos que implementan la Estrategia Nacional de Educación STEAM.	AB2 Cantidad acumulada de centros educativos que implementan la Estrategia Nacional de Educación STEAM.	2 0 2 1 : 160	2023: 243 2024: 270 2025: 297 2026: 324	Dpto. de Orientación Educativa y Vocacional de la Dirección de Vida Estudiantil-MEP
3.Fortalecimiento del Sistema Nacional de Educación y Formación Técnica Profesional.	Aumentar la cantidad de Estudiantes graduados de la educación técnica profesional pública en las áreas de mayor demanda laboral.	ABC1 Cantidad de estudiantes graduados de la Educación Técnica Profesional pública en las áreas de mayor demanda laboral.	2 0 2 1 : 8.042	2023: 8.203 2024: 8.367 2025: 8.534 2026: 8.705	Dirección de Educación Técnica y Capacidades Emprendedoras-MEP
	Aumentar la cantidad de personas egresadas en áreas de mayor demanda laboral (TIC, Turismo, Eléctrico).	A3 Cantidad de personas egresadas en TICs, Eléctrico y Turismo a nivel nacional.	2 0 2 1 : 2043	2023: 2.090 2024: 2.132 2025: 2.178 2026: 2.220	Unidades Regionales-INA

Hacienda pública

Intervención pública	Objetivo	Indicador	Línea base	Meta del período y anual	Responsable
5. Proyecto 002837 Modernizar y digitalizar los Sistemas Tecnológicos del Ministerio de Hacienda (Hacienda Digital para el Bicentenario).	Modernizar y digitalizar los sistemas del Ministerio de Hacienda, con el propósito de facilitar el pago de impuestos, reducir la evasión fiscal, mejorar la eficiencia del gasto, facilitar la gestión de la deuda y convertir la cultura institucional para que se trate a los ciudadanos como un cliente.	A1. Porcentaje de Implementación del proyecto Hacienda Digital.	2 0 2 1 : 0,63%	2023: 61,48% 2024: 88,29% 2025: 97,54% 2026: 100%	Ministerio de Hacienda / Unidad Ejecutora del Proyecto Hacienda Pública

Agropecuario

Intervención pública	Objetivo	Indicador	Línea base	Meta del período y anual	Responsable
6. Generación de conocimiento científico y tecnológico para contribuir a la competitividad, funcionalidad y sostenibilidad de los sistemas productivos agropecuarios.	Generar conocimiento científico y tecnológico para contribuir a la competitividad, funcionalidad y sostenibilidad de los sistemas productivos agropecuarios.	A.B.12. Número de tecnologías mejoradas para mejorar la ecoeficiencia de los sistemas productivos agropecuarios.	2021: 2	2023: NA 2024: 1 2025: 3 2026: 3	INTA Dirección de Investigación y Desarrollo Tecnológico. Departamento de Investigación e Innovación, unidades de hortalizas, granos básicos, pecuario, frutales, raíces.
		A.B.13. Número de tecnologías con análisis de impacto productivo y económico en los sistemas agropecuarios.	2021: 1	2023: NA 2024: 1	INTA Dirección de Investigación y Desarrollo Tecnológico.
	Facilitar a los extensionistas del MAG el conocimiento asociado a los productos tecnológicos para mejorar los sistemas productivos agropecuarios.	B.14. Número de extensionistas capacitados	2021: 0	2023: 325 2024: 325 2025: 325 2026: 325	INTA Dirección de Investigación y Desarrollo Tecnológico- Departamento de Investigación e Innovación- Departamento Transferencia de tecnológico.
9. Programa Nacional de Mercados Regionales.	Implementar un mercado de su-basta digital para la comercialización de productos agropecuarios.	B.19. Porcentaje acumulado de transacciones realizadas bajo esta modalidad por mercado mayorista (Chorotega).	2021: 0	2023: NA 2024: 50% 2025: 100% 2026: NA	PIMA Dirección Mercado Regional Mayorista de la Región Chorotega Dirección de Estudios y Desarrollo de Mercado

Fuente: Elaboración propia con base a Mideplan, 2022b.

Anexo 1.3. Metas nacionales del PNDT 2022-2027

Metas nacionales	Indicadores	Línea base	Avances
1. Ampliar y mejorar la conectividad a Internet fija y móvil por región de planificación, al 2027.	Suscripciones a Internet fija igual o superior a 15 Mbps por cada 100 habitantes.	12,3%	2022: 14,0% 2023: 16,0% 2024: 18,0% 2025: 20,0% 2026: 22,0% 2027: 24,0%
	Suscripciones a Internet fija por cada 100 habitantes por regiones¹.	20,5% (a nivel nacional)	2022: 21,2% 2023: 22,4% 2024: 23,6% 2025: 24,8% 2026: 26,0% 2027: 27,1%
	Proporción de tiempo que las personas usuarias pasan conectadas a redes móviles 4G o superior.	77,5%	2022: 79,2% 2023: 82,3% 2024: 85,6% 2025: 89,0% 2026: 90,5% 2027: 92,6%
	Velocidad promedio de descarga de Internet móvil en 4G o superior (en Mbps).	24,3 Mbps	2022: 25,6 Mbps 2023: 26,9 Mbps 2024: 28,1 Mbps 2025: 29,4 Mbps 2026: 30,7 Mbps 2027: 32 Mbps
2. Incrementar la Inversión del Sector Telecomunicaciones como proporción del PIB, al 2027.	Inversión total del sector telecomunicaciones como proporción del PIB	0,6%	2022: 0,6% 2023: 0,6% 2024: 0,7% 2025: 0,7% 2026: 0,7% 2027: 0,8%
3. Mejorar la adquisición de competencias digitales de la población, al 2027.	Media de la escala de habilidades computacionales	17,4 (datos 2018)	2022: 20,2 2023: 20,7 2024: 21,2 2025: 21,7 2026: 22,2 2027: 22,7
	Media del índice de uso de Internet.	31,5 (datos 2018)	2022: 36,6 2023: 37,5 2024: 38,4 2025: 39,3 2026: 40,1 2027: 41,0

Fuente: Elaboración propia con base a Micitt, 2022.

1. Conectividad Significativa para el bienestar

Objetivos estratégicos	Meta estratégica	Indicador	Línea base	Avances
1.1. Incentivar la adopción y aplicación de reglamentación técnicamente precisa y uniforme, mediante el acompañamiento y asesoría técnica en los procesos de su elaboración y actualización para promover el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones en todo el territorio nacional.	1. Mejorar en 40 puntos la calificación promedio obtenida por los Gobiernos Locales, en la evaluación de la reglamentación para el despliegue de torres y postera de telecomunicaciones, al 2027. Nota: la base de evaluación será de 100 puntos, considerando 50 puntos para evaluar torres y 50 puntos para evaluar postes.	Calificación promedio	30,6 puntos	2022: SP 2023: 50,0 puntos de calificación promedio SP 2024: SP 2025: 60,0 puntos de calificación promedio SP 2026: SP 2027: 70,6 puntos de calificación promedio
1.2. Promover la conectividad para alcanzar condiciones homogéneas en cada una de las regiones de planificación nacional, mediante el despliegue ágil y oportuno de infraestructura de telecomunicaciones	1. Aumentar en 7,7 pp la penetración nacional de acceso al servicio de Internet mediante redes y modelos de negocio de Internet fijo, por cada 100 habitantes según región de planificación, al 2027.	Penetración de acceso a Internet fijo por cada 100 habitantes, según región de planificación.	Nacional 20,5%	2022: 21,2% 2023: 22,4% 2024: 23,6% 2025: 24,8% 2026: 26,0% 2027: 27,1%
	2. Aumentar a 24% la penetración por cada 100 habitantes al servicio de Internet prestado mediante redes y modelos de negocio diseñados para el servicio fijo, con velocidades iguales o superiores a 15 Mbps a nivel nacional, al 2027.	Penetración de acceso a Internet fijo por cada 100 habitantes a velocidades iguales o superiores a 15 Mbps	12,3%	2022: 14% 2023: 16% 2024: 18% 2025: 20% 2026: 22% 2027: 24%
	3. Aumentar en 15,1 pp la proporción promedio de tiempo que los usuarios pasan conectados a redes móviles 4G o superior, al 2027	Proporción promedio de tiempo que los usuarios pasan conectados a redes móviles 4G o superior	77,5%	2022: 79,2% 2023: 82,3% 2024: 85,6% 2025: 89% 2026: 90,5% 2027: 92,6%
	4. Aumentar en 13,7 pp el porcentaje de las viviendas a nivel nacional con acceso a Internet, al 2027.	Porcentaje de viviendas con acceso a Internet	81,3%	2022: 83,6% 2023: 85,9% 2024: 88,2% 2025: 90,4% 2026: 92,7% 2027: 95%

Fuente: Elaboración propia con base a Micitt, 2022.

2. Espectro Radioeléctrico para la competitividad

Objetivos estratégicos	Meta estratégica	Indicador	Línea base	Avances
2.1. Favorecer el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales de acceso libre a la información, libertad de comunicación y libertad de expresión de la población a través de los servicios de radiodifusión abierta y gratuita para el desarrollo de la economía digital, asegurando un uso eficiente del espectro radioeléctrico como recurso escaso.	1. Ejecutar 100% de las acciones dirigidas a promover el fortalecimiento y desarrollo del sector radiodifusión, al 2025.	Porcentaje de avance de ejecución de las acciones identificadas	0	2022: SP 2023: 58% 2024: 80,5% 2025: 100% No se contemplan avances para el 2026 y 2027
2.2. Habilitar espectro radioeléctrico mediante procesos de concurso público para el desarrollo de sistemas IMT	1. Contar con múltiples ofertas de servicios disponibles al público sobre redes del ecosistema 5G a más tardar, al 2024.	Cantidad de operadores ofreciendo servicios disponibles al público con una red móvil 5G operativa.	0	2022: SP 2023: SP 2024: 3 operadores No se especifican avances para el 2025, 2026 y 2027.
2.3. Gestionar el espectro radioeléctrico aplicando lineamientos técnicos para promover su uso óptimo y la habilitación de tecnologías dirigidas a la implementación de servicios de telecomunicaciones innovadores.	1. Desarrollar y poner en funcionamiento un banco de pruebas (testbed) incluyendo tecnología 5G, al 2023.	Banco de pruebas en funcionamiento	0	2022: SP 2023: un banco de pruebas en funcionamiento No se especifican avances del 2024 al 2027.
	2. Armonizar la normativa nacional con el Reglamento de Radiocomunicaciones de la UIT vigente y sus modificaciones, así como con la normativa internacional, al 2026	Cantidad de Decretos Ejecutivos Publicados	0	2022: SP 2023: 1 decreto publicado 2024: SP 2025: SP 2026: 2 decretos publicados No se programan avances para el 2027

Fuente: Elaboración propia con base a Micitt, 2022.

3. Competencias Digitales para el desarrollo

Objetivos estratégicos	Meta estratégica	Indicador	Línea base	Avances
3.1. Dotar de herramientas tecnológicas a Centros de Prestación de Servicio Público (CPSP) para el cierre de la brecha digital.	1. 799 CPSP que atienden población vulnerable con herramientas tecnológicas para reducción de la brecha digital, al 2024.	Cantidad de CPSP que atienden población vulnerable con herramientas tecnológicas habilitadas.	292	2022: SP 2023: SP 2024: 799 CPSP No se definen avances para el 2025, 2026 y 2027.
3.2. Promover que la población desarrolle las habilidades y competencias necesarias para hacer un uso seguro, responsable, productivo y significativo de las tecnologías digitales.	1. Ejecutar 100% de las acciones para promover el desarrollo y fortalecimiento de competencias digitales en la población, al 2027.	Porcentaje de avance de ejecución de las acciones identificadas.	0%	2022: 14,9% 2023: 30,6% 2024: 46,3% 2025: 61,9% 2026: 80,6% 2027: 100%

Fuente: Elaboración propia con base a Micitt, 2022.

Anexo 1.5. Agendas digitales según metas de acción del PNDT

Agenda Digital	Agenda de Solidaridad Digital
Meta 1: Publicar tres Planes de Acción de Infraestructura de Telecomunicaciones (PAIT), al 2026. Nota: El PAIT 2022-2023 se publicó en el primer semestre de 2022.	Meta 3: 24 Territorios Indígenas con cobertura de servicios de telecomunicaciones fijos y móviles, al 2026. Nota: La totalidad de los territorios está sujeta al cumplimiento de los procedimientos establecidos en el Mecanismo de Consulta Indígena.
Meta 2: Ejecución de tres Planes de Acción de Infraestructura de Telecomunicaciones (PAIT) para el período 2022-2027.	Meta 4: 262 Distritos con cobertura de servicios de telecomunicaciones fijos y móviles a las velocidades definidas en el PNDT, al 2027. Nota: La cobertura meta se limita a las zonas del país no incluidas en las obligaciones contractuales de los operadores de telecomunicaciones móviles actuales o futuros, según los alcances de los respectivos planes de despliegue de sus redes.
Meta 8: 100% del cese de transmisiones analógicas correspondientes a la Subregión 3 de la Región 2 del proceso de transición a la Televisión Digital Terrestre bajo el estándar ISDB-Tb, al 2023.	Meta 5: 100% de avance de ejecución de la Red Educativa Bicentenario Eje FONATEL, al 2027.
Meta 9: Ejecutar el proceso para contar con 24 MHz reservados por el Estado para servicios de radiodifusión televisiva con fines de atención a necesidades locales y nacionales, al 2025.	Meta 6: 331 CPSP conectados con subsidio por tres años para el servicio de Internet, al 2027. Nota: CECI, CEN CINAI.
Meta 10: Dos propuestas de ajuste al marco normativo de la radiodifusión sonora y televisiva, al 2023.	Meta 7: 100 684 hogares en condición de vulnerabilidad socioeconómica con estudiantes en el sistema educativo público con subsidio para conectividad a Internet, al 2023.

Agenda Digital	Agenda de Solidaridad Digital
Meta 11: Un dictamen de recomendación sobre la viabilidad de la transición a la radiodifusión digital sonora (FM) para el Poder Ejecutivo, al 2024.	Meta 18: Entregar 7113 dispositivos para la conectividad a CEN CINAI, al 2024.
Meta 12: 100% de acciones ejecutadas para poner a disposición del mercado 3930 MHz para sistemas IMT, al 2024.	Meta 19: Entregar 7722 dispositivos para la conectividad a CONAPDIS, al 2024
Meta 13: 100% de acciones ejecutadas para poner a disposición del mercado 8724 MHz para sistemas IMT, al 2025.	Meta 20: Entregar 476 dispositivos para la conectividad a CENAREC, al 2024.
Meta 14: 100% de acciones ejecutadas para poner a disposición del mercado 1000 MHz para sistemas IMT, al 2027.	Meta 21: Entregar 6738 dispositivos para la conectividad a CECI, al 2024.
Meta 15: 100% de acciones de coordinación intersectorial para la instalación de un testbed para servicios en sistemas IMT incluyendo 5G, al 2023.	
Meta 16: Una propuesta de ajuste al marco normativo para promover mecanismos innovadores para el uso del espectro radioeléctrico, al 2023.	
Meta 17: Dos reformas al Plan Nacional de Atribución de Frecuencias (PNAF) publicadas conforme a las disposiciones del Reglamento de Radiocomunicaciones de la UIT, al 2026.	
Meta 22: Alcanzar el 100% de los resultados definidos en la Estrategia Nacional EASNNAL, al 2027.	
Meta 23: Publicar anualmente los resultados de la medición nacional de competencias computacionales y el índice de uso de Internet como insumo para la formulación de políticas públicas.	
Meta 24: Capacitar 3 mil personas entre 15 y 17 años en el uso de las TIC, al 2027.	
Meta 25: Capacitar 600 personas con discapacidad, en al menos un servicio para el uso de las TIC, al 2027	
Meta 26: Capacitar 6 mil personas mayores de 40 años (al menos 50% mujeres) en el uso de las TIC para la empleabilidad, al 2027.	
Meta 27: Capacitar 1500 Unidades Productivas, emprendimientos, MI-PYMES y PYMPAS inscritas y no inscritas en el Sistema de Información Empresarial Costarricense (SIEC) y en el MAG, en el uso productivo de las TIC, al 2027.	
Meta 28: Formar 6 mil personas entre 18 y 35 años que se encuentren en búsqueda activa de vinculación laboral, en temas relacionados con el uso de las TIC, al 2027.	
Total de metas de acción de la AD= 19	Total de metas de acción de la ASD= 9

Fuente: Tomado de Micitt, 2022.

Anexo 1.6. Líneas de acción e intervenciones estratégicas de la Estrategia de Transformación Digital 2018-2022

Eje 1: Pura Vida Digital					
LÍNEA DE ACCIÓN 1.Servicios digitales, proactivos e integrales para la salud ciudadana					
PRINCIPALES INTERVENCIONES					
Expediente Digital Único en Salud (EDUS)	Citas y recordatorios electrónicos	Botón digital de pánico para atención en casos de riesgo	Hospitales digitales	Escuelas digitales	
Finalizado	Finalizado	Definición	En ejecución	Ejecución	
LÍNEA DE ACCIÓN 2. Sistema nacional de transporte inteligente					
PRINCIPALES INTERVENCIONES					
Pago electrónico en el transporte público	Modernización del Sistema de Movilidad Urbana			Inteligencia de datos abiertos del transporte público para la mejora de la experiencia de los usuarios	
Finalizado	Finalizado			Finalizado	
LÍNEA DE ACCIÓN 3. Portal nacional de gobierno digital					
PRINCIPALES INTERVENCIONES					
Portal web - catálogo único de servicios y trámites de gobierno digital	Certificaciones y constancias digitales con firmas digitales y sello electrónico		Interoperabilidad de atributos - punto único de información pública del ciudadano	Principio “solo-una-vez” - presentación única de requisitos para trámites públicos	Integración de ventanillas únicas
Ejecución	Ejecución		Ejecución	Finalizado	Ejecución
LÍNEA DE ACCIÓN 4. Plataformas de servicios municipales en línea					
PRINCIPALES INTERVENCIONES					
Trámites y servicios municipales en línea	Interoperabilidad de los servicios en los gobiernos locales		Herramientas de big data para las decisiones municipales	Información territorial digital	Integración de servicios municipales digitales
Ejecución	En definición		En definición	En definición	Ejecución

Eje 2: CR Inteligente

LÍNEA DE ACCIÓN

1. Código nacional de tecnologías digitales

PRINCIPALES INTERVENCIONES

Modelo de interoperabilidad nacional	Estandarización de los servicios	Experiencia del usuario	Políticas que garanticen el funcionamiento de los sistemas ante una eventualidad	Accesibilidad
Finalizado	Finalizado	Finalizado	Finalizado	Finalizado

LÍNEA DE ACCIÓN

2. Identidad ciudadana en entornos digitales

PRINCIPALES INTERVENCIONES

Documento de identidad ciudadana digital	Identificación con mecanismos biométricos	Autenticación con firma digital certificada	Integración de dispositivos de identidad	Expediente Digital de la Niñez del Bicentenario	Migración digital
Ejecución	Finalizado	Ejecución	Finalizado	En definición	Ejecución

LÍNEA DE ACCIÓN

3. Plataforma de servicios digitales compartidos

PRINCIPALES INTERVENCIONES

Adquisición eficiente de licencias de software	Aprovechamiento eficiente de los centros de datos del Estado	Impulsar la articulación y desarrollo de centros de contacto	Integrar la operación y el intercambio de datos en sistemas sociales y de salud tales como Expediente Digital Único en Salud (EDUS) y Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (SINIRUBE)
Ejecución	Finalizado	Sin iniciar	Ejecución

LÍNEA DE ACCIÓN

4. Desarrollo de los ejes de la Estrategia Nacional de Ciberseguridad

PRINCIPALES INTERVENCIONES

Campaña nacional de alfabetización en seguridad de la información	Fortalecer la operación del Centro de Respuesta a Incidentes de Ciberseguridad (CSIRT-CR)	Establecer políticas para la protección de la infraestructura de misión crítica	Fortalecer la red de enlaces institucionales de ciberseguridad	Implementar el Protocolo de Gestión de Incidentes de Ciberseguridad	Generar capacidades para la gestión del riesgo en ciberseguridad en las instituciones públicas
Ejecución	Ejecución	Ejecución	Ejecución	Ejecución	Ejecución

Eje 3: Transformación empresarial 4.0

LÍNEA DE ACCIÓN

1. Desarrollo de capacidades y cultura digital para la industria 4.0

PRINCIPALES INTERVENCIONES

Expediente digital único empresarial	Articulación de los programas de capacitación y generación de nuevos cursos y capacitaciones en línea	Prospección de capacidades en tecnologías disruptivas	Fortalecer el desarrollo de plataformas para el comercio electrónico	Impulsar el teletrabajo	Innovación tecnológica en la industria energética
En definición	Ejecución	Finalizado	Ejecución	Finalizado	Ejecución

LÍNEA DE ACCIÓN

2. Impulso a la transformación del sector agro costarricense

PRINCIPALES INTERVENCIONES

Mapeo digital de la producción nacional	Repositorio digital de información del sector agro	Integración de las plataformas institucionales del sector	Desarrollo de capacidades para el uso de tecnologías disruptivas en el agro
Finalizado	Ejecución	Ejecución	Ejecución

LÍNEA DE ACCIÓN

3. Tecnologías digitales para el turismo y el desarrollo sostenible

Tecnologías digitales al servicio del desarrollo turístico nacional	Promoción de Costa Rica como destino turístico verde y digital	Despapelización institucional	Aprovechamiento de tecnologías digitales para la protección y conservación ambiental	Gestión de documentos electrónicos firmados digitalmente	Bioeconomía, biotecnología y bioinformática para la descarbonización y la productividad
Ejecución	Finalizado	Ejecución	Ejecución	Ejecución	Finalizado

LÍNEA DE ACCIÓN

4. Fortalecimiento de los emprendimientos de base digital

Desarrollo de clusters digitales	Apoyo a proyectos e ideas emprendedoras de base digital	Apoyo a la innovación en pymes de base digital	Impulso al desarrollo de patentes y propiedad intelectual en tecnologías digitales
Ejecución	Finalizado	Ejecución	Ejecución

Eje 4: Sociedad Innovadora

LÍNEA DE ACCIÓN

1. Fortalecer la institucionalidad del ecosistema nacional de innovación

PRINCIPALES INTERVENCIONES

Diseño de la institucionalidad para la promoción e impulso a la innovación nacional	Fomentar el desarrollo de la innovación tecnológica	Promover la utilización de tecnologías disruptivas para mejorar la oferta de servicios empresariales	Potenciar las oportunidades de financiamiento de capacidades y soluciones innovadoras
Finalizado	Ejecución	Finalizado	Ejecución

LÍNEA DE ACCIÓN

2. Potenciar las destrezas y habilidades digitales de la sociedad costarricense

PRINCIPALES INTERVENCIONES

Desarrollo de los Laboratorios de Innovación Ciudadana	Fortalecer la Red Nacional de Gestores de innovación	Promoción de equidad de género en el aprovechamiento de las tecnologías digitales para crear valor agregado	Promover la generación de capacidades y la utilización de las tecnologías digitales para el desarrollo del arte y la cultura
Ejecución	Ejecución	Ejecución	Ejecución

LÍNEA DE ACCIÓN

3. Desarrollar las capacidades para los empleos y empresas del futuro

PRINCIPALES INTERVENCIONES

Transformación de colegios académicos en técnicos	Laboratorios de innovación y emprendimiento	Promover metodologías STEAM en la enseñanza	Promover el marco nacional de cualificaciones	Fortalecer la oferta de educación continuo
Ejecución	Ejecución	Ejecución	Finalizado	Ejecución

Eje 5: Buena gobernanza

LÍNEA DE ACCIÓN

1. Promover la ciencia de datos para la toma de decisiones y gestión de riesgos

PRINCIPALES INTERVENCIONES

Soluciones de interoperabilidad y aprovechamiento de datos mediante tecnologías como la inteligencia artificial y el big data	Herramientas para la elaboración de políticas basadas en evidencia	Modelos de inteligencia y análisis masivo de datos públicos	Gobernanza de los datos públicos y de las fuentes de datos auténticas	Sistema Nacional de Gestión Digital de Riesgos
Ejecución	Ejecución	Sin iniciar	En definición	Ejecución

LÍNEA DE ACCIÓN

2. Estado Abierto para la participación ciudadana digital

PRINCIPALES INTERVENCIONES

Estado Abierto: políticas nacionales de datos abiertos y política para el intercambio y divulgación de los datos	Buzón digital único de peticiones, quejas y reclamos	Evaluación digital de trámites y servicios público	Trámite digital de iniciativas ciudadanas legislativas
En definición	Ejecución	Finalizado	Finalizado

LÍNEA DE ACCIÓN

3. Política Nacional de Preservación de Datos e Información

PRINCIPALES INTERVENCIONES

Políticas de gestión de documentos electrónicos de archivo	Guías de publicación y conservación de datos	Potenciar la labor de los oficiales de acceso a la información	Políticas de preservación de datos e información digital
Finalizado	Ejecución	Ejecución	Ejecución

LÍNEA DE ACCIÓN

4. Adaptación del marco normativo nacional a las nuevas tecnologías

PRINCIPALES INTERVENCIONES

Normativa para la gestión de la información ciudadana (habeas data, privacidad)	Observatorio de normativa	Potenciar la utilización de nuevas tecnologías para el mapeo de la normativa vigente	Sistemas de búsqueda e identificación de normativa vigente con tecnologías disruptivas
En definición	Sin iniciar	En definición	En definición

Eje 6: Costa Rica conectada

LÍNEA DE ACCIÓN

1. Fortalecer y ejecutar políticas de conectividad en todo el territorio nacional

PRINCIPALES INTERVENCIONES

Ejecución del Plan de Acción de Infraestructura de Telecomunicaciones	Gestión de espectro radioeléctrico	Articulación del trabajo de las instituciones que forman parte de la Comisión de infraestructura y Comisión de banda ancha para mejorar las condiciones de conectividad	Desarrollo de infraestructura vial de la mano con el desarrollo de telecomunicaciones
Ejecución	Ejecución	Ejecución	Ejecución

LÍNEAS DE ACCIÓN

2. Desarrollo de la ruta 5G

PRINCIPALES INTERVENCIONES

Potenciar el despliegue de la red 5G	Políticas públicas para incentivar el desarrollo de la red 5G	Televisión digital	Gestión eficiente del espectro radioeléctrico
Ejecución	Ejecución	Ejecución	Ejecución

LÍNEAS DE ACCIÓN

3. Desarrollo de zonas y regiones inteligentes

PRINCIPALES INTERVENCIONES

Establecer un índice de ciudades inteligentes	Establecer e implementar un modelo de ciudades inteligentes	Televigilancia en zonas y regiones inteligentes	Articulación interinstitucional, medición de resultados y definición de marco de trabajo	Disponibilidad de fondos para el desarrollo de ciudades inteligentes	Implementación de los modelos de ciudades inteligentes
Sin actividad	Sin actividad	Finalizado	Sin actividad	Sin actividad	Sin actividad

LÍNEA DE ACCIÓN

4. Banda ancha para la educación costarricense

PRINCIPALES INTERVENCIONES

Centros educativos conectados a banda ancha	Articulación interinstitucional para la creación de un modelo educativo moderno	Aprovechar las capacidades de la Red-CLARA para impulsar el aprovechamiento de las tecnologías digitales disponibles	Potenciar la ejecución de los proyectos de infraestructura de Fonatel	Red alterna para telecomunicaciones de emergencias
Ejecución	Ejecución En definición	Sin iniciar	Ejecución	Finalizado

Anexo 1.7. Actores vinculados a la ejecución del IV Plan de Acción Nacional de Gobierno 2019-2022

Eje temático	Compromiso	Actores estatales	Otros actores
Descarbonización	GEOexplora+i para transparentar la información de ordenamiento territorial, apoyar la toma de decisiones y potenciar el involucramiento ciudadano	Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, Ministerio de Ambiente y Energía, Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, Instituto Costarricense de Turismo, Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE), Gobierno Abierto del Ministerio de Comunicación.	Asociación Proyecto Camino Verde, Costa Rica Íntegra, ACCESA
Educación	Transparencia y rendición de cuentas en los proyectos que desarrollan las Juntas de Educación	Despacho del Ministerio, Despacho del Viceministerio Administrativo, Dirección de Gestión y Desarrollo Regional, Direcciones Regionales, Dirección Financiera, Sistema de Información Geográfica, Dirección de Informática de Gestión, Dirección de Asuntos Internacionales y Cooperación, Dirección de Recursos Tecnológicos, Dirección de Infraestructura y Equipamiento Educativo, Dirección de Programas de Equidad, Dirección de Vida Estudiantil, Dirección de Educación Técnica, Despacho de Planificación Institucional y Coordinación Regional, Equipo Institucional de Datos Abiertos.	Gobiernos Estudiantiles, Fundación Gente, Juntas de Educación y Juntas Administrativas, Centros educativos, otras organizaciones nacionales e internacionales.
Empleo	Sistema de Prospección Laboral y Sistema Nacional de Empleo con enfoque participativo y transparente	Corporaciones municipales, Agencias público-privadas de empleo (cuando se encuentren en funcionamiento)	N/A
Inclusión social	Desarrollo rural incluyente y participativo	Consejos Territoriales de Desarrollo Rural, Asesores territoriales – INDER, Gobierno Abierto del Ministerio de Comunicación	Fundación Accesa
Integridad y anticorrupción	Fortalecimiento de las capacidades y mecanismos ciudadanos para la prevención de la corrupción en la Administración Pública a partir de los datos abiertos	Ministerio de Comunicación, Procuraduría de la Ética Pública, Contraloría General de la República, Ministerio de Justicia y Paz, Comisión Nacional de Rescate de Valores, y Centro de Capacitación y Desarrollo (CECADES) del Servicio Civil	Instituto Humanista para la Cooperación con los Países en Desarrollo (HIVOS), The Trust for the Americas (OEA), Costa Rica Íntegra, ACCESA
Reactivación económica	Evaluación de trámites simplificados desde la experiencia ciudadana	Gobierno Abierto del Ministerio de Comunicación	Costa Rica Íntegra, Laboratorio Colaborativo de Innovación Pública (Innovaap) de la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Costa Rica

Eje temático	Compromiso	Actores estatales	Otros actores
Seguridad ciudadana	Sembremos Seguridad como puente en la articulación institucional para el cumplimiento de las líneas de acción con transparencia y rendición de cuentas	N/A	N/A
Justicia Abierta	Observatorio Judicial para el monitoreo de la gestión judicial	Corte Plena, Presidencia de la Corte Suprema de Justicia, Despacho de la Presidencia, Consejo Superior, Despachos jurisdiccionales: salas, tribunales y juzgados, Oficinas del ámbito auxiliar de justicia, Secretaría General de la Corte, Contraloría de Servicios, Auditoría Judicial, Dirección de Tecnología de Información, Dirección de Planificación, Dirección Ejecutiva, Dirección de Gestión Humana, CONAMAJ, Departamento de Prensa y Comunicación Organizacional, Gobierno Central, Entes Internacionales.	Prensa Nacional, Estado de la Nación, Persona Usuaría, ONG's, Otros.
Parlamento abierto	Cocreación de una estrategia integral, innovadora y multicanal de participación ciudadana para la Asamblea Legislativa a partir de la apertura de espacios y procesos colaborativos	Diputado Wagner Alberto Jiménez Zúñiga Coordinador Comisión de Parlamento Abierto, Gobierno Abierto del Ministerio de Comunicación	Fundación Omar Dengo, Fundación Konrad Adenauer, Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (Conapdis), Universidad públicas: Universidad Nacional (UNA), Universidad Estatal a Distancia (UNED) y Universidad de Costa Rica (UCR), Alianza para una Asamblea Abierta (AAA), Comisión Nacional de Estado Abierto, Asociación de Desarrollo Sostenible LGTBI-ADS, Territorios Seguros, Parlamento Ambiental, Parlamento Agropecuario, Fundación Cristal

Fuente: Elaboración con base a <https://www.gobiernoabierto.go.cr/iniciativas/consulta-ciudadana/iv-plan-de-accion-de-estado-abierto/>

(Footnotes)

1 Esta meta incluye avances por región de planificación.

Infraestructura, regulación de las telecomunicaciones y espectro radioeléctrico

Capítulo

02

Valeria Castro Obando

Durante los últimos años, el sector de las telecomunicaciones ha tenido un crecimiento exponencial, “gracias a que el uso de los teléfonos inteligentes (smartphones) se ha convertido en algo habitual y forma parte de la cultura dominante, además su infraestructura constituye la base sobre la que se desarrolla toda nuestra comunicación” (Quiroz, 2022, párr.2). De hecho, según la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), en el 2022 la cantidad de personas usuarias de Internet llegó a casi los 5 000 millones lo que puede ser considerado positivamente como el resultado de los procesos de penetración de las redes móviles y fijas de telecomunicaciones en todo el mundo.

Lo anterior ha contribuido a la aparición de redes, plataformas y espacios digitales en los que no sólo transitan bytes, sino también diferentes procesos sociales y hasta la vida de las personas, de modo que “tanto si se trata de datos como de transferencia de fondos o de acceso a enormes cantidades de información, todo se consigue utilizando el poder de las telecomunicaciones” (Quiroz, 2022, párr.3-4). Todo esto nos ha permitido crear una gama muy diversa de servicios digitales, los cuales se han vuelto trascendentales para el funcionamiento y operación de las empresas, así como para los Estados que cada vez ofrecen, servicios públicos más digitalizados e innovadores a la ciudadanía.

En este contexto, las telecomunicaciones se han vuelto un aspecto fundamental pues estas son el medio que posibilita la conectividad que sostiene a los servicios que hoy más se ofrecen y monetizan; lo que supone un incremento en el volumen de tráfico digital y genera un enorme reto para que los operadores puedan hacerle frente a la creciente demanda. Para responder a este desafío, se requiere de mayores inversiones, la innovación continua y el “desarrollo tecnológico permanente en infraestructuras por parte de los operadores de telecomunicaciones” (Quiroz, 2022, párr.7), así como de políticas públicas y regulación que propicien un entorno que impulse el desarrollo de las telecomunicaciones.

Entre los aspectos que deben priorizarse se encuentran cuestiones como la promoción del uso y apropiación tecnológica en los distintos sectores de la sociedad, acciones para potenciar el acceso y servicios universal de las telecomunicaciones, el fomento de las inversiones, la eliminación de trabas burocráticas, el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones y el acceso a recursos escasos,

entre otros. Esto último es de gran importancia pues afecta directamente el avance y calidad de los servicios de telecomunicaciones, por lo que tiene una relevancia estratégica.

Bajo esta óptica se ha decidido que el presente capítulo, aborde además de las temáticas usuales (como las tendencias del sector de telecomunicaciones, el desarrollo de infraestructura de telecomunicaciones, mejoras regulatoria y monitoreo de los avances en materia de acceso y servicio universal) la cuestión del espectro radioeléctrico. Esta decisión se justifica no solo porque en la fase de evolución tecnológica actual el espectro constituye un elemento fundamental para el desarrollo de las telecomunicaciones, sino también porque en este momento América Latina se encuentra frente a procesos (por ejemplo, el despliegue de redes 5G y la renovación de licencias de uso de espectro) que se ven afectados por la planificación, gestión y asignación de este recurso escaso.

Es así como el capítulo está estructurado por 6 secciones a través de las cuales se abordan las tendencias internacionales del sector de telecomunicaciones y se presenta un acercamiento conceptual al espectro radioeléctrico, la atribución, administración, gestión y mecanismos de asignación de espectro. A partir de esto, se hace una revisión del estado de avance del despliegue de redes 5G, enfatizando las acciones adoptadas por el gobierno costarricense para recuperar el espectro radioeléctrico de bandas medias.

A este efecto, se ahonda en los antecedentes más relevantes en la gestión del espectro destinado al desarrollo de IMT en el país y se examinan las principales acciones gestadas del 2020 hasta la primera mitad del 2023. Adicionalmente se sistematizan los resultados del *III Informe del Estado de la Libertad de Expresión en Costa Rica*, que alude a las transformaciones gestadas por el ecosistema mediático costarricense en los últimos 5 años y en el cual ha predominado la convergencia y la concentración mediática.

Seguidamente, se aborda la conclusión de la transición a la televisión digital costarricense que aconteció en enero de 2023, los procesos de mejora regulatoria gestados en el marco del Plan de Acción de Infraestructura de Telecomunicaciones 2022-2023 para el periodo 2022 y el estado de situación de los programas y proyectos que se ejecutan con recursos del Fondo Nacional de Telecomunicaciones (Fonatel). Finalmente, se analiza la propuesta del reglamento a la *Ley para incentivar y promover la construcción*

de infraestructura de telecomunicaciones en Costa Rica (Ley N°10216) y se cierra con las consideraciones finales del capítulo.

2.1. TENDENCIAS INTERNACIONALES DEL SECTOR DE TELECOMUNICACIONES Y SU REGULACIÓN

En esta sección se aborda el contenido y alcances de la Agenda Digital para América Latina y el Caribe (eLAC 2024) y la compartición de infraestructuras pasivas en América Latina (AL) a partir de un estudio que examina el despliegue de torres de telecomunicaciones durante los últimos 7 años en la región. Junto con esto identifican la regulación y buenas prácticas en este tipo de despliegues y se presenta un resumen del estado de avance de los despliegues de las redes 5G en AL y se hace un recorrido histórico de la asignación de espectro en la zona de 1980 hasta la actualidad.

El apartado cierra con el análisis de los principales resultados del estudio económico de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) más reciente, en el que se resaltan los retos y aciertos que el país ha alcanzado en materia de conectividad.

2.1.1 Agenda digital para América Latina y el Caribe (eLAC2024)

En noviembre del 2022 fue aprobada la Agenda Digital para América Latina y el Caribe (eLAC2024) por parte de la Conferencia Ministerial sobre la Sociedad de la Información de América Latina y el Caribe. Este documento al igual que sus predecesores, define la ruta de acción general y la visión que se pretende implementar en la región para impulsar el desarrollo tecnológico, la digitalización y contribuir con el cierre de la brecha digital. En esta ocasión, la agenda incorporó las lecciones aprendidas durante la pandemia del Covid-19, a partir de las diferencias y situaciones que fueron visibilizadas con esta crisis.

En esa coyuntura se evidenciaron los múltiples desafíos a los que sigue enfrentándose la región, entre los cuales pueden mencionarse aspectos como las barreras para acceder a mercados, el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones, la promoción de la innovación y el desarrollo de habilidades digitales en la población en “resguardo de los derechos humanos y los principios fundamentales en materia de inclusión, seguridad, privacidad y empleo, entre otros” (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal], 2022, p.3). Es por esto que se considera necesario que la región fortalezca la institucionalidad existente, promuevan el diálogo entre los sectores público y privado y modernice la regulación de la zona. Para esto, se propone que las políticas públicas se enfoquen en 4 áreas estratégicas (ver figura 2.1) y a través de estas áreas estratégicas, se integran un total de 31 objetivos.

Figura 2.1. Áreas de la Agenda Digital para América Latina y el Caribe (eLAC2024)



Fuente: Elaboración propia con base a Cepal, 2022.

Cabe señalar que en la primera de estas áreas (digitalización universal e inclusiva) se busca promover el desarrollo de las infraestructuras digitales para impulsar adaptaciones estructurales que lleven conectividad a poblaciones en situación de vulnerabilidad (áreas rurales, personas adultas mayores, personas con discapacidad y mujeres, entre otras) y generen competencias digitales que favorezcan la inserción laboral de la población de la región.

Además, desde este eje se busca promover un entorno habilitante a la tecnología en el que se propicien condiciones normativas y administrativas que ayuden a la ejecución de la agenda en su conjunto, permitan la dotación de recursos financieros y propicien la mejora regulatoria para que los marcos normativos sean coherentes y ayuden a la digitalización. De la mano de esto se insta a la adopción de estándares internacionales que propicien mayor gobernanza y seguridad.

Por su parte en el eje de transformación digital productiva y sostenible, se pretende realizar acciones que lleven a la transformación de la economía digital, la innovación, el em-

prendimiento y la sostenibilidad “en un contexto donde el cambio climático y la reducción del impacto ambiental son cada vez más relevantes” (Cepal, 2022, p.3). A partir de esto se busca incrementar la productividad del sector productivo de América Latina y el Caribe (ALC) y que los procesos de digitalización sean amigables con el medioambiente.

En el eje de transformación digital para el bienestar social, se tiene el objetivo de promover los procesos de adopción y apropiación tecnológica sean inclusivos, sobre todo para los sectores más marginalizados de la región. Junto con eso se aboga para que la integración de las TIC en la gestión del Estado procure una modernización tecnológica que lleve a servicios públicos más efectivos, incluyentes y de mayor calidad para la ciudadanía. Con eso se busca modernizar la gestión pública para que haya mayor gobernanza de datos y mejor toma de decisión, además de más apertura de datos. Por otro lado, el área de relativa generación de nuevas alianzas apunta hacia el desarrollo de acciones que contribuyan a la “integración comercial, el mercado digital regional y la cooperación” (Cepal, 2022, p.3).

Tabla 2.1. Objetivos de eLAC2024 por área estratégica

LAS BASES PARA UNA ERA DIGITAL PARA TODOS	
Infraestructura, conectividad universal y significativa	Objetivo 1: Promover la disponibilidad de conectividad de banda ancha asequible y de calidad para todas las personas, con especial énfasis en las personas en condiciones de vulnerabilidad, y en las áreas desatendidas y subatendidas, las zonas remotas y de frontera y las áreas rurales y semiurbanas, teniendo en cuenta soluciones complementarias como las redes comunitarias.
	Objetivo 2: Fomentar el despliegue de redes móviles de nueva generación mediante planes, iniciativas y estrategias que faciliten la provisión de espectro, observando los estándares y las recomendaciones internacionales y teniendo en cuenta los diferentes niveles de preparación de los países.
	Objetivo 3: Impulsar políticas e incentivos para fortalecer infraestructuras digitales y la integración física de los países de la región, especialmente mediante el despliegue de redes de fibra óptica, la promoción de la conectividad satelital, el establecimiento de puntos de intercambio de tráfico de Internet, el desarrollo de centros de datos y la adopción de la versión 6 del protocolo de Internet (IPv6).
Habilidades y competencias digitales	Objetivo 4: Potenciar el desarrollo de habilidades y competencias digitales en todas las personas, en consonancia con sus necesidades e intereses, así como la protección de los derechos y el cumplimiento de los deberes en el entorno digital, mediante procesos de enseñanza, difusión de buenas prácticas, espacios de participación y campañas de sensibilización.
	Objetivo 5: Promover planes e iniciativas en educación y formación sobre el uso y apropiación de las tecnologías digitales, que prevean la adaptación curricular, la seguridad digital, el uso de recursos digitales, la conectividad y la capacitación de educadores para la adaptación de los procesos de enseñanza-aprendizaje en la era digital, todo ello en coordinación con las autoridades competentes.
	Objetivo 6: Fomentar el desarrollo de habilidades y competencias digitales que atiendan las actuales y futuras demandas de empleo, especialmente en materia de ciberseguridad y tecnologías emergentes, incentivando la capacitación continua por parte de empresas y gobiernos en ámbitos técnicos y profesionales.
	Objetivo 7: Promover acciones dirigidas al desarrollo de habilidades y competencias digitales para que las personas puedan interactuar en entornos digitales de forma segura, responsable e inclusiva, con especial atención a niños, niñas, adolescentes, mujeres, población indígena, personas con discapacidad y personas mayores.

LAS BASES PARA UNA ERA DIGITAL PARA TODOS

Gobernanza, seguridad y entorno habilitante	Objetivo 8: Fortalecer la institucionalidad y dotar de recursos a las entidades encargadas de diseñar, implementar, dar seguimiento y continuidad a las políticas, agendas y planes de transformación digital, además de promover mecanismos de coordinación entre distintas autoridades e instituciones públicas y mesas de diálogo con el sector privado y las partes interesadas.
	Objetivo 9: Contar con un marco legal y regulatorio actualizado que garantice la seguridad jurídica, la confianza y la protección de los derechos de las personas en el entorno digital, sobre la base de principios internacionalmente acordados y la participación de todas las partes interesadas.
	Objetivo 10: Mejorar los procesos de medición de la adopción de tecnologías digitales en la economía y la sociedad, y reforzar la producción y armonización de estadísticas oficiales, prestando especial atención a las metas propuestas en esta Agenda Digital para América Latina y el Caribe (eLAC2024) y los indicadores con dimensión de género.
	Objetivo 11: Promover políticas y estrategias de ciberseguridad con marcos institucionales y normativos coherentes con recomendaciones, estándares internacionales y derechos humanos, que prevean el desarrollo de capacidades, espacios de coordinación y cooperación regional e internacional, el intercambio de información, la articulación público-privada, la protección de datos y las infraestructuras críticas, además de la creación y el fortalecimiento de equipos de respuesta ante emergencias informáticas.
	Objetivo 12: Promover estrategias y políticas en relación con la prevención e investigación de los ciberdelitos que incluyan el desarrollo de capacidades estatales, la implementación de estándares internacionales en materia de estadísticas e indicadores, y la creación y el fortalecimiento de las redes de asistencia y cooperación regional.

TRANSFORMACIÓN DIGITAL PRODUCTIVA Y SOSTENIBLE

Economía digital, emprendimiento e innovación	Objetivo 13: Impulsar el uso efectivo de tecnologías digitales emergentes para promover la productividad, fomentar la innovación y el emprendimiento, previéndose especialmente soluciones de Internet de las cosas, inteligencia artificial y tecnologías amigables con el medioambiente, con resguardo de los derechos humanos y el uso ético de la tecnología.
	Objetivo 14: Fomentar la transformación digital de las empresas con especial atención en las microempresas y pequeñas y medianas empresas (mipymes), teniendo en cuenta la promoción de capacidades, los mecanismos de financiamiento, el acceso y la adopción de tecnología y las herramientas de comercio electrónico, entre otros instrumentos.
	Objetivo 15: Promover el emprendimiento y la creación de empresas de base tecnológica que den sostén a los procesos de transformación digital, mediante acciones de colaboración público-privada, instrumentos de promoción industrial, incubadoras, aceleradores y redes empresariales.
	Objetivo 16: Promover la innovación financiera, el desarrollo de opciones diversificadas de financiamiento y nuevos modelos de negocio aplicados al sector financiero, especialmente instrumentos de inversión, y la promoción de medios de pago digitales seguros.
Digitalización para la sostenibilidad	Objetivo 17: Promover la transformación digital de sectores estratégicos como la agricultura, la salud, la industria, el comercio, el turismo y la movilidad, entre otros, con la finalidad de contribuir al desarrollo, la productividad, la innovación y la sostenibilidad.
	Objetivo 18: Promover el uso de tecnologías digitales para prevenir, mitigar y adaptarse a los efectos del cambio climático, los desastres naturales y las emergencias sanitarias.
	Objetivo 19: Promover políticas e instrumentos que potencien la sostenibilidad mediante tecnologías digitales que permitan reducir los efectos negativos en el medioambiente con énfasis en las emisiones de gases de efecto invernadero y los sectores contaminantes.

Transformación digital para el bienestar	
Inclusión digital para la igualdad de oportunidades	Objetivo 20: Fomentar las nuevas formas de empleo y teletrabajo, actualizando las políticas laborales y las normas para asegurar una protección social adecuada, el trabajo digno, la salud, el diálogo social y la participación de los trabajadores en la economía digital.
	Objetivo 21: Promover la accesibilidad en el entorno digital para facilitar la inclusión económica y social de las personas con discapacidad, en situaciones de vulnerabilidad y con necesidades específicas.
	Objetivo 22: Adoptar una perspectiva integral de igualdad de género e inclusión en las políticas digitales para asegurar la disminución de todas las brechas digitales de género, con especial atención en la integración de niñas y mujeres a la sociedad
Innovación pública y transformación digital del Estado	Objetivo 23: Desarrollar servicios públicos digitales con un modelo de atención centrado en la ciudadanía, proactivo y omnicanal.
	Objetivo 24: Generar capacidades para apoyar la implementación de la firma digital, y acelerar el uso de la firma y los servicios digitales transfronterizos, fortaleciendo las transacciones digitales para que se realicen de manera confiable y segura en un marco de integración regional.
	Objetivo 25: Promover estrategias de interoperabilidad y gobernanza de datos para mejorar la toma de decisiones y la gestión pública, con una administración adecuada de personas, procesos y tecnología.
	Objetivo 26: Promover el enfoque de gobierno abierto y las estrategias de apertura de datos para fomentar la transparencia, la innovación, la retroalimentación, la rendición de cuentas y la participación ciudadana en instancias de intercambio de experiencias y diálogo regional.
	Objetivo 27: Adoptar sistemas digitales para modernizar las compras gubernamentales de bienes, servicios y obras públicas con el objetivo de asegurar la transparencia, el monitoreo, la fiscalización ciudadana y una efectiva rendición de cuentas.
	Objetivo 28: Promover la adopción de la identidad digital y los servicios de computación en la nube por parte de los gobiernos con el fin de potenciar la infraestructura pública digital, considerando la identidad digital como elemento habilitador de la economía digital y un instrumento para promover la inclusión.
	Objetivo 29: Impulsar agendas y estrategias digitales a nivel de comunidades, ciudades y gobiernos locales para avanzar en la transformación digital y atender desafíos en materia de gobierno, transporte, movilidad, gestión de recursos, seguridad y desarrollo productivo, entre otros.

NUEVAS ALIANZAS DIGITALES PARA LA PROSPERIDAD	
Cooperación e integración digital regional	Objetivo 30: Mejorar los procesos de cooperación regional en materia digital, incluidos los foros de diálogo y de múltiples partes interesadas sobre la gobernanza de Internet para promover las prioridades regionales, al tiempo que se refuerzan los valores democráticos, la soberanía de los pueblos y los derechos fundamentales en materia de solidaridad e inclusión, libertad en la toma de decisiones, participación, seguridad y sostenibilidad.
	Objetivo 31: Promover el establecimiento de un mercado digital regional y el comercio electrónico transfronterizo mediante la reducción de barreras administrativas, la convergencia normativa, la mejora de los servicios postales y de logística y la innovación en los servicios de pagos digitales, mediante una coordinación, una cooperación y un diálogo mejores entre organizaciones y procesos de integración a nivel regional.

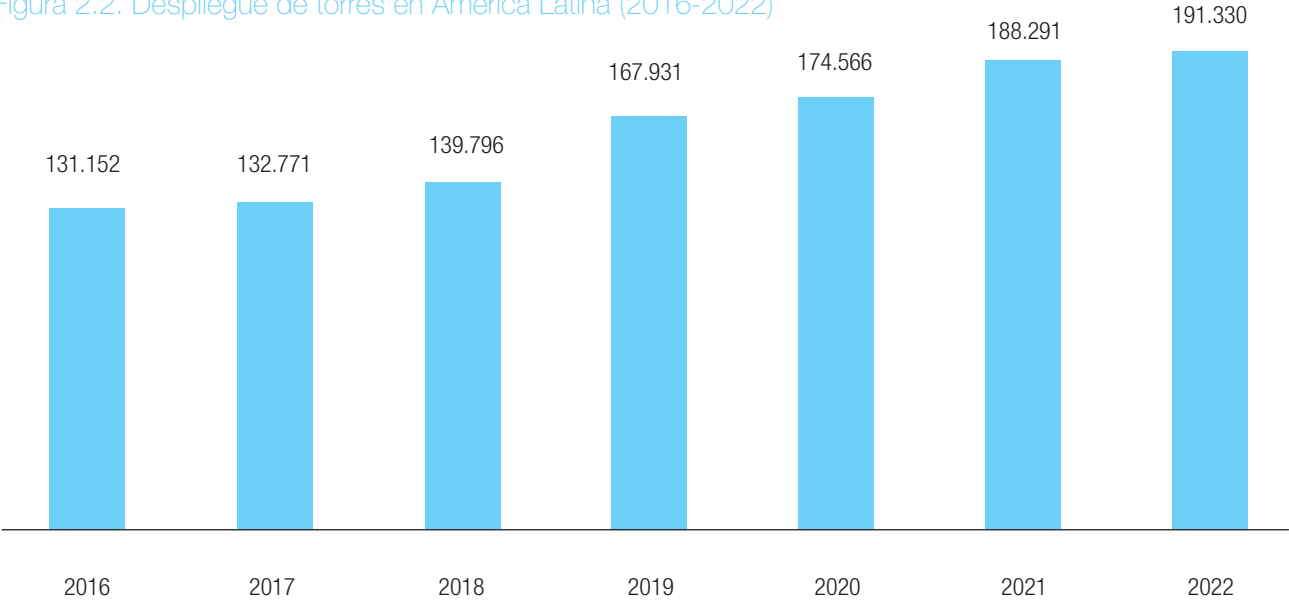
Fuente: Elaboración propia con base a CEPAL, 2022.

2.1.2. La compartición de infraestructuras pasivas en América Latina

Según Katz, Melguizo, Callorda & Valencia (2022) durante los últimos 15 años las empresas de torres de telecomunicaciones¹ han aparecido como especialistas en la cadena de valor, asumiendo un rol específico. Durante el desarrollo inicial de cualquier empresa, estas deben fabri-

car sus propios insumos y a partir de esto, surgen las cadenas de valor. En ellas, una empresa es la que “controla todas las etapas y funciones requeridas para el desarrollo del producto final” (p.51). No obstante, conforme las empresas proveedoras de “insumos intermediarios se vuelven más expertas en tecnología y más confiables, hay menos incentivos para mantener la integración vertical a lo largo de la cadena de suministro” (Katz, Melguizo, Callorda & Valencia, 2022, p.51).

Figura 2.2. Despliegue de torres en América Latina (2016-2022)



Fuente: Elaboración propia con base a Katz, Melguizo, Callorda & Valencia (2022).

¹ Pueden ser definidas como las “empresas especializadas en la gestión de infraestructuras de redes móviles, por ejemplo,

torres y emplazamientos de celdas pequeñas” (Katz, Melguizo, Callorda & Valencia, 2022).

A partir de esto, se genera una fragmentación en la cadena de valor en donde aparecen empresas especialistas “que se benefician de las eficiencias asociadas a las economías de escala y conocimiento” (Katz, Melguizo, Callorda & Valencia, 2022, p.51). Justamente, esto es lo que ha ocurrido en América Latina, de hecho, en los 12 países más grandes de la zona se instalaron un total de 191 330 torres de telecomunicaciones durante el 2022; mostrando un crecimiento anual del 6,91% entre el 2016 y el 2022.

En paralelo a esta tendencia, en Centroamérica se ha experimentado un crecimiento bastante significativo en la instalación de torres de telecomunicaciones desde el 2010. Los mayores incrementos se han dado en El Salvador (14,52%), Guatemala (10,21%), Nicaragua (9,73%) y Perú (8,39%). En los demás países de la región “el despliegue de torres ha crecido a una tasa compuesta que oscila entre el 2,69% y el 6,96%” (Katz, Melguizo, Callorda & Valencia, 2022, p.52).

Tabla 2.2. Despliegue de torres de telecomunicaciones en países seleccionados de América Latina (2016-2022)

País	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	TACC 2016-2022
Argentina	---	---	---	17 279	17399	17 577	17 683	---
Brasil	58 358	56 957	59 778	64 790	68 542	67 903	68 325	2,66%
Chile	8640	8626	8968	9164	9029	9441	9950	2,38%
Colombia	15 359	15 448	16 442	17 552	17 473	17 943	17972	2,65%
Costa Rica	3055	3302	3926	3999	3780	4255	4286	5,81%
Ecuador	---	---	---	---	---	5930	5852	---
El Salvador	1264	1267	1683	1728	1760	2850	2851	14,52%
Guatemala	3638	3676	3742	4002	4002	6571	6518	10,21%
México	26 069	29 797	31 548	33 874	34 835	37 060	39 038	5,04%
Nicaragua	1025	1155	1231	1364	1364	1785	1789	9,73%
Panamá	1577	1639	1656	1726	1726	2211	2198	5,69%
Perú	9167	10 604	11 121	12 452	14 656	14 765	14 868	8,39%

Fuente: Tomado de Katz, Melguizo, Callorda & Valencia (2022).

Por otro lado, al examinar la densidad de las torres de telecomunicaciones instaladas se observan importantes diferencias en el despliegue de estas infraestructuras. En ese sentido, se registra mayor número de torres por millón de habitantes en Costa Rica, Panamá, Chile, Perú y El Salva-

dor; lo que contrasta con países como Brasil y Nicaragua. Este tipo de diferencias pueden indicar “un posible exceso de despliegue en algunos países” (Katz, Melguizo, Callorda & Valencia, 2022, p.52).

Tabla 2.3. América Latina. Densidad de torres (2022)

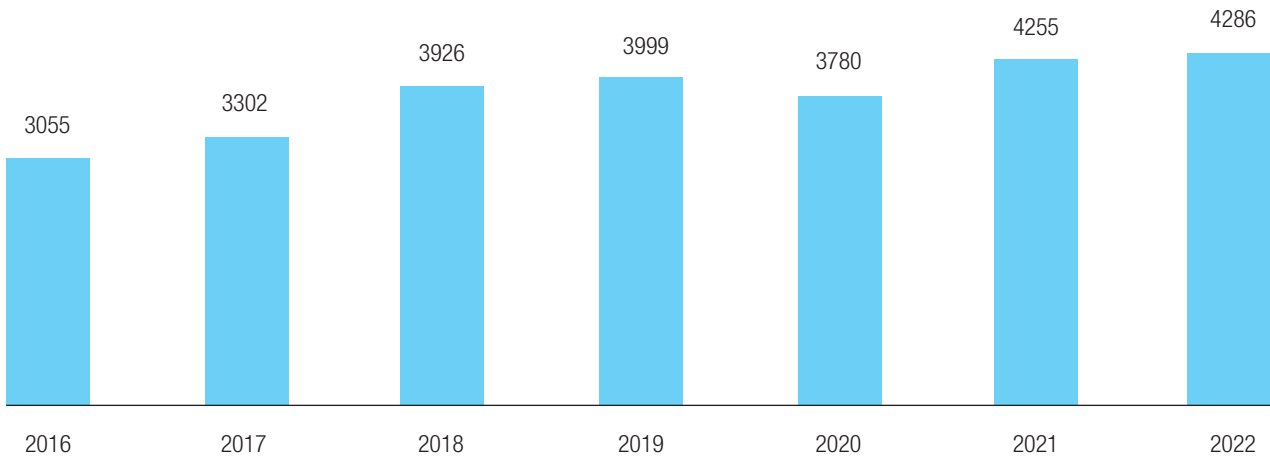
País	Torres	Torres por millón de habitantes	Torres por km2 de superficie
Argentina	17 683	382	0,65
Brasil	68 325	319	0,82
Chile	9950	479	1,34
Colombia	17 972	351	1,62
Costa Rica	4826	821	8,39
Ecuador	5852	334	2,36
El Salvador	2851	437	13,76
Guatemala	6518	358	6,08
México	39 038	300	2,01
Nicaragua	1789	271	1,49
Panamá	2198	500	2,96
Perú	14 868	435	1,16

Fuente: Tomado de Katz, Melguizo, Callorda & Valencia (2022).

Al analizar más cercanamente el caso de Costa Rica, se evidencia que hay una abrumadora cantidad de torres desplegadas por habitante. De hecho, hasta el 2022 el país registraba un total de 4286 torres de telecomunicaciones,

las cuales han venido creciendo sistemáticamente desde el 2016 y hasta el 2022. La excepción a esto se dio en el 2020, cuando por primera vez, se experimentó un descenso en el número de torres desplegadas (Katz, Melguizo, Callorda & Valencia, 2022).

Figura 2.3. Torres de telecomunicaciones desplegadas en Costa Rica



Fuente: Elaboración propia con base a Katz, Melguizo, Callorda & Valencia (2022).

En paralelo a esta tendencia de crecimiento en el número de torres de telecomunicaciones, el sector ha evolucionado paulatinamente para propiciar la aparición de más actores independientes y empresas que son propiedad de los operadores móviles (Katz, Melguizo, Callorda & Valencia, 2022). Esto ha sido el común denominador en toda la

región y en el caso de Costa Rica se observa que aunque el número de operadores en el mercado se incrementó hasta el 2020, después de dicha fecha se registra un descenso en la presencia de los operadores. Sin embargo, no ocurrió lo mismo con las empresas de los operadores y las empresas independientes, las cuales tendido a crecer desde el 2016.

Tabla 2.4. Costa Rica: Estructura propietaria de torres (2016-2022)

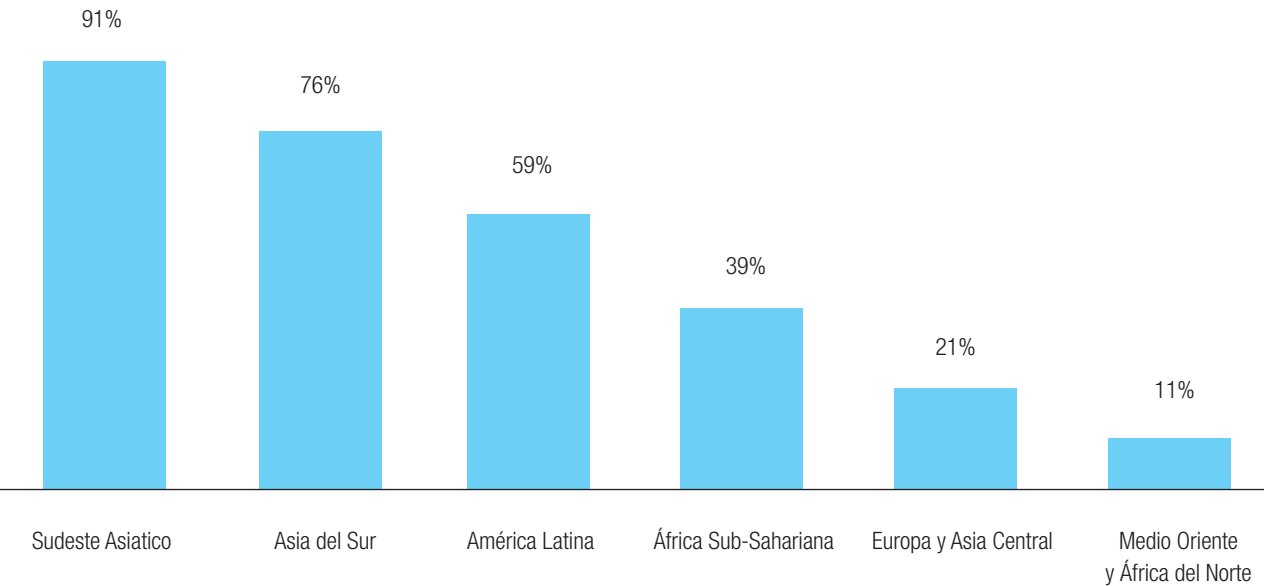
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022q*
Operadores	1450	1450	1516	1585	1615	1150	1150
Empresa propiedad de operadores	216	248	272	298	302	871	871
Empresa independiente	1389	1604	1839	2116	1863	2234	2265

Fuente: Elaboración propia con base a Katz, Melguizo, Callorda & Valencia (2022).
 *Nota: Se refiere al segundo semestre del 2022.

Cuando se analiza la estructura de la industria de las torres de telecomunicaciones en América Latina, se evidencia que “la mitad de base está operada por empresas independientes” (Katz, Melguizo, Callorda & Valencia, 2022, p.55), distinguiéndose los casos de Brasil y Guatemala, por ser países en los que estas empresas son las dueñas de

un gran número de las torres desplegadas. Por otro lado, cuando se compara la industria en Latinoamérica con la de otras regiones se identifica que “la industria de torres latinoamericana está bastante desarrollada, con indicadores tan solo por detrás de Asia meridional y emergente” (Katz, Melguizo, Callorda & Valencia, 2022, p.56).

Figura 2.4. Porcentaje de torres gestionadas por empresas de torres



Fuente: Elaboración propia con base a Katz, Melguizo, Callorda & Valencia (2022).

Distintos estudios han evidenciado que el “éxito comercial de las empresas de torres se correlaciona positivamente con el desarrollo de la industria de las comunicaciones móviles” (Katz, Melguizo, Callorda & Valencia, 2022, p.54). El análisis muestra que los mercados en los que hay mayor penetración del modelo de negocio de las empresas de torres de telecomunicaciones (es decir, que tienen una cuota de mercado de más del 50%) tiende a ser más alta la cobertura de la población con tecnología 4G es 10 puntos porcentuales al igual que la velocidad media de descarga; mientras que el precio de internet móvil tiene a ser más bajo (Katz, Melguizo, Callorda & Valencia, 2022).

En ese sentido, el desarrollo de esta industria ha planteado la necesidad de examinar la relación de las torres operadas por empresas independientes con el desempeño de la industria móvil y sobre todo “¿representa la aparición de un sector «especializado» centrado exclusivamente en la provisión de infraestructura pasiva un impacto de la cadena de valor de la industria móvil?” (Katz, Melguizo, Callorda & Valencia, 2022, p.54).

Para ello, la investigación de Katz, Melguizo, Callorda & Valencia (2022) diseñó dos modelos de análisis. En el

primero de estos, se dividió una muestra de países latinoamericanos “entre los que experimentan un crecimiento considerable del sector de las empresas de torres y los que no, y mide una serie de parámetros que evalúan el desarrollo de la industria móvil” (p.54). De la mano de esto, se construyó un modelo econométrico “que controle por factores exógenos y permita fundamentar la existencia de una causalidad” (Katz, Melguizo, Callorda & Valencia, 2022, p.54).

Al diferenciar entre las empresas de torres independientes y las que son propiedad de los operadores móviles, se pueden “formar tres grupos de naciones latinoamericanas con base a estas dos métricas” (Katz, Melguizo, Callorda & Valencia, 2022, p.58). Los países líderes, los promedio y los rezagados. Mientras que en los primeros la “proporción de torres propiedad de actores independientes es superior al 52 por ciento y las torres independientes per cápita superan las 225 (Katz, Melguizo, Callorda & Valencia, 2022, p.59) en las otras dos categorías, la proporción de empresas independientes es menos del 52% y la densidad de torres per cápita menor a 225.

Tabla 2.5. Agrupaciones de países por desarrollo independiente de empresas de torres

Panel A

	Líderes		Promedio		Rezagado	
	Condiciones	Países	Condiciones	Países	Condiciones	Países
Cuota de empresas independientes	>52 %	-Brasil (72%) -Chile (56%) -Costa Rica (53%) -Nicaragua (53%)	44-52%	-Colombia (50%) -El Salvador (45%) -Panamá (44%) -Perú (48%)	<44 %	Argentina (9%) Ecuador (43%) Guatemala (18%) México (43%)
Torres per cápita propiedad de empresas independientes	>225	-Brasil (229) -Chile (267) -Costa Rica (431) -Panamá (227)	144-225	-Colombia (176) -Ecuador (144) -El Salvador (197) -Nicaragua (144) -Perú (209)	<144	-Argentina (34) -Guatemala (65) -México (124)

Panel B

Países líderes	Promedio & Rezagados	
-Brasil -Chile -Costa Rica -Panamá	-Argentina -Colombia -Ecuador -El Salvador	-Guatemala -México -Nicaragua -Perú

Fuente: Tomado de Katz, Melguizo, Callorda & Valencia (2022).

En esta línea, el análisis realizado mostró que los países con mayor cantidad de torres que pertenecen a empresas independientes y un mayor despliegue de torres, tienden a tener mejores métricas de rendimiento móvil, que en los países en los que esto no es así. Esto se evidencia en aspectos como la cobertura y el acceso, la velocidad de la banda ancha móvil y su adopción por parte de los consumidores, la asequibilidad de los servicios, la inversión del capital y la competencia del sector (Katz, Melguizo, Callorda & Valencia, 2022). Por otro lado, el análisis del modelo econométrico evidencia que hay una causalidad entre el desarrollo de las empresas de torres independientes y las métricas de desempeño de la industria de las telecomunicaciones móviles. En ese sentido, los principales hallazgos muestran que:

- Un aumento en el número de torres independientes del 10 % determina, como mínimo, un incremento en los niveles de cobertura 4G del 0,96 %.

- Un aumento del 10 % en el número de torres independientes resulta en un aumento de los niveles de adopción de la banda ancha móvil del 0,51 %.
- Un aumento del 10 % en el número de torres independientes conlleva un incremento de los niveles de calidad del servicio (medido este como velocidad de descarga de la banda ancha móvil) del 2,05 %.
- Un aumento del 10 % en el número de torres independientes se asocia con un aumento de los niveles de competencia en el mercado de la telefonía móvil (medido estos como una disminución del índice Herfindahl Hirschman que mide la concentración del sector —un índice más bajo representa una competencia más intensa—) del 0,46 %.

Tabla 2.6. Características regulatorias para el despliegue de infraestructuras pasivas

País	CRI	ECU	COL	PER	PAN	CHI	SLV	ARG	BRA	NIC	GTM
Dimensión											
La regulación menciona al proveedor de infraestructura											
Normativa específica para la industria de torres											
No se requiere licencia u obtener certificado											
Despliegue armonizado a nivel nacional											
Procedimiento ligero para desplegar infraestructura											
Tasas de implantación establecidas por la administración central											
Tarifas de arrendamiento no determinadas por la administración central											
Política de despliegue de infraestructura 5G											
Planes para la regulación futura											
Modelos de buenas prácticas											

 Si  No  Parcialmente

No entrevistados

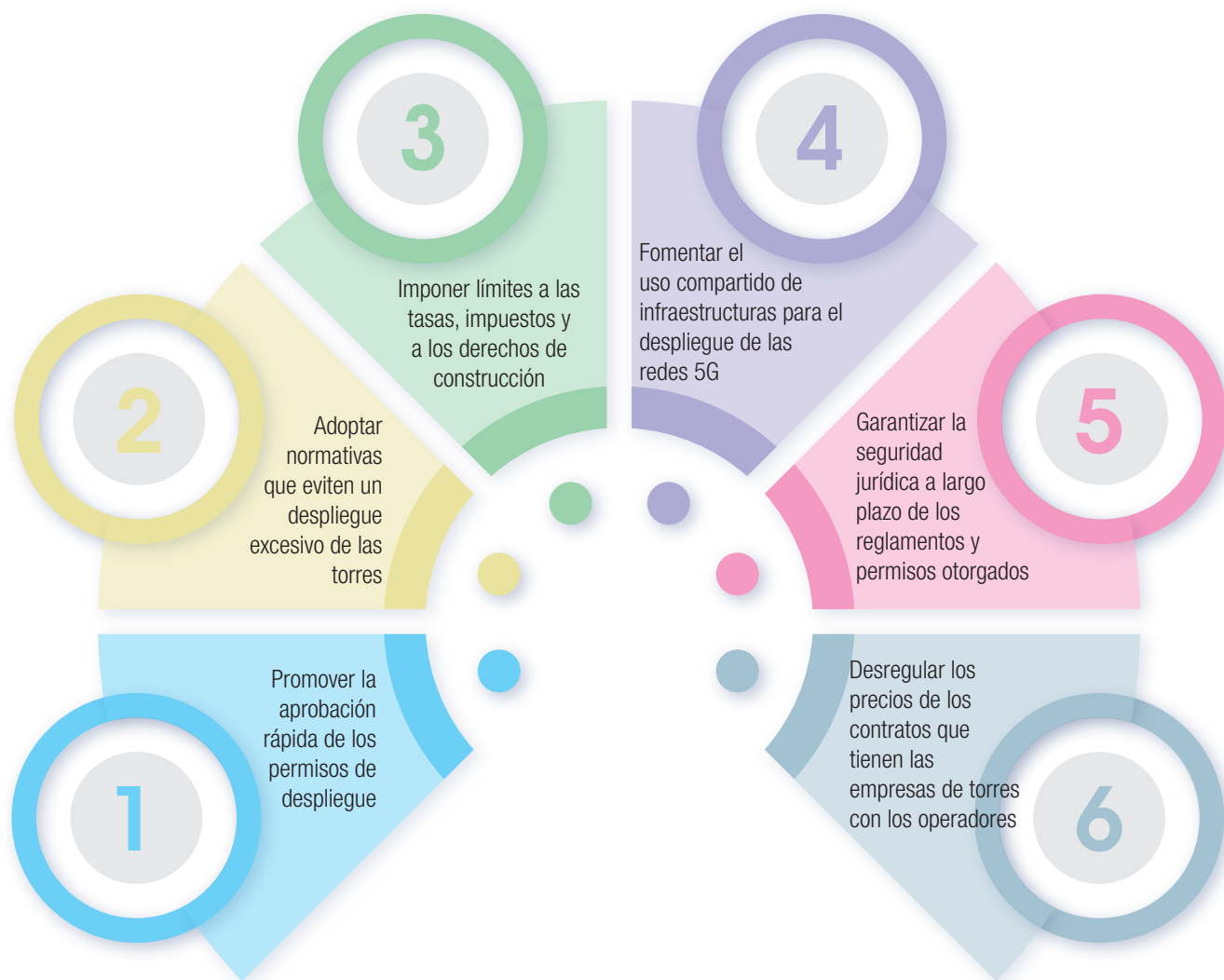
Fuente: Tomado de Katz, Melguizo, Callorda & Valencia (2022).

2.1.3. Regulación y políticas públicas que inciden en la industria de las torres de telecomunicaciones

El estudio de Katz, Melguizo, Callorda & Valencia (2022) también identifica un conjunto de requisitos políticos y

regulatorios para mejorar el desarrollo del sector de la industria de torres de telecomunicaciones en América Latina. Para ello resulta fundamental que se adopte una normativa que ayude a garantizar la sostenibilidad de la industria independiente de torres de telecomunicaciones. Esta debe contemplar al menos 6 aspectos esenciales (ver figura 2.5).

Figura 2.5. Requisitos para apoyar la sostenibilidad de la industria de telecomunicaciones



Fuente: Elaboración propia con base a Katz, Melguizo, Callorda & Valencia (2022).

Sin concesiones y hacia la aprobación rápida de los permisos de despliegue

Debido a que la construcción de una torre es un proceso que no depende de un bien público, (como el espectro radioeléctrico u otro) y a que la industria de torres “no es un monopolio natural que requiera un régimen de concesión, como en el caso de la transmisión de energía y los ferrocarriles” (Katz, Melguizo, Callorda & Valencia, 2022, p.73), esta no debe ser sometida a un régimen concesional.

Por otro lado, la autonomía municipal de muchas municipalidades latinoamericanas para otorgar permisos para la colocación de antenas y el cobro de derechos de pago para el despliegue ha provocado que muchas regulaciones sean “muy restrictivas, poco transparentes, burocráticas e incluso irracionales en el caso de la obtención de permisos municipales” (Katz, Melguizo, Callorda & Valencia, 2022, p.73). En otros casos han adoptado sus propias interpretaciones sobre las radiaciones no ionizantes y emitido reglas específicas sobre las alturas y distancias de las torres, su disposición en el uso espacio público y la evaluación del impacto ambiental.

Todo esto ha ocasionado barreras que incrementan los costes de instalar infraestructuras pasivas y de realizar el despliegue en general. Este tipo de trabas ha planteado la necesidad de verificar la coherencia política vertical para evitar choques entre las jurisdicciones local y federal y orientar la colocación de las infraestructuras en los aspectos prioritarios para el desarrollo de esta industria.

Evitar un despliegue excesivo de la infraestructura

De acuerdo con los autores, la excesiva instalación de torres en la región se ha dado por especulación financiera, lo que ha ocasionado que algunos países latinoamericanos tengan “un número extremadamente elevado de torres por población y por abonados a la telefonía móvil” (Katz, Melguizo, Callorda & Valencia, 2022, p.76). El problema de esto es que si una torre no alberga los radios de más de un operador su rentabilidad económica resulta cuestionable. A partir de esta premisa, se considera que las políticas y normativas deben:

1. Fomentar la coubicación de los equipos de telecomunicaciones de las infraestructuras ya creadas.
2. Promover el uso compartido de las infraestructuras.
3. Definir “distancias mínimas para la construcción de torres y así evitar la proliferación de estructuras” (Katz, Melguizo, Callorda & Valencia, 2022, p.78).

Junto con esto hay que procurar que las infraestructuras construidas cumplan con estándares que certifiquen la calidad de las construcciones realizadas, evitando con ello “la especulación que se produce en torno al sobredespliegue de torres” (Katz, Melguizo, Callorda & Valencia, 2022, p.78).

Imposición de límites a las tasas, impuestos y a los derechos de construcción

Las tasas e impuestos constituyen obligaciones fiscales con las que deben cumplir los operadores y que afectan los “recursos disponibles para la inversión de capital (inversión en despliegue de redes, o incluso en investigación y desarrollo)” (Katz, Melguizo, Callorda & Valencia, 2022, p.78). Debido a que los impuestos suelen aumentar la tasa de retorno del capital invertido, dicho aspecto suele ser considerado antes de que una empresa decida invertir en un área o proyecto específico. Es así como la fiscalidad puede actuar como un incentivo (o no) para invertir y que afecta el despliegue de torres, sobre todo por las cargas tributarias que suelen imponer los municipios.

Cabe señalar que en el caso de Costa Rica, los municipios recaudan tres tasas distintas que se expresan en: 1) los permisos de construcción (donde se cobra el 1% de los costos de la construcción y que estima el CFIA), 2) el impuesto municipal (que se cobra a todas las empresas que están en el cantón y que varía entre el 0,1% y el 0,4% de los ingresos brutos de la empresa) y 3) el impuesto de bienes inmuebles (que es del 0,25% del valor de la propiedad) (Katz, Melguizo, Callorda & Valencia, 2022, p.78).

Fomentar el uso compartido de infraestructuras para el despliegue de redes 5G

El desarrollo de las redes 5G requiere de una densificación y de un despliegue masivo de antenas que permitan contar una cobertura adecuada que habilite un gran tráfico de

datos en diferentes espacios. Tomando en cuenta que las antenas no se instalarán necesariamente en torres, sino en otros sitios como “en los lados de los edificios, en postes o en la infraestructura de las calles” (Katz, Melguizo, Callorda & Valencia, 2022, p.81) y que los emplazamientos de las celdas pequeñas suelen hacerse en postes de luz o de otros servicios públicos resulta evidente que se requerirá regular la zonificación para evitar el despliegue excesivo de estas infraestructuras.

Es por esto que en la disposición de nuevas celdas la regulación deberá adoptar medidas como las siguientes:

- Distancia mínima de 50 metros entre postes de 15 metros y 100 metros, para alturas superiores a 15 metros.
- La regulación del derecho de paso debe limitarse a las microceldas de hasta 15 metros.

- La distancia mínima entre las microceldas debe aplicarse también en el caso de la propiedad privada.
- Los emplazamientos en edificios públicos y derechos de paso deben ofrecerse a precios de mercado.
- Los permisos para pequeños despliegues tienen que incluir la autorización para el tendido de fibra para backhaul.
- La regulación de las microceldas no debe discriminar a las macroceldas ni a las torres de telefonía móvil.
- Los permisos para el despliegue de las microceldas deben procesarse en un plazo no superior a treinta días, aunque no se requieren permisos en caso de que las radios se instalen en una estructura urbana preexistente (edificios) (Katz, Melguizo, Callorda & Valencia, 2022, p.82).

Recuadro 2.1

¿Cómo ocurre la compartición de infraestructuras de telecomunicaciones?

La compartición de infraestructuras pasivas puede ser realizado de diversas formas:

1. En el mercado de los servicios móviles, puede ocurrir cuando se comparten los sitios donde están ubicadas las radiobases, “por lo que todos los componentes de la red en el emplazamiento pertenecen a cada operador” (Katz, Melguizo, Callorda & Valencia, 2022, p.39).
2. Cuando los operados colocan sus equipos propios en las torres, se firma un acuerdo de compartición que puede incluir a 2 o más operadores para compartir los activos físicos y las redes de transporte; además, puede incluir a empresas independientes que ejercen el rol de anfitriones neutrales. En este modelo se pueden reducir los costos de alquiler y/o la compra del emplazamiento y en este, el propietario del emplazamiento es quien cobra el alquiler por el uso de infraestructura.
3. Si la compartición se da en el sector de la telefonía fija, esta puede “incluir el uso de ductos proporcionados por un operador de infraestructuras (compañía eléctrica, compañía de agua, metro, etc.) o postes de una empresa de distribución de electricidad que cobra una cantidad fija por el uso del poste” (Katz, Melguizo, Callorda & Valencia, 2022, p.39).

El uso compartido de infraestructuras es una práctica que ayuda a disminuir los costos para los operadores (operativos y de inversión), por lo que puede “mejorar la rentabilidad al externalizar los servicios de explotación de las redes móviles” (Katz, Melguizo, Callorda & Valencia, 2022, p.39). Otros de los beneficios que han sido asociados tienen que ver con estimular la conectividad digital con menor costo, incrementar la calidad de los servicios y elevar “la inversión total en las redes de la industria” (Katz, Melguizo, Callorda & Valencia, 2022, p.40).

Fuente: Elaboración propia con base a Katz, Melguizo, Callorda & Valencia, (2022).

Desregulación de los precios de los contratos que tienen las empresas de torres con los operadores

La regulación de precios se ha usado cuando en los mercados, no se producen precios que son competitivos. En décadas pasadas, esta práctica se aplicó en el sector de las telecomunicaciones para lograr eficiencia y dotar de servicios de telecomunicaciones bajo un enfoque de equidad. Asimismo, en su momento, los precios de interconexión han sido regulados con el fin de “evitar comportamientos anticompetitivos de operadores involucrados en momentos de liberalización del mercado” (Katz, Melguizo, Callorda & Valencia, 2022, p. 82).

Más recientemente, se ha valorado la posibilidad de regular los precios pactados en los contratos de las empresas que brindan la infraestructura y las que proveen servicios de telecomunicaciones. Sin embargo, se cuestiona dicha posición porque los contratos para arrendamiento de espacio en las torres suelen efectuarse entre dos partes privadas, el precio fijado no evidencia un cobro excesivo y porque la fijación de precios puede desincentivar la inversión de infraestructuras al afectar el rendimiento “que un propietario de infraestructura esperaría recibir como resultado de sus esfuerzos de inversión” (Katz, Melguizo, Callorda & Valencia, 2022, p. 83). Es por esto que se considera que los “precios que se cobran entre una empresa de torres independiente y los operadores inalámbricos no deben regularse” (Katz, Melguizo, Callorda & Valencia, 2022, p. 82).

Promover la seguridad jurídica de los reglamentos y permisos

Dado que el sector de la industria de torres de telecomunicaciones es intensivo en capital, donde se suelen realizar grandes inversiones por adelantando y cuya monetización completa “tiende a ocurrir después de varios años” (Katz, Melguizo, Callorda & Valencia, 2022, p. 82). Por tal razón y ante las variaciones en el estado financiero y en el crecimiento económico de América Latina es que se considera necesario que se adopte un “marco regulador e institucional predecible y estable que suavice los altibajos y fomente la inversión nacional e internacional a largo plazo” (Katz, Melguizo, Callorda & Valencia, 2022, p. 82).

En línea con las oportunidades de mejora mencionadas por el estudio de Katz, Melguizo, Callorda & Valencia también se identifican un conjunto de buenas prácticas internacionales para desarrollar una industria de torres de telecomunicaciones sostenible. Para ello, se tomó como referencia las experiencias de Corea del Sur, Canadá, Reino Unido y Estados Unidos. Según esto, las mejores prácticas han llevado a la aprobación rápida de permisos, integran una regulación que evita la sobreexplotación, limita las tasas e impuestos fijados, fomenta la compartición de infraestructuras requeridas para el despliegue de las redes 5G y brinda garantías a largo plazo en los reglamentos y permisos.

Tabla 2.7 Resumen de las mejores prácticas internacionales

Aprobaciones rápidas de permisos	-No se requiere registrarse con el regulador para operar en el país. -Se cuenta con leyes que están en armonía con la regulación local y los procedimientos son expeditos para solicitar los permisos de construcción. -La normativa nacional detalla los aspectos técnicos para instalar las torres en los municipios.
Regulación para evitar la sobreexplotación	-Se cuenta con planes o manuales de buenas prácticas para complementar las regulaciones que promueven la construcción de infraestructuras de telecomunicaciones. -Hay normativa para promover el uso compartido y la coubicación y se controla la proliferación de infraestructuras. -Hay un régimen normalizado de permisos de construcción y de directrices nacionales para cobrar las tasas/ impuestos por infraestructuras.
Limitaciones de las tasas e impuestos	-Adopción de Códigos de buenas prácticas o de incentivos para que el gobierno central guíe a las Administraciones Locales.

Compartición de infraestructuras para el despliegue de redes 5G	-Se emite normativa para fomentar el despliegue de redes 5G y la disposición de micro células.
Regulación de precios	-No se adopta normativa que fije los montos por arrendamiento de infraestructuras entre operadores de infraestructuras y proveedores de servicios de telecomunicaciones.
Garantías a largo plazo en los reglamentos y normativa	-Regulación específica para orientar el despliegue de las infraestructuras pasivas.

Fuente: Elaboración propia con base a Katz, Melguizo, Callorda & Valencia (2022).

1.1.3. Despliegues de redes 5G en el mundo y América Latina

Estimaciones para el 2024, indican que para dicho año el 40% de la población mundial (1.5 billones de personas) tendrá acceso a tecnología 5G, configurando un “mercado global de infraestructura de redes de unos \$28 billones para el 2023” (Chaves, 2021, párr.3). Proyecciones más recientes, esperan que “para 2025, alrededor del 14% de los accesos a redes móviles sean a través de la tecnología 5G” (Statista Research Department, 2023, párr.1). Según datos de la organización 5G Americas, hasta marzo del 2022, el despliegue de redes comerciales de LTE y 5G activadas en el mundo mostraba que el porcentaje de re-

des 5G era bajo en comparación al de las redes 4G, evidenciándose una diferencia de un 31% entre ambas (De León, 2022).

Cuando se analiza el desempeño por región, se nota que Europa y Asia son los dos continentes con mayor cantidad de redes 5G activas para ese momento, mientras que África, Oceanía aparecen como las zonas más rezagadas. Este atraso con las redes 5G en estas regiones, parece haber sido compensado con el crecimiento en la cantidad de activaciones de redes LTE. Por su parte Latinoamérica, también aparece rezagada en el número de redes 5G activas, mostrando un desempeño bastante similar al de Medio Oriente.

Tabla 2.8. Redes comerciales activadas en el mundo (marzo 2022-julio 2023)

Regiones	2022			2023	
	LTE	5G	Porcentaje 5G/LTE	LTE	5G
África	157	8	5	161	22
Asia	139	44	32	140	63
Europa	172	100	58	165	113
Latinoamérica	127	22	17	129	28
Medio Oriente	46	22	48	51	24
Oceanía	38	8	21	39	9
EEUU y Canadá	19	12	63	17	9
Total global	698	216	31	702	273

Fuente: Tomado de De León, 2022 y 5G Americas, 2023.

Hasta principios del 2022, todos los países de la Unión Europea (UE) tenían un servicio comercial de 5G habilitado en alguna parte de su territorio, por lo que estaban activas unas 112.000 estaciones base 5G y el 50% de los hogares de la UE estaban cubiertos por al menos una red de 5G. En el mismo periodo, 17 países de la Eurozona estaban preparando 12 corredores transfronterizos de 5G, los cuales buscaban “estimular el uso de 5G en los servicios de transporte” (De León, 2022, p.18). Los avances de la región europea evidencian que la inversión en infraestructura e inversión pública y privada, constituyen una enorme ventaja pues en la zona el 34% de los accesos móviles en 2025 sucederán gracias a la 5G, una tasa de adopción casi cinco veces más alta en comparación con algunas economías emergentes como las de América Latina, donde las previsiones indican que solo el 7% de las conexiones ocurrirán por medio de esta nueva tecnología en 2025 (Statista Research Department, 2023, párr.2).

Por su parte, China contaba con casi 1 millón de estaciones base instaladas, lo que representaba 8 veces más del número de estaciones base instaladas en la UE y 18 más que las desplegadas en los Estados Unidos. Por su parte, Corea del Sur destacaba por ser el país que tenía la mayor cantidad de estaciones base 5G por habitante; mientras que Estados Unidos era el que contaba con más cantidad de espectro asignado en banda milimétrica² -4 en total- (De León, 2022).

Al profundizar el análisis en los países de América Latina y el Caribe (ALC) reitera la tendencia de rezago señalada previamente. La tabla 2.9. evidencia que los únicos países de la zona que habían desplegado una red 5G hasta marzo del 2022 eran Argentina³, Colombia, México, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay, República Dominicana⁴,

2 Los sistemas 5G usan ondas milimétricas del espectro radioeléctrico que permiten que se conecten más dispositivos por área geográfica y que la telefonía inalámbrica sea mucho más segura y veloz; además de “conectar todo tipo de dispositivos a la red (equipo médico y educativo, electrodomésticos, automóviles, robots, y mucho más)” (Chaves, 2021, párr.3).

3 En Argentina, se estableció una conexión experimental de la red 5G en las “playas Bristol, Varese, Punta Mogotes y Grande, de Mar del Plata, sumada a otros cuatro de Pinamar y una de Cariló” (Castro, 2022, párr.3) por parte de Telecom Personal y Huawei.

4 República Dominicana desplegó su primera red móvil 5G “en 29 sitios de Santo Domingo, además, ampliará su cobertura al Gran Santo” (Castro, 2022, párr.5).

Tabla 2.9 Apertura de redes LTE y 5G por país en ALC (marzo 2022)

País	LTE	5G
Anguila	2	0
Antigua y Barbuda	3	0
Argentina	3	1
Aruba	2	0
Bahamas	2	0
Barbados	2	0
Belize	2	0
Bermuda	2	0
Bolivia	3	0
Brasil	6	4
Islas Caimán	2	0
Chile	4	3
Colombia	6	1
Costa Rica	3	0
Cuba	1	0
Curazao	2	0
Dominica	2	0
República Dominicana	3	1
Ecuador	3	0
El Salvador	4	0
Guyana Francesa	3	0
Grenada	3	0
Guatemala	2	0
Guyana	1	0
Haití	2	0
Honduras	2	0
Jamaica	2	0
Martinica	3	0
México	4	1
Nicaragua	2	0
Panamá	4	0
Paraguay	4	0
Perú	4	3

País	LTE	5G
Puerto Rico	3	3
Saint Kitts & Nevis	2	0
Santa Lucía	2	0
San Vicente y las Granadinas	2	0
Saint-Martin	3	0
Saint Marteen	2	0
Suriname	1	1
Trinidad y Tobago	2	1
Uruguay	3	1
Venezuela	3	0
Islas Vírgenes (Reino Unido)	3	0
Islas Vírgenes (EEUU)	3	2
TOTAL	127	22

Fuente: Tomado de Cepal, 2022.

Islas Vírgenes, Chile, Perú, Puerto Rico y Brasil⁵; siendo Brasil, Chile, Perú y Puerto Rico, los países con mayor cantidad de redes 5G desplegadas.

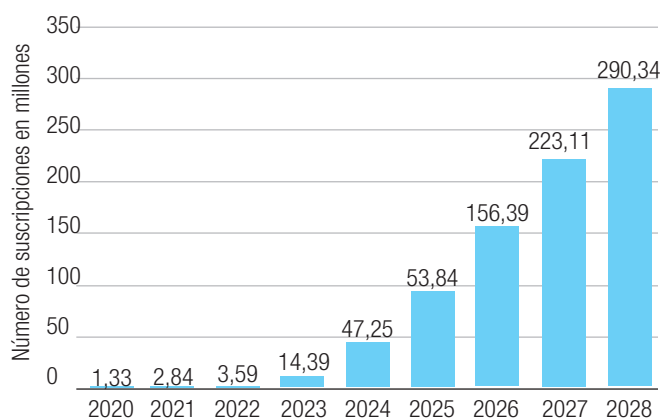
El comportamiento de estos despliegues parece ser el de dotar de servicios de telecomunicaciones más rápidos, “mejorar el comportamiento y lograr mayor eficiencia para bajar los costos. Recién cuando existan más aplicaciones propias de redes 5G se espera un impulso mayor, principalmente en LAC” (De León, 2022, p.23). De igual modo, debido a que las políticas de los países de la zona están favoreciendo la “culminación de despliegues de 4G, con mayor o menor grado de impulso a la 5G” (De León, 2022, p.19) por el surgimiento de otras versiones LTE-Advanced y LTE A Pro, dicha tecnología compite con los despliegues de redes 5G.

Esto podría estar relacionado con el bajo número de suscripciones móviles 5G que se han alcanzado en ALC entre el 2020 y el 2022. A pesar de eso, a partir del 2023 se empieza a identificar un crecimiento significativo en el número de suscripciones móviles 5G y es de esperar que

5 Durante el 2022, Brasil “adjudicó millonarias concesiones a 10 operadores, donde la Agencia Nacional de Telecomunicaciones (Anatel) creó dos grupos de trabajo para definir proyectos y monitorear el cumplimiento de obligaciones previstas por los concesionarios” (Castro, 2022, párr.7).

del 2023 al 2028, las conexiones a este tipo de tecnología se incrementen ante los avances en los despliegues y aperturas de las redes comerciales de 5G.

Figura 2.6. Número de suscripciones móviles 5G desde smartphones en América Latina y el Caribe de 2020 a 2028 (millones)



Fuente: Tomado de Statista Research Department, 2023.

No obstante, para que los Estados latinoamericanos puedan impulsar el despliegue de las redes 5G tendrán que realizar una importante inversión, de hecho, las 6 “mayores economías de América Latina -Brasil, México, Argentina, Colombia, Chile y Perú- necesitarían invertir en conjunto un total de 120.000 millones de dólares para que la tecnología 5G se despliegue a todo su territorio con una velocidad uniforme de 50 Mbps” (Statista Research Department, 2023, párr.3).

De lograr realizar las inversiones necesarias en la región se considera posible que el producto interno bruto (PIB) de Latinoamérica aumente en unos \$293.000 millones de dólares estadounidenses durante la próxima década (Statista Research Department, 2023), además de incrementar los productos de todos los sectores económicos con la introducción de esta tecnología.

Asimismo, según un estudio realizado en el 2022 por la *GSMA Intelligence*, los avances en la implementación de las redes 5G enfrentan desafíos relacionados con el mercado en el que se despliegan las redes, pues “los operadores han tenido presiones continuadas para generar ingresos adicionales junto a presiones para invertir, incluyendo en el espectro, las que han ido aumentando” (De León, 2022, p.21). Esta tecnología ha

producido un nuevo valor de sus servicios, que no ha sido aprovechado por los operadores que desarrollan la infraestructura de telecomunicaciones y las personas usuarias de las redes.

2.1.5. Asignación de espectro en América Latina

En América Latina, las redes telefónicas surgieron “como emprendimientos privados que durante el siglo XX fueron reemplazados por empresas estatales que consideraban a las telecomunicaciones una actividad de «monopolio natural»” (Centro de Estudios Latinoamericanos de América Latina, [Cet.la] y Telconomía, 2023, p.15). Esta forma de concebir las redes de telecomunicaciones se extendió en todo el mundo, no obstante, a partir de 1980 dicho modelo se modificó para dar paso a una era de liberalización y apertura de los mercados de telecomunicaciones.

La asignación de espectro radioeléctrico en América Latina está ligada con los movimientos realizados en el mercado de servicios móviles de los Estados Unidos, pues los cambios realizados en este país transformaron la forma como se venía dando la asignación de espectro radioeléctrico en la región latinoamericana. El punto de arranque sucedió en 1981 cuando la Comisión Federal de Comunicaciones (FCC) de los Estados Unidos decidió dividir al territorio nacional en 734 zonas para asignarles 2 bloques de espectro de 20 MHz en la banda de 800 MHz, rompiendo con ello el monopolio en servicios de telecomunicaciones, “migrando de un monopolio nacional a la creación de siete monopolios regionales” (Otero, 2023, párr.2).

Esto permitió la comercialización del servicio celular a partir de 1983 y supuso un enorme cambio pues antes de la decisión de la FCC, las concesiones de espectro “eran ofrecidas a perpetuidad para un servicio considerado artículo de lujo” (Otero, 2023, párr.2). Además, tradicionalmente, las licencias de espectro solían asignarse mediante concurso a las empresas consideradas como “candidatas naturales”, o a petición de interesados, y generalmente se otorgaba en un mismo acto administrativo una licencia de servicio y una de espectro. Fue durante la década de 1990 que se probaron a nivel internacional otros mecanismos para la asignación de espectro, como las loterías y subastas (Cet.la y Telconomía, 2023, p.16).

Con esta transformación, los servicios de telefonía móvil comenzaron a expandirse por otros países de América Latina y al abrirse estos mercados, la asignación de espectro tendió a realizarse mediante concursos de belleza “que garantizaban al operador incumbente establecido -usualmente propiedad del Estado- una concesión para servicios móviles” (Otero, 2023, párr.4).

Es así como para 1990 se llevaron a cabo numerosas reformas a las telecomunicaciones con metas tan diversas como la modernización del sector, así como de la institucionalidad y normativa vinculada, entre otros aspectos. Esto provocó un cambio en el rol del Estado, pues este dejó de ser el único proveedor de servicios de telecomunicaciones para convertirse en el ente regulador. En este contexto, ocurrió una masificación del servicio de telefonía móvil volviéndolo accesible a la población⁶.

Asimismo, una vez más, el panorama volvió a cambiar cuando la FCC celebró “un proceso de subasta para la oferta de servicios de comunicaciones personales (PCS por sus siglas en inglés) en la frecuencia de 1900 MHz” (Otero, 2023, párr.5). Esto repercutió en la asignación de espectro de los países latinoamericanos, pues los procesos de subasta pasaron a ser vistos como “nueva alternativa para recaudar fondos que sirvieran para cuadrar el presupuesto” (Otero, 2023, párr.6).

Además, con el modelo de las subastas la duración de las concesiones otorgadas empezó a reducirse en aras de “forzar una renovación que impulse nuevos desembolsos al Estado” (Otero, 2023, párr.7). De ese modo, las licencias pasaron a tener plazos de vigencia de 30, 20 años e inclusive 10 años, más recientemente. Paralelamente, entre 1997 y 1999 acontecieron procesos de subasta de espectro con fines recaudatorios los mayores mercados de telecomunicaciones de América Latina, es decir, en Brasil, México y Argentina. Asimismo, dependiendo del país, las primeras asignaciones de espectro en América Latina y el Caribe consistieron fundamentalmente en la entrega de títulos de las bandas de 850 MHz y 900 MHz, 1.8 GHz y 1.9 GHz, fundamentalmente pensando en el despliegue de redes 2G (GSM en particular)

6 Este crecimiento se atribuye al hecho de que los operadores pusieron en prácticas estrategias que hicieron más asequibles los servicios de telecomunicaciones como los planes prepago, subsidios y el modelo de cobro el que llama paga (Cet.la y Telconomía, 2023).

y 3G posteriormente. Con la estandarización de nuevas “generaciones” de redes móviles se fueron armonizando bandas de espectro adicionales, como 700 MHz, 2.1 GHz, AWS (1.7/2.1 GHz) o 2.5 GHz (Cet.la y Telconomía, 2023, p.17).

Con los procesos de liberalización del mercado de telecomunicaciones en diversos países, aconteció una ampliación de las redes móviles en la región, la cual fue impulsada por “los flujos de caja resultantes de la expansión y modernización de la telefonía fija y móvil en un mercado no saturado” (Cet.la y Telconomía, 2023, p.6). Con la penetración de los servicios móviles y la consecuente aparición de nuevos servicios como la itinerancia o roaming, se hizo necesario que “los gobiernos ampliaran la capacidad de las redes y con ello se incrementó la demanda por disponer más frecuencias de espectro radioeléctrico” (Cet.la y Telconomía, 2023, p.6), modificándose una vez más las políticas para la administración del espectro radioeléctrico.

Esta fase también se vio acompañada por la aparición de actores multilaterales como la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) y la Comisión Interamericana de Telecomunicaciones (Citel), los cuales se establecieron como espacios para el intercambio de “ideas e intentar establecer agendas consensuadas que sirviesen para impulsar la llegada y adopción de nuevas tecnologías inalámbricas” (Otero, 2023, párr.9).

Durante los primeros años del siglo XXI, la falta de experiencia para regular los procesos de renovación de licencias llevó a que en las primeras renovaciones del 2000, se aplicaran prácticas que afectaron negativamente la certidumbre y la continuidad de los servicios de telecomunicaciones. Por ejemplo, en algunos países se pidieron “altas contraprestaciones económicas para renovar licencias de espectro sin necesariamente considerar las implicaciones financieras de esta medida en un contexto distinto al de las primeras asignaciones de espectro” (Cet.la y Telconomía, 2023, p.6).

En este mismo periodo se **aplazaron los procesos de concesión de licencias** en países como Ecuador, Uruguay y Argentina, con el fin de evitar “ofertas inferiores a las esperadas o simplemente ausentismo del proceso” (Otero, 2023, párr.10). Esta situación se ha mantenido, pues muchos de los procesos de asignación de espectro han ter-

minado “con bloques desiertos o el retiro de algunos de los postores” (Otero, 2023, párr.11). El caso más extremo de esta tendencia lo constituye México, país en donde se han dado situaciones como la devolución de espectro para servicios móvil por parte de operadores que buscan bajar los costes de operación. El aplazamiento en la asignación de licencias de espectro resulta perjudicial ya que

- Extiende “las estrategias de adquisición de clientes de los operadores establecidos, lo que limita el mercado potencial direccionable de nuevos entrantes. Esto, a su vez, hace que el valor de las licencias se deprecie, lo que reduce los ingresos potenciales del gobierno, así como la cantidad de partes interesadas en participar en la subaste” (Otero, 2023, párr.14).
- Limita la IED porque quienes ganan las licencias deben invertir en el espectro, infraestructura, costos operativos, administrativos y publicidad.
- Puede congestionar el cronograma de subastas de espectro. En ese sentido el potencial aplazamiento puede llevar a dos escenarios, ya que se debe priorizar las bandas de espectro que se desean subastar o realizar subastas simultáneas de varias bandas de espectro. De igual modo, la falta de un cronograma coherente limita la “cantidad de partes que presenten ofertas durante el proceso de subasta, ya que las restricciones financieras obligarán a las empresas a «escoger y elegir» qué licencias quiere adquirir” (Otero, 2023, párr.15).

A pesar de las dificultades mencionadas, datos del 2016 indican que Latinoamérica tenía un promedio de espectro asignado por país de 311 MHz. Esto representaba un 40% más de lo registrado en el 2012 y ello se debe a las licitaciones de las bandas 4G -de AWS 1700-2100 MHz y las de 2.6 GHz y 700 MHz- que habían efectuado en la zona (GSMA, 2016). Otra particularidad observada es que el plazo de vigencia de las licencias para uso de espectro era de 17 años, siendo que muchos países tenían licencias con vigencias de 15 a 20 años.

En la gran mayoría de los mercados de la región, aún falta que los gobiernos indiquen su hoja de ruta para la asignación del espectro radioeléctrico, lo que refleja falencias en la planificación de este recurso. Además, la incursión de eventos inesperados -como la pandemia del Covid-19-

el estancamiento de los flujos de caja del sector, los altos costos del espectro y operación de las redes 2G y 3G junto con el “deterioro de los ingresos y la sostenibilidad financiera de la industria” (Cet.la y Telconomía, 2023, p.6) han generado importantes desafíos para avanzar en la conectividad del área e invertir en las redes de nueva generación.

Más recientemente, diversos países latinoamericanos comenzaron y/o iniciaron “procesos para la entrega de espectro radioeléctrico para servicios móviles, un insumo clave para el sector y determinante para la evolución tecnológica hacia la 5G” (Cámara de Tecnologías de Información y Comunicación, [Cantic], 2023, párr.1). Al iniciar el 2023, 9 países latinoamericanos -Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Panamá, Perú y Uruguay- iniciaron o anunciaron procedimientos para asignar frecuencias para servicios móviles.

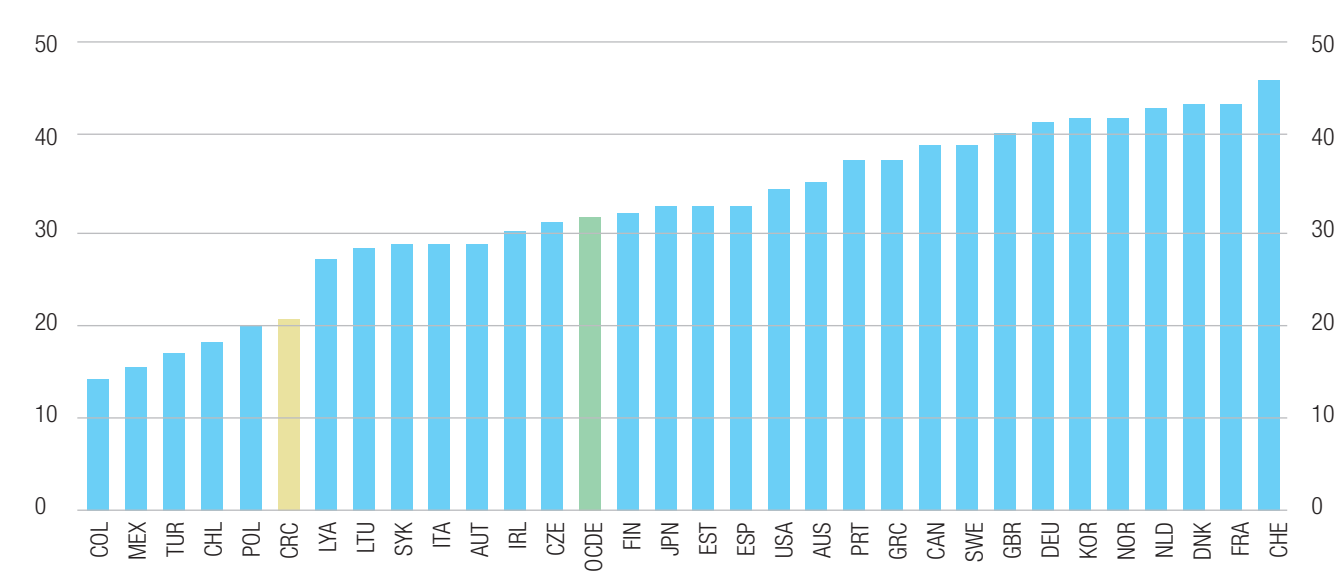
Actualmente, una de las grandes discusiones tiene que ver con el modo como los operadores negociarán la renovación del espectro radioeléctrico que ya tienen en sus manos. Para ello, los gobiernos deben considerar si incorporan “opciones de licencias alternativas que permitan au-

mentar la cantidad de proveedores de servicios” (Otero, 2023, párr.16) y ayuden a incrementar la penetración de los servicios de telecomunicaciones.

2.1.6. Avances de la digitalización en Costa Rica según la OCDE

De acuerdo con el estudio económico más reciente que realizó la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en el 2023 sobre Costa Rica indica que el país ha logrado avanzar en el proceso de conectividad a Internet móvil, sin embargo, se ha rezagado en la penetración de banda ancha fija. Además, sólo el 34% de las suscripciones a banda ancha habilitan conexiones de alta velocidad. Esto muestra atrasos importantes y evidencia que para potenciar la innovación y la digitalización se requerirá de un marco normativo flexible que facilite la entrada de nuevos operadores y un mayor despliegue de la infraestructura necesaria (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, [OCDE], 2023).

Figura 2.7. Extender el acceso a la banda ancha fija es un desafío
Suscripciones a banda ancha fija por cada 100 habitantes



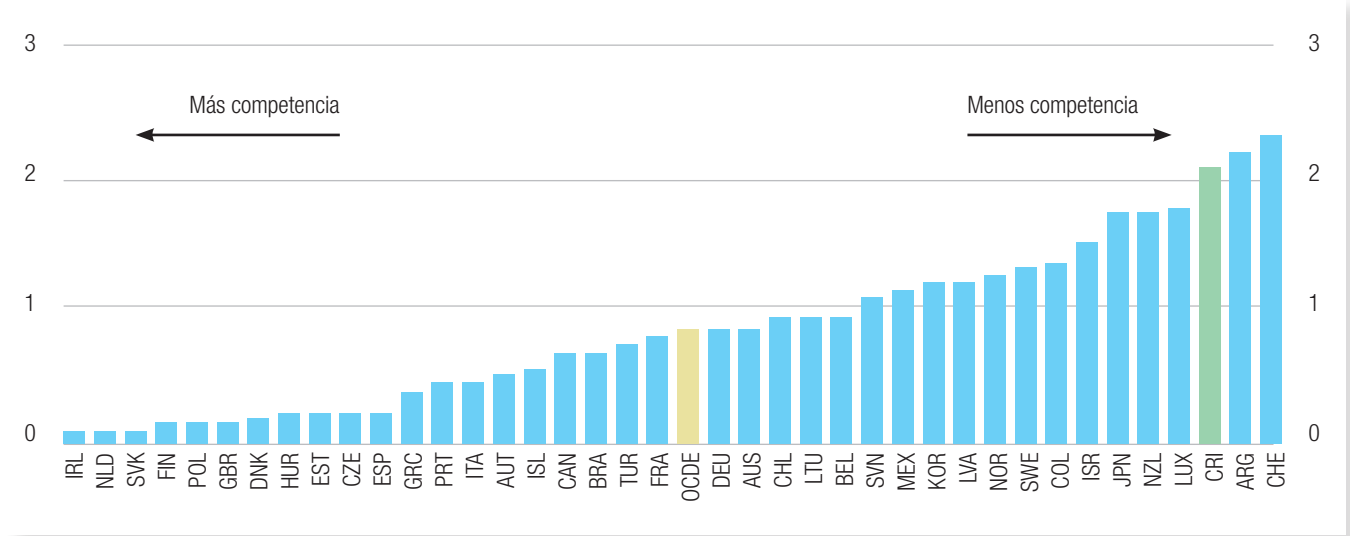
Fuente: Tomado de la OCDE, 2023.

Nota: Los datos de Costa Rica son del año 2021.

Por otro lado, según el Índice de Regulaciones del Mercado de Productos de la OCDE, el país posee múltiples barreras regulatorias y estas se consideran como altas. Muchas de estas tienen relación con la presencia de regulaciones locales que

son muy heterogéneas entre sí; por lo que la simplificación, la armonización de las normativas y la creación de directrices comunes, son indispensables para facilitar el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones (OCDE, 2023).

Figura 2.8. Las barreras regulatorias en las comunicaciones electrónicas son altas
Índice de regulación del mercado de productos para las comunicaciones electrónicas

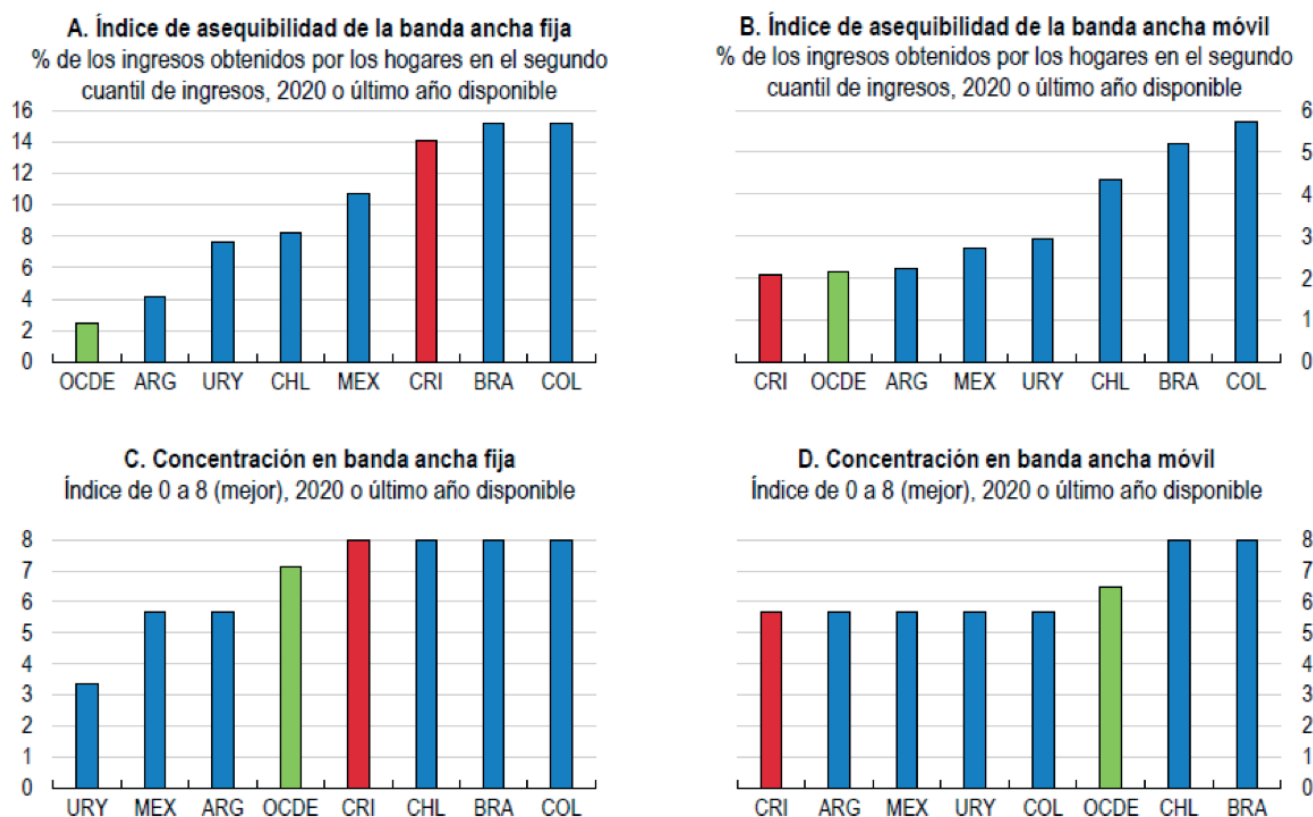


Fuente: Tomado de la OCDE, 2023.
Nota: Las comunicaciones electrónicas incluyen tanto los servicios de voz como los datos.

Para solventar estas falencias, se aprobó la Ley N°10216 la cual pretende promover y facilitar el despliegue de infraestructura, así como fomentar la estandarización regulatoria. Esta norma también habilita “el uso de espacios públicos para instalar infraestructura de telecomunicaciones y garantizar que todos los aspectos técnicos para el desarrollo de la infraestructura de telecomunicaciones se tomen en cuenta...cuando se diseñan y planifican las carreteras nacionales” (OCDE, 2023, p.54).

Otro de los aspectos señalados por el Estudio Económico 2023 es que el proceso de apertura del mercado de telecomunicaciones sirvió como un incentivo para fomentar el acceso y bajar los precios de los servicios de telecomunicaciones. Es así como el país ha logrado ser uno de los más asequibles de la región, aunque los “precios de los servicios de banda ancha fija se mantienen considerablemente por encima de los observados en la OCDE y sus pares regionales” (OCDE, 2023, p.55) y dicho mercado evidencia un alto grado de concentración.

Figura 2.9. Las suscripciones a banda ancha fija son costosas



Fuente: Tomado de OCDE, 2023.

Por otro lado, en lo que respecta al desarrollo de la tecnología 5G, la OCDE indica que el país está rezagado en comparación en relación con otros Estados latinoamericanos, pues en la zona hay 22 redes 5G desplegadas, especialmente en Brasil. Es por esto, que se debe invertir más en “infraestructura y despliegue de fibras y nuevas soluciones de conectividad de última milla” (OCDE, 2023, p.56); además, de liberar espectro 5G. Los atrasos “en la liberación del espectro 5G oscilaría entre el 8% y el 12% del PIB” (OCDE, 2023, p.56).

Uno de los retos que se tiene con el despliegue de redes 5G es que hasta ahora, gran parte de la fibra óptica desplegada ha sido instalada de manera aérea en postes; lo que supone una vulnerabilidad ante “la exposición de los elementos de la naturaleza, accidentes de carros contra postes e incluso el vandalismo, por lo que lo ideal es que la señal llegue de forma subterránea hasta las antenas” (Murillo, 2022, párr.3).

2.2. GESTIÓN DEL ESPECTRO RADIOELÉCTRICO

En este apartado, se ofrece un acercamiento conceptual a la terminología básica cuando hablamos de espectro radioeléctrico, para lo cual se definen nociones como espectro, bandas de frecuencias, atribución, asignación, gestión, administración y asignación de espectro, entre otros. Sobre esta base, se presentan las acciones adaptadas por el Estado costarricense para recuperar las bandas medias requeridas para el avance del despliegue de redes 5G, para lo cual se sistematizan los antecedentes más relevantes en materia de gestión de espectro destinado al desarrollo de IMT y una síntesis de las acciones gestadas entre 2020 y la primera mitad del 2023.

Adicionalmente se sistematizan los resultados del *III Informe del Estado de la Libertad de Expresión en Costa Rica*, que alude a las transformaciones gestadas sufridas por el

ecosistema mediático costarricense en los últimos 5 años y en el cual ha predominado la convergencia y la concentración mediática.

¿Qué es el espectro radioeléctrico?

Para comprender qué es el espectro radioeléctrico, primero se debe definir en qué consiste el *espectro electromagnético* ya que este forma parte del mismo. El espectro electromagnético se refiere al

continuo de ondas formadas en la naturaleza que comprende, entre muchas otras, las ondas por las que se conduce la electricidad, las ondas por las cuales viaja el sonido de la voz humana, la luz visible, los rayos cósmicos y las ondas empleadas para transmitir señales para servicios de telecomunicaciones (Álvarez, 2016, p.105).

En ese sentido, el *espectro radioeléctrico* se considera como un medio de transmisión esencial que permite el funcionamiento de servicios de telecomunicaciones. Se considera como un recurso escaso, natural y que es gestionado por los Estados (Cet.la y Telconomía, 2023) para transmitir “las frecuencias de ondas electromagnéticas” (GSMA, 2016, p.4) permitiendo que los dispositivos se puedan comunicar con la radio base y a partir de eso se puede acceder a los contenidos en la red.

El espectro radioeléctrico se ve afectado por el avance tecnológico, la disponibilidad de equipos, las características físicas de las frecuencias y el número de usuarios que una banda “tenga en un área geográfica determinada, o los derechos exclusivos que se hayan otorgado” (Álvarez, 2016, p.111).⁷ Usualmente, “se determina convencionalmente que el espectro radioeléctrico es aquella porción del espectro electromagnético que está por debajo de los 3000 GHz” (Álvarez, 2016, p.105). Ahora bien, debido a que las ondas pueden tener características y usos distintos, estos suelen ser divididos en segmentos que han sido llamados como *frecuencias del espectro radioeléctrico*.

Las frecuencias pueden ser consideradas como los cables que usan los servicios de telecomunicaciones para transmitir la información. Estas posibilitan la existencia de

7 También puede haber escasez artificial cuando el ente regulador no ha puesto a disposición suficientes frecuencias sin una justificación técnica.

servicios como la radio, la televisión, la telefonía móvil y fija⁸, las comunicaciones satelitales⁹ y las conexiones WiFi¹⁰, entre otros. Las frecuencias tienen como unidad de medida los Hertz (Hz), que indica el “número de ciclos que realiza una onda por segundo” (Álvarez, 2016, p.107).

Generalmente, las frecuencias se agrupan en *bandas de frecuencias* para “identificar qué tipo de servicio (s) puede(n) presentarse en cada una de ellas conforme lo permiten las características de las frecuencias y según la disponibilidad de equipos de telecomunicaciones para hacer uso de éstas” (Álvarez, 2016, p.112). Toda esta información se considera a la hora de diseñar los sistemas de redes de telecomunicaciones.

Figura 2.10. Relación de las frecuencias con el espectro radioeléctrico



Fuente: Tomado de Álvarez, 2016.

Los servicios que operan con frecuencias son muy variados y pueden requerir: 1) frecuencias con ondas que atraviesen los muros -para radio FM y/o la telefonía celular-, 2) necesitan de un equipo transmisor y/o antenas de microondas, 3) ondas de larga distancia que pueden alcanzar zonas lejanas a la estación de radio (como el caso de las señales de radio AM) y 4) las que pueden “transportar simultáneamente muchos datos, entre otros” (Álvarez, 2016, p.106).

- 8 Usan frecuencias desde las radiobases.
- 9 Estas funcionan captando frecuencias “desde la estación transmisora en Tierra al satélite y, del satélite hasta la estación receptora en Tierra” (Álvarez, 2016, p.104).
- 10 Este tipo de conexiones utiliza “una frecuencia desde la computadora, laptop o tableta hasta el hotspot para poder acceder a Internet” (Álvarez, 2016, p.104).

Es importante aclarar que para “administrar y reducir riesgos de interferencias el espectro se divide en bandas” (5G Americas, 2019, párr.1). De ese modo es posible distinguir tres grupos de bandas de frecuencias: las bandas bajas, medias y altas. Las bandas bajas brindan “gran área de cobertura, y penetración de las paredes...sus máximas velocidades son lentas” (Bermúdez, 2022, párr.10), por lo que se suelen usar en zonas rurales y para dar cobertura a gran distancia.

Por su parte, las bandas medias (entre 1 y 6 GHz, de 2500 a 4200 MHz) destacan porque permiten mayor velocidad a menor latencia, mientras que las bandas altas (de más de 6GHz, de 24 a 42GHz, ondas milimétricas) ofrecen una gran capacidad de conectividad, sin embargo, no tienen capacidad de penetrar vidrios, vegetación y/o edificio por lo que se considera que posee mayor rendimiento y velocidad, pero cuesta más que penetren (Bermúdez, 2022).

Figura 2.11. Características y clasificación de bandas de frecuencias



Fuente: Adaptado y tomado de 5G Americas, 2019.

Para decidir cuáles bandas son las más adecuadas para determinado tipo de servicios, se realiza una *atribución de las frecuencias*. Esto supone el desarrollo de estudios, investigaciones y negociaciones que los países realizan para analizar la “conveniencia de designar uno o varios servicios para una determinada banda de frecuencias, identificar a qué servicio(s) se les tendría que dar prioridad” (Álvarez, 2016, p.107).

Para esto, se decide a nivel internacional el “cuadro de atribución de bandas de frecuencias (Cuadro Internacional de Frecuencias) que está en el Reglamento de Radiocomunicaciones de la UIT” (Álvarez, 2016, p.108). Luego de esto, cada país transversaliza dicha decisión y efectúa los respectivos procedimientos jurídicos para otorgar las frecuencias. Esto se conoce como *asignación* e implica dar el derecho para usar una o varias frecuencias a una o varias personas (Álvarez, 2016).

Como el espectro es un recurso natural escaso, este debe ser usado de una forma “racional, equitativa, eficaz y económica, de tal suerte que se permita el acceso equitativo” (Álvarez, 2016, p.114). Para esto, la Unión Internacional

de Telecomunicaciones (UIT) ha creado el Reglamento de Radiocomunicaciones como una norma de carácter obligatorio para los Estados de la UIT, la cual se actualiza cada dos o tres años en las

Conferencias Mundiales de Radiocomunicaciones, con la asistencia y votación de los Estados miembro. El resultado de las Conferencias Mundiales de Radiocomunicaciones son las Actas respectivas por medio de las cuales se agregan, eliminan o modifican disposiciones del Cuadro Internacional de Frecuencias (Álvarez, 2016, p.115).

Por su parte, los estándares de los equipos de radiocomunicación se establecen con las “especificaciones técnicas mínimas que deben tener los equipos tales como las técnicas de modulación del equipo y la potencia de transmisión” (Álvarez, 2016, p.116) y pueden ser generados por instancias internacionales, regionales y a nivel nacional, es el ente regulador quién suele determinar los estándares que se adoptan.

Gestión de frecuencias radioeléctricas

La gestión de frecuencias radioeléctricas se realiza en función de lo establecido en el Reglamento de Radiocomunicaciones (RR) como un “tratado internacional vinculante que determina cómo se comparte el espectro de frecuencias radioeléctricas entre los diferentes servicios y cómo se deben utilizar las órbitas de los satélites” (Unión Internacional de Telecomunicaciones, [UIT], 2021, párr.4).

Este reglamento regula los “servicios de radiocomunicaciones fijo y móvil terrenal, los sistemas por satélite, la radiodifusión sonora y de televisión, la radionavegación, el análisis y la predicción meteorológicos, la investigación espacial, la exploración de la Tierra y el servicio de radioaficionados” (UIT, 2021, párr.4). En este evento participan operadores de redes, fabricantes de equipos, organizaciones internacionales, entre otros que asisten a la CMR como observadores (GSMA Latin America, 2023).

Recuadro 2.2

Conferencia Mundial de Radiocomunicaciones (CMR)

Cada cuatro años, los Estados miembro de la UIT, operadores de redes, fabricantes de equipos y organizaciones internacionales asisten a la Conferencia Mundial de Radiocomunicaciones (CMR) para establecer “consensos para lograr el uso más eficiente de un recurso limitado clave para los servicios de radiocomunicación: el espectro” (GSMA Latin America, 2023, párr.1) y acordar el RR que regirá durante el próximo periodo. Es así como la próxima CMR-23 será realizada del 20 de noviembre al 15 de diciembre del 2023, donde se discutirán diversos temas como:

El uso de la banda 6GHz, que comprende dos segmentos principales las frecuencias de 5925 a 6425 MHz y las bandas de 6425 a 7125 MHz, cuyo acceso es necesario porque esta banda representa el “mayor bloque de espectro de bandas medias disponibles en un futuro previsible, la banda de 6 GHz es una pieza clave para cubrir esa demanda” (GSMA Latin America, 2023, párr.6).

Las frecuencias del rango 3,5 GHz, particularmente las contenidas en el segmento 3300 a 3800 MHz. Estas ya se utilizan para la habilitación de redes comerciales de 5G y por tanto, se debe procurar es que su adopción propicie una mayor armonización de servicios 5G.

Las frecuencias de 4800 a 4990 MHz que ya se han utilizado en otros países -como China- para el despliegue comercial de redes 5G, puede ser considerado como una opción para “añadir más espectro de banda media, necesario para garantizar el futuro crecimiento del 5G en otros países” (GSMA Latin America, 2023, párr.10).

Se debe estudiar el potencial de las bandas de 10 a 10.5 MHz para que este complemente la “capacidad adicional entre las bandas medias y las milimétricas” (GSMA Latin America, 2023, párr.11).

Fuente: Elaboración a partir de GSMA Latin America, 2023.

Administración y asignación del espectro radioeléctrico

Debido a que el espectro radioeléctrico es un recurso finito y escaso, se requiere de una administración eficiente y racional del mismo. Para ello, los gobiernos nacionales han creado instituciones para administrar el uso del espectro junto con herramientas como planes nacionales para la atribución de frecuencias según lo definido en el *Reglamento de Radiocomunicaciones de la UIT*. Junto con esto, se suele crear regulación que determina los procedimientos y requisitos para asignar bandas de frecuencias o renovar las licencias de uso de

espectro, esto es lo que se conoce como administración del espectro.

Por otro lado, la asignación de licencias de uso de espectro consiste en el proceso mediante el cual se define a qué operador y bajo cuáles reglas se le asigna espectro, así como las condiciones técnicas de dicho uso y los términos en que se otorgan los permisos y/o licencias. En este ejercicio se debe asegurar condiciones de “certidumbre jurídica, transparencia y condiciones simétricas de competencia en los procesos de asignación” (Cet.la y Telconomía, 2023, p.20).

La administración y consecuente planificación del espectro tiene una importancia trascendental ya que ella afecta aspectos como la certidumbre, las inversiones y la transparencia en la calidad de los procesos asignación y de renovación de licencias de uso de espectro radioeléctrico (Cet.la y Telconomía, 2023). Pero para para que el espectro sea administrado adecuadamente se debe considerar que la introducción de obligaciones adicionales a las definidas en un concurso de espectro produce variaciones en el precio del espectro de hasta 50%, reduce hasta un 62% el valor del proyecto y merma las capacidades para invertir en el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones (GSMA, 2016).

Una administración eficiente del espectro debe contemplar “un número de obligaciones reducido, costeable y realizable” (GSMA, 2016, p.6), promover la flexibilidad y adoptar un enfoque de neutralidad tecnológica. Asi-

mismo, a la hora de realizar una renovación de la licencia de espectro, se debe procurar que haya certidumbre en el marco regulatorio de modo que ello fomente las inversiones por parte de los operadores y contribuya a la expansión de las redes de telecomunicaciones.

Otro tema que genera importantes afectaciones tiene que ver con la duración de las licencias de espectro ya que si estas se realizan por un plazo corto (por ejemplo, de 5 a 10 años) estas no “permiten recuperar la inversión requerida en el plazo acordado y tiene un impacto en la posible participación en los concursos y en el nivel de sus inversiones” (GSMA, 2016, p.5). Si las licencias de uso de espectro son de corta duración (menos de 20 años) es posible que los operadores no tengan tiempo adecuado para instalar infraestructura de telecomunicaciones, madurar las inversiones y “generar flujos positivos de caja para el repago de financiamiento” (Cet.la y Telconomía, 2023, p.7).

Las licencias de uso de espectro se especifican las

características de los derechos de uso de espectro para operadores de telecomunicaciones, como por ejemplo la banda de frecuencia asignada para su uso, costos y tarifas de la licencia, duración del permiso, alcance geográfico de la licencia y condiciones de concesión (requisitos de cobertura, inversión en infraestructura o parámetros técnicos de servicio) (Cet.la y Telconomía, 2023, p.20).

Estas suelen otorgarse a partir de una contraprestación económica y generalmente, se solicita al asignatario que se especifiquen aspectos como las “obligaciones de cobertura, compromisos o proyectos de inversión, velocidades mínimas, o subsidiar equipos tecnológicos para sectores de la población” (Cet.la y Telconomía, 2023, p.22). Por tal motivo, los costos en los que puede incurrir el operador también deben ser considerados a la hora de estimar los precios que se cobrarán por el espectro.

Modelos de asignación de espectro

Los sistemas de administración y regulación del espectro que definen los países establecen los mecanismos para la asignación de bandas de frecuencias para los distintos servicios de telecomunicaciones. Con la liberalización de los mercados de telecomunicación, algunas de las primeras licencias de espectro fueron otorgadas bajo el método de la asignación directa a las empresas naturales o a petición de las partes interesadas. Sobre esta base, se “otorgaba en un mismo acto administrativo una licencia de servicio y una correspondiente a las licencias de espectro” (Cet.la y Telconomía, 2023, p.20).

Sin embargo, con la penetración de los servicios móviles, los entes reguladores de los países comenzaron a emplear otro

tipo de medios de asignación de espectro, como las subastas, las loterías y las revisiones comparativas de competidores. La aplicación de estos mecanismos es una alternativa a los métodos empleados en el pasado, donde se favorecían “decisiones administrativas o atención de peticiones de parte, dependiendo de la clase de servicio” (Cet.la y Telconomía, 2023, p.20). En ese sentido, la asignación del espectro radioeléctrico puede realizarse de distintas formas, siendo posible identificar al menos 6 tipos de modelos que pueden aplicarse:

1. Subasta: en estos procesos se pueden ofertar licencias simultáneamente con todos los posibles licenciatarios y generalmente los participantes pueden irse en cualquier fase del proceso y pueden quedar eliminados si alcanzan una oferta ganadora

(Otero, 2023). Para respaldar el compromiso con la subasta, los operadores deben hacer un depósito no reembolsable para participar en la licitación, siendo que dicho monto puede aumentarse conforme avanza la subasta. La alta inversión que debe realizarse en esta modalidad es considerada como una de las principales desventajas.

Si estas son diseñadas adecuadamente, pueden convertirse en una “alternativa que ofrece transparencia y criterios objetivos para asignar las frecuencias a los usuarios que más las valoran y que tienen mayores incentivos para utilizarlas” (Cet.la y Telconomía, 2023, p.21). Cuando se utiliza este mecanismo de asignación, los costos de las licencias se pagan en efectivo y dichos pagos varían según la oferta y demanda de espectro que se tenga en el momento.

Cuando incluyen Múltiples Rondas Simultáneas Ascendentes (SMRA) suelen ser un medio efectivo para asignar espectro porque evita que se genere una “plusvalía inexistente del precio del espectro...crear una escasez artificial y asegura que todos los interesados se hagan con el recurso espectral que estrictamente necesitan” (Cet.la y Telconomía, 2021, p.21).

Algunos de los primeros países en implementar subastas fueron Estados Unidos y Nueva Zelanda, además, ha sido muy utilizado en Europa Occidental y se recomienda para mercados en los que cuenta con una población amplia y el “costo de la licencia se puede repartir más entre la base de suscriptores del licenciataria” (Otero, 2023, párr.17).

2. Concurso de belleza: en este modelo los posibles licenciataria le presentan al ente regulador un plan de acción que incluye planes de precios, implementación y de servicio. Luego del concurso las empresas que ganan los procesos suelen pagar una suma que ya sido definida por la licencia y en algunos casos los reguladores pueden exigirle “a los licenciataria que renuncien a una parte de sus ingresos totales anualmente” (Otero, 2023, párr.23). Cuando los gobiernos usan este modelo de concesión pueden solicitar compromisos de inversión o despliegue más estrictos a “los nuevos entrantes que se salvaron de las altas tarifas de concesión de licencias de espectro” (Otero, 2023, párr.23).

Este es un modelo de asignación que se recomienda cuando los países tienen poblaciones más pequeñas y en estos se tiene una carga de impuestos elevada.

3. Proceso híbrido: combina elementos de la subasta y el concurso de belleza. En algunos casos, el concurso de belleza se puede usar inicialmente para identificar a las empresas con mejores propuestas y simplificar los procesos de subasta. Posteriormente, las empresas preseleccionadas compiten la subasta. Dentro de los modelos híbridos también se pueden incluir “revisiones comparativas de compromisos de despliegue o conectividad entre competidores, y aspectos cualitativos sobre las ofertas de cada operador interesado y aspectos cualitativos sobre las ofertas de cada operador interesado” (Cet.la y Telconomía, 2023, pp.21-22).
4. Cesión o transferencia de autorizaciones de espectro: Se implementa como una medida para evitar la devolución de licencias o de permisos de uso de espectro por parte de los operadores. Esto permite el desarrollo de un mercado secundario de espectro en el que el espectro ocioso y/o subutilizado se asignada a los operados que “más lo valoren o que puedan darle al recurso un mejor uso” (Cet.la y Telconomía, 2023, p.23).
5. Pooling: consiste en un reparto de espectro acordado en el que se usan las frecuencias ya “ocupadas por otros concesionarios, sin que implique que su titular ceda, arriende o se desprenda del permiso de uso del espectro” (Cet.la y Telconomía, 2023, p.23).
6. El uso compartido de infraestructura (incluido el espectro radioeléctrico): esto implica que 2 o más operadores pueden utilizar una “misma portadora de espectro con una única antena, lo que permite duplicar la oferta de servicios sobre una misma zona, ahorrar costos de infraestructura, y ayudar a la preservación del medio ambiente porque teóricamente se necesita de menos equipos encendidos y desplegados” (Cet.la y Telconomía, 2023, p.23). Este es un modelo de asignación que pueden implementar los operadores con esquemas de Multi-Operator Core Networks (MOCN)¹¹.

11 Los esquemas MOCN permiten que “un administrador de la organización admita diferentes administradores a una red de acceso radioeléctrico solitaria”(TELCOMA, s.f., párr.1).

La elección de un modelo de licencia de espectro debe guiarse por el propósito de la concesión. En ese sentido, si lo que se busca es reducir el déficit fiscal, lo más recomendable sería usar el método de la subasta para acumular capital, pero si lo que se busca es aumentar la penetración de los servicios de telecomunicaciones, se puede optar por la aplicación de un concurso de belleza.

¿Qué es la renovación de licencias de espectro?

La renovación de licencias de espectro consiste en el “proceso administrativo mediante el cual las autoridades regulatorias gestionan la comunidad de servicios móviles en un tramo de espectro previamente asignado con una licencia que está por llegar a su fecha de vencimiento” (Cet.la y Telconomía, 2023, p.6). Esto ocurre porque al vencerse las licencias asignadas a los operadores, no se tiene certeza de lo que ocurrirá con el espectro otorgado, sea que se extiendan, renueven y/o revoquen los permisos.

La acción de renovar licencias supone para los operadores la planificación y gestión técnica del recurso que garantice la continuidad de los servicios de telecomunicaciones. Por su parte los gobiernos y en especial los entes reguladores deben procurar que los procesos de renovación sean ciertos y que se comunique con suficiente claridad la metodología a emplear para valorar el espectro, “las modificaciones y adiciones esperadas a las concesiones renovadas” (Cet.la y Telconomía, 2023, p.6).

En síntesis, el proceso de renovación contempla un procedimiento administrativo -establecido en el marco regulatorio de un país- que supone el establecimiento de “procedimientos, trámites y procesos para la planeación o la reasignación de espectro, así como las modificaciones en las características, condiciones y requerimientos regulatorios de las licencias renovadas” (Cet.la y Telconomía, 2023, p.26). Aunado a ello, incluye el planeamiento, preparación y gestión que debe realizarse antes de la fecha de vencimiento de la licencia, así como del periodo de transición que puede darse antes que se genere la renovación.

Cuando no se tiene renovación automática “el acceso al espectro no necesariamente se encuentra garantizando una vez que expira la licencia a renovar y es probable que se tenga que realizar un proceso de devolución, reasignación o transferencia de espectro” (Cet.la y Telconomía, 2023, pp.6-7). Esto puede significar el riesgo de perder los dere-

chos de uso del espectro, así como posibles afectaciones en los servicios de telecomunicaciones al vencimiento de las licencias, lo que produce incertidumbre y

puede frenar o retrasar esfuerzos de inversión y desarrollo de negocios necesarios para cumplir con la demanda de servicios móviles ya que, al no existir certeza sobre la continuidad de la licencia, las decisiones de inversión resultan cada vez menos atractivas si no existe claridad sobre el acceso futuro a espectro o si el horizonte de recuperación de dicha inversión no es suficiente para asegurar retornos esperados (Cet.la y Telconomía, 2023, p.7).

De igual modo, los cambios en las condiciones, el plazo de vigencia de las licencias, el costo de la renovación y los compromisos de inversión en infraestructura de telecomunicaciones pueden distorsionar los costos del espectro y dificultar la planificación de aspectos como los impuestos que se deben desembolsar, los compromisos de despliegue o la cobertura de los servicios de telecomunicaciones solicitados por las autoridades.

Asimismo, el tema del costo es particularmente relevante porque si este llega a ser demasiado elevado desincentiva la renovación de licencias e inclusive puede generar el desinterés de los operadores para adquirir más espectro. Todo esto produce “una distorsión de los retornos esperados de la inversión para el despliegue de infraestructura, [y] la disminución de los prospectos de rentabilidad necesarios para acceder a fuentes de financiamiento” (Cet.la y Telconomía, 2023, p.7). Es más para hacerle frente al incremento de los costos se puede llegar a destinar recursos previstos originalmente para el despliegue de redes de telecomunicaciones, lo que puede terminar por aumentar los precios a las personas usuarias y afectar la calidad de los servicios ofertados.

Por lo anterior, el costo del espectro determina en gran medida, las operaciones e inversiones del sector de las telecomunicaciones inalámbricas; pues el proceso de despliegue de infraestructura de telecomunicaciones requiere de un periodo de maduración de las inversiones para empezar a observar retornos sobre las inversiones efectuadas. Esto hace que la renovación de espectro pueda llegar a ser beneficiosa pues no “genera ni presenta oportunidades para incrementar las fuentes de ingreso ya que el espectro renovado se utiliza para mantener usuarios en mercados que tienen posibilidades de crecimiento limitadas por las

tasas de penetración altas que se observan actualmente” (Cet.la y Telconomía, 2023, p.7).

En consecuencia, la renovación ayuda a reducir la incertidumbre para los operadores pues, eso les permite mantener el “ritmo de inversiones proyectadas y pueden, con anterioridad a los vencimientos, proyectar inversiones en infraestructura y despliegue de red” (GSMA, 2016, p.7).

Otra opción que puede considerarse es la introducción de **mercados secundarios de espectro**, los cuales pueden estar constituidos por “mecanismos de intercambio, comercialización, compartición, arrendamiento y/o transferencia de derechos de uso de espectro previamente licenciados en una asignación o renovación” (Cet.la y Telconomía, 2023, p.7). Con ello se podría acceder a porciones de espectro que no estén siendo utilizados y en última instancia, pueden servir para transferir los derechos de uso a los operadores que tengan capacidades para utilizar de manera más eficiente y rentable dicho recursos; reduciendo la subutilización del recurso e incrementando la oferta de espectro disponible. Esto es una enorme ventaja porque no hay necesidad de regresar al mercado primario y ello puede contribuir a que se eviten las devoluciones totales o parciales de espectro.

Sin embargo, para que se puedan desarrollar mercados secundarios de esta naturaleza, estos deben integrar “controles para evitar fallas de mercado que propicien el uso indebido del espectro, así como afectaciones a la estructura del mercado de operadores móviles” (Cet.la y Telconomía, 2023, p.7). De igual modo, para el mejor funcionamiento de este tipo de mercados puede ser necesario que el entorno regulatorio promueva renovaciones automáticas de las licencias de espectro y/o que se tengan licencias extendidas, además de suficiente espectro disponible.

Por otro lado, de cara a las próximas renovaciones de licencia que se acercan en la Latinoamérica, se abre la posibilidad para que en estos procesos se aplique la **neutralidad tecnológica de licencias** y se eliminen las limitaciones para usar las frecuencias con determinadas tecnologías.

Esto es fundamental porque permite un uso del espectro con “mayor rentabilidad y eficiencia, así como capacidad para hacer frente a los incrementos de demanda y cambios en hábitos de consumo de usuarios” (Cet.la y Telconomía, 2023, p.7).

La renovación o reasignación de licencias de espectro comprende el conjunto de reglas y procedimientos que se aplican para renovar el espectro con el fin de retener o transferir los “derechos de uso de una licencia a su fecha de vencimiento, e incluso el número de veces que puede renovar un operador asignatario” (Cet.la y Telconomía, 2023, p.26). Esto puede ser realizado por 3 formas distintas:

- Renovaciones automáticas o presunción de renovación: en esta modalidad los operadores con espectro asignados actualmente pueden optar por la renovación de sus licencias, siempre y cuando que ello sea sujeto a “consideración de autoridades que sometan a evaluaciones de cumplimiento a los operadores licenciados como parte de la decisión de renovar automáticamente” (Cet.la y Telconomía, 2023, p.27).
- Subasta o concurso por revisión comparativa: en este caso los asignatarios actuales y otros operadores interesados pueden participar en una subasta u otro tipo de concurso que se realiza para el otorgamiento de licencias de uso de espectro. A pesar de que este mecanismos de renovación “es abierto, competido y con foco en mecanismos de mercado, no necesariamente es la alternativa más eficiente para renovar licencias” (Cet.la y Telconomía, 2023, p.28).
- Reasignación administrativa: en esta modalidad, son la autoridades son quienes reasignan los derechos de uso de espectro a otro operador diferente al asignatario actual “en un proceso que puede ser abierto o cerrado” (Cet.la y Telconomía, 2023, p.28).

Buenas prácticas en la renovación de licencias de uso de espectro radioeléctrico

Los procesos de renovación de licencias de espectro deben integrar los principios de “transparencia, planificación oportuna y facilidad de cumplimiento en el diseño y normatividad de los procesos de renovación de licencias de espectro” (Cet.la y Telconomía, 2023, p.7). Para lograr esto no solo se debe definir los requerimientos, reglas y mecanismos que se utilizarán para renovar las licencias de espectro, sino también publicar los plazos y explicitar la cadena de trámites que deben realizarse.

Por lo anterior, puede resultar de gran utilidad que se establezcan “hojas de ruta para la planeación de gestión de espectro, registros de licencias por vencer, trámites, plazos y rutas de acción para coordinar procesos de renovación” (Cet.la y Telconomía, 2023, p.7). Asimismo, dentro de estos ejercicios de planificación deben ser ligados a objetivos sociales e incorporar plazos razonables para que se puedan implementar los procesos de renovación oportunamente. Por ejemplo,

asignatarios vigentes de la licencia y otros posibles interesados en el proceso de renovación deben conocer en un periodo no menor a 5 años antes de la fecha de vencimiento de la licencia el esquema seleccionado por las autoridades para la transición de la licencia renovada (Cet.la y Telconomía, 2023, p.7).

Se puede introducir la figura de la presunción de renovación automática en la regulación como una alternativa a la reasignación de frecuencias, sea como un proceso que ocurra de forma tácita o mediante la solicitud por parte del operador interesado. Con esto se puede avalar que el “titular actual de la licencia por vencer cumple con las condiciones necesarias para extender la vigencia de los derechos de uso de espectro con excepciones exclusivamente en circunstancia donde exista incumplimiento de términos y condiciones de uso de espectro” (Cet.la y Telconomía, 2023, p.7).

En el caso de que la regulación no contemple la renovación automática de la licencia, se tendrá que definir de antemano el modelo que se aplicará para la nueva asignación. Además, es importante que se reduzcan los “obstáculos que dificulten el cumplimiento en tiempo y forma de trámites y procesos administrativos relacionados con la administración de espectro, renovación de licencias y planeación de gestión de espectro” (Cet.la y Telconomía, 2023, p.7).

Por otro lado, para evitar un alto coste de espectro se deben crear criterios y metodologías de valoración de espectro y benchmarking que sirvan para determinar los “precios iniciales de subasta, montos de compromisos de inversión y pagos recurrentes por uso de espectro” (Cet.la y Telconomía, 2023, p.7). En ese sentido, se debe evitar que la valoración del espectro se utilice sólo como un objetivo de recaudación fiscal, pues ello puede elevar los precios del espectro, por lo que se deben replantear “los procedimientos y mecanismos de determinación de costos de las licencias al contexto particular de las renovaciones” (Cet.la y Telconomía, 2023, p.7).

Asimismo, los costos de espectro establecidos para las asignaciones previas no deben ser tomados directamente para la definición de los costos de espectro pues eso depende de “la madurez del mercado de telecomunicaciones y la prospectiva de crecimiento de ingresos por servicios móviles no es comparable con las condiciones de las asignaciones de décadas anteriores” (Cet.la y Telconomía, 2023, p.12).

En paralelo, el tiempo de vigencia de las licencias de espectro que son asignadas o renovadas pueden ser extendidas a un plazo de por lo menos 20 de modo que se tenga suficiente tiempo para madurar las inversiones que se realicen con el despliegue de las redes e infraestructura de telecomunicaciones. De la mano de esto se deben introducir mecanismos y regulación que faculden la neutralidad tecnológica, permitan la flexibilidad en el uso de espectro y faciliten el “intercambio, comercialización, compartición, arrendamiento y/o transferencia de derechos de uso de espectro previamente licenciados en una asignación o renovación, es decir un mercado secundario para derechos de uso de espectro” (Cet.la y Telconomía, 2023, p.12).

También es muy importante que se estructuren canales de comunicación cercanos entre operadores y las respectivas autoridades.

2.2.1 Espectro radioeléctrico y redes 5G: avances en el proceso de despliegue en Costa Rica

En línea con el ejercicio de seguimiento que desde el Prosic se ha venido realizando sobre el desarrollo de las redes 5G en Costa Rica, es que la presente sección busca presentar el estado de situación del tema hasta junio del 2023. Para esto no sólo se rescatan los hitos más relevantes que se han gestado en esta materia, sino que también se resaltan las principales decisiones que han adoptado los actores gubernamentales para recuperar el espectro radioeléctrico de bandas medias que es requerido para el adecuado despliegue de esta tecnología en el país. De aclararse que la trascendencia de las frecuencias de estas bandas radica en el hecho de que brindan

velocidades más rápidas y mayor capacidad que la banda baja, además, ofrece un área de cobertura mucho más amplia que el espectro de banda alta de ondas milimétricas (mmWave). Y, a diferencia de mmWave, la banda media puede atravesar paredes.

La banda media 5G ofrece un balance entre velocidad, capacidad, cobertura y penetración, el cual es especialmente importante para áreas metropolitanas muy pobladas, donde la demanda de conectividad es alta (T-Mobile, 2023, párr.4-5).

En ese sentido, debe recordarse que hasta junio del 2023, tanto el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) como Radiográfica Costarricense S.A. (Racsa) son las únicas instancias que cuentan con segmentos de bandas medias que se requieren para el despliegue de la tecnología 5G. Para ser más precisos, el ICE dispone de porciones de las frecuencias de 2600 MHz y 3500 MHz; mientras que Racsa tiene un segmento de la banda 3500 MHz y renovó su título habilitante en el 2009 (Castro-Obando, 2022).

Si bien antes de la apertura del mercado de telecomunicaciones -2009- la tenencia de estas frecuencias no resultaba problemática, hoy si lo resulta, sobre todo si se considera que desde la adopción de la Ley General de Telecomunicaciones (Ley N°8642) nuestra legislación adoptó el **principio de competencia efectiva** que establece la necesidad de buscar y asegurar “mecanismos adecuados para que todos los operadores del mercado compitan en condiciones de igualdad” (Ley N°8642, 2008, artículo 3). Es por esta razón, que en años recientes ha adquirido relevancia la re-

cuperación de las frecuencias que se encuentran en manos del ICE y Racsa. Pero ¿cómo fue que se llegó a esta situación? Y ¿cuál es el estado actual de dichas bandas?

Antecedentes en la gestión del espectro destinado al desarrollo de las IMT en Costa Rica

El 22 de febrero del 2013 la Superintendencia remitió el estudio “*Necesidades de espectro para el futuro desarrollo de los servicios de telecomunicaciones móviles internacionales (IMT) en Costa Rica y la recomendación de reforma al Plan Nacional de Atribución de Frecuencias*”, el cual resaltó la necesidad de que se dispusiera de suficiente espectro radioeléctrico para desarrollar sistemas IMT (International Mobile Telecommunications) y una banda ancha móvil. Para ello se consideró necesario que se adoptaran medidas como las siguientes:

1. El establecimiento de un Cronograma de Asignación de Espectro (CAE).
2. Modificar el Plan Nacional de Atribución de Frecuencias (PNAF).
3. Procurar la gestión eficiente de las bandas definidas por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) para desarrollar servicios amparados en sistemas IMT (Acuerdo ejecutivo N°031-2023-TEL-MICITT, 2023, considerando 3).

Posteriormente en el 2018, el Micitt le solicitó a la Sutel la actualización de los criterios señalados en el estudio previo, así como el desarrollo de un

estudio registral y de ocupación real de las bandas de frecuencias de 3300 MHz a 3400 MHz; de 3600 MHz a 3700 MHz; de 24,25 GHz a 27,5 GHz; de 31,8 GHz a 33,4 GHz; de 37 GHz a 43,5 GHz; de 45,5 GHz a 50,2 GHz; de 50,4 GHz a 52,6 GHz; de 66 GHz a 76 GHz y de 81 GHz a 86 GHz; así como cualquier otro detalle técnico que esa Superintendencia considerase importante ante un eventual proceso de adjudicación para el desarrollo de sistemas móviles en el país de esas bandas de frecuencias (Acuerdo ejecutivo N°031-2023-TEL-MICITT, 2023, considerando 5).

En respuesta a tal solicitud, la Sutel remitió el dictamen técnico junto con un CAE en el que se detallaban las ta-

reas a realizar en el corto, mediano y largo plazo en el otorgamiento de espectro, para los años 2019-2024. En dicho estudio también se indicó que (Acuerdo ejecutivo N°031-2023-TEL-MICITT, 2023, considerando 6):

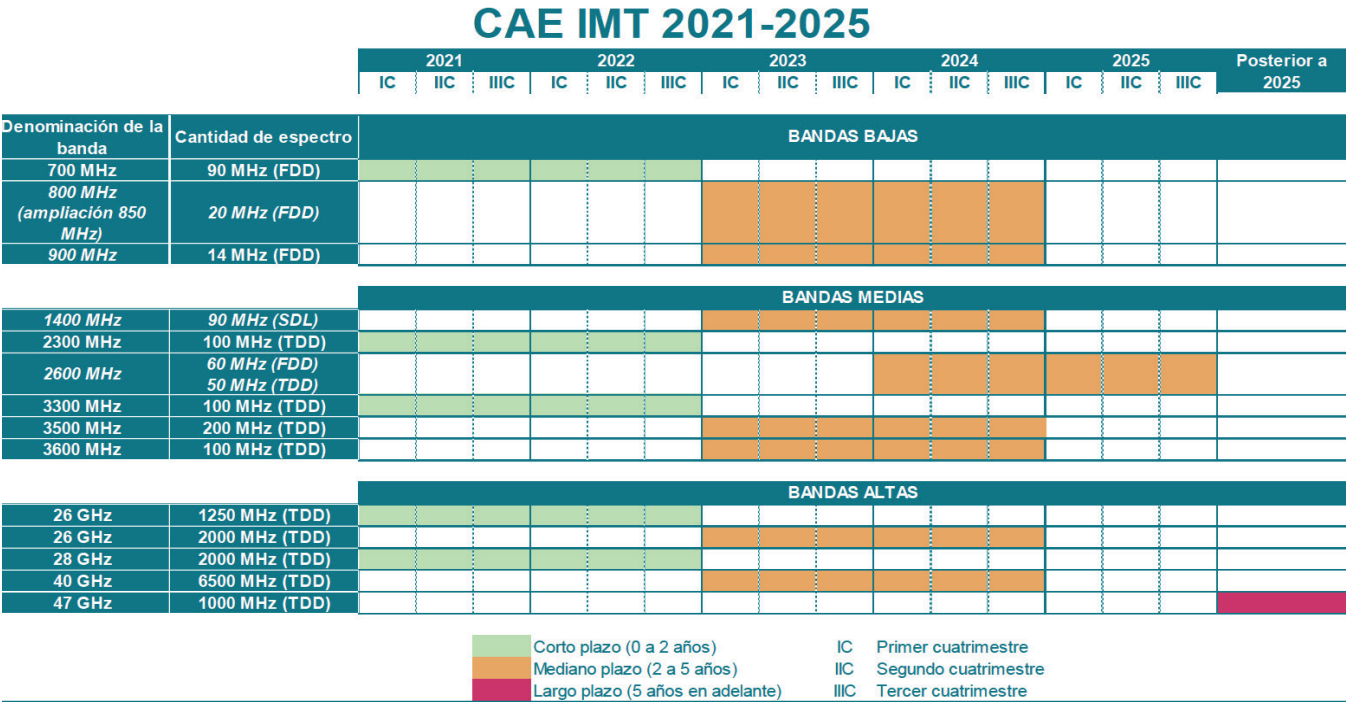
1. Un atraso en la habilitación de espectro en 3 años implicaría una pérdida del 25% de su valor.
2. Se resaltó la importancia de disponer de la banda de 2300 MHz a 2400 MHz y de la banda de 3600 MHz a 3700 MHz para el desarrollo de las IMT 2020 (5G).
3. Que las bandas 700 MHz, 2600 MHz y 3500 MHz son las más deseadas a corto plazo por los operadores móviles.

Cabe señalar que debido a que este estudio, se realizó -en su mayoría- con mediciones del 2018, el 24 de octubre del 2019, el Micitt le solicitó a la Sutel una actualización del “estudio de ocupación real para las bandas de frecuencias destinadas para sistemas IMT en Costa Rica con mediciones recientes para el 2019” (Acuerdo ejecutivo N°031-

2023-TEL-MICITT, 2023, considerando 7). Dicha actualización se remitió el 29 de noviembre del mismo año (con el informe *Propuesta de atención a la solicitud de actualización del estudio de ocupación para las bandas de frecuencias destinadas para sistemas IMT en Costa Rica relacionado con el dictamen técnico número 05348-SUTEL-DGC-2019*) con mediciones de febrero hasta agosto del 2019 (Acuerdo ejecutivo N°031-2023-TEL-MICITT, 2023, considerando 8).

Producto de este cambio, la Sutel volvió a remitir un nuevo dictamen técnico en el que se actualizó el CAE para el periodo 2021-2025 y se enviaron nuevas recomendaciones sobre las necesidades de espectro para el desarrollo de sistemas IMT en el país, tomando en cuenta los “resultados de la Conferencia Mundial de Radiocomunicaciones del año 2019 de la UIT y el nuevo Reglamento de Radiocomunicaciones de 2020” (Acuerdo ejecutivo N°031-2023-TEL-MICITT, 2023, considerando 9). Con base la modificación realizada al CAE, este quedaría de la siguiente forma:

Figura 2.12. CAE IMT 2021-2025



Fuente: Tomado del Acuerdo ejecutivo N°031-2023-TEL-MICITT, 2023.

En relación con el nuevo CAE, la Sutel indicó que se introdujeron cambios en las bandas de frecuencias 800 MHz, 1400 MHz y 2600 MHz. Por un lado, las bandas de 800 MHz y 900 MHz “corresponden a nuevas bandas de frecuencias en la propuesta, mientras que, para las otras dos, se introducen actualizaciones en cuanto al plazo de asignación recomendado” (Acuerdo ejecutivo N°031-2023-TEL-MICITT, 2023, considerando 9). Además, la banda de **900 MHz** se proyecta con disposición en el mercado en el mediano plazo, considerando la reasignación por parte de los concesionarios actuales y su uso para desplegar potenciales servicios ligados a aplicaciones industriales, científicas y médicas (ICM).

Con las modificaciones en el CAE la Superintendencia también consideró “oportuno valorar la posible asignación de esta banda (900 MHz) como alternativa ante posibles complicaciones (ejecución de procedimientos administrativos de disponibilidad de bandas inferiores a 1 GHz como la de 700 MHz” (Acuerdo ejecutivo N°031-2023-TEL-MICITT, 2023, considerando 9). De igual modo, se propone que la **banda de 700 MHz** sea liberada para su uso en el despliegue de redes 5G, considerando que “en la actualidad la única banda baja asignada a los operadores es la de 850 MHz” (Acuerdo ejecutivo N°031-2023-TEL-MICITT, 2023, considerando 9).

Por otro lado, con respecto a la **banda 3500 MHz** (3400 MHz a 3600 MHz) el estudio señala que esta constituye

la banda en la que más despliegues se han realizado de esta tecnología y que en nuestro país la totalidad de la banda disponible ha sido asignada a grupo ICE, a pesar de que “el uso actual corresponde a una red legada, para la cual el mismo ICE ha señalado que cesó su comercialización desde el mes de julio del año 2017, según el oficio 264-35-2020 con fecha del 15 de enero de 2020” (Acuerdo ejecutivo N°031-2023-TEL-MICITT, 2023, considerando 9). Es así como se propuso, la recuperación de un segmento de esta banda con el fin de que esta pueda ser asignada en el largo plazo.

En el caso de la **banda de 26 GHz**, el informe técnico señalaba que el país tenía 1.25 GHz disponibles para asignación según lo acordado en la CMR-19. Sin embargo, dicha banda estaba parcialmente asignada al ICE por lo que propone la asignación de 1250 MHz de esta banda en el corto plazo y que los 2000 MHz restantes sean asignados en el mediano plazo. Por su parte, con respecto a la **banda de 47 GHz** se indica que esta se encuentra libre, por lo que se propone su asignación a largo plazo y en función de los avances tecnológicos para el segmento.

Por otro lado, sobre la **banda de 28 GHz** se menciona que estaba sin asignación, a pesar de que la misma estaba en proceso o ya había sido licitada para el despliegue de redes 5G en países como Japón, Taiwán, Corea del Sur y Estados Unidos (considerando 9). A partir de esto, se propone la asignación del siguiente modo:

Corto plazo 3er cuatrimestre del 2022	Mediano plazo ¹ 3er cuatrimestre del 2024 y 3er cuatrimestre del 2025	
De 700 MHz De 2300 MHz-3300 MHz (3300 MHz a 3400 MHz) 26 GHz (24.25 GHz a 25.5 GHz) y 28 GHz (27500 MHz a 29500 MHz)	850 MHz (2x10 MHz-FDD) 1400 MHz 2600 MHz (2X2 MHz-FDD y 50 MHz en TDD)	3500 MHz (3500 MHz a 3600 MHz) 3600 MHz (3600 MHz a 3700 MHz) 40 GHz (37000 MHz a 43500 MHz)

Al cierre del 2020, el Viceministerio de Telecomunicaciones nuevamente le solicitó a la Sutel que analizara las

condiciones del mercado de las bandas y segmentos de espectro radioeléctrico recomendadas por dicha Superintendencia en los dictámenes indicados, para ser consideradas en el proceso concursal...con el fin de determinar...si existe necesidad de incorporar proveedores de servicios de telecomunicaciones, el

dimensionamiento de la eventual demanda, los análisis económicos que determinen el valor del espectro en dichas bandas, los mecanismos de otorgamiento para las distintas bandas (Acuerdo ejecutivo N°031-2023-TEL-MICITT, 2023, considerando 10).

Dicho estudio fue remitido en enero del 2021 con el dictamen técnico *Propuesta de informe sobre los insumos téc-*

nicos, registrales, de mercado y condiciones para un eventual proceso concursal en las bandas de frecuencias de 700 MHz, 2300 MHz, 3300 [MHz]-3400 MHz, 26 GHz y 28 GHz para la prestación de servicios de telecomunicaciones disponibles al público a través de sistemas IMT. Del contenido del documento debe hacerse mención a los resultados de la consulta pública sobre dichas bandas y cuyos resultados evidenciaron que para las 12 empresas participantes era

importante disponer de algún segmento de frecuencias de las bandas de 2600 MHz y 3.5 GHz (Acuerdo ejecutivo N°031-2023-TEL-MICITT, 2023, considerando 10).

Junto con esto el estudio puntualiza nuevamente, las bandas de frecuencias que deben ser consideradas en el corto plazo para realizar procesos concursales destinados al desarrollo de sistemas de IMT:

Banda de frecuencias	Cantidad de espectro	Duplexación
700 MHz	90 MHz	FDD
2300 MHz	100 MHz	TDD
3300-3400 MHz	100 MHz	TDD
26 GHz	1250 MHz	TDD
28 GHz	2000 MHz	TDD

A partir de este dictamen técnico, en marzo del 2021, el Micitt solicitó que se ampliaran los criterios señalados en el mismo ya que los análisis efectuados por “los diferentes Departamentos del Viceministerio de Telecomunicaciones sugirieron elementos económicos, técnicos y legales que requerían ser aclarados o ampliados” (Acuerdo ejecutivo N°031-2023-TEL-MICITT, 2023, considerando 11). A esto respondió la Superintendencia señalando que no consideraba necesario ampliar la información para “la formulación de los objetivos de política pública que deban acompañar una eventual instrucción de un proceso concursal” (Acuerdo ejecutivo N°031-2023-TEL-MICITT, 2023, considerando 13).

Posteriormente, el 1 de junio del 2021 la Superintendencia emitió un dictamen técnico al Micitt en el que recomendó que se incorporara “en una eventual instrucción de un proceso concursal para redes del tipo IMT-2020 el establecimiento de topes de espectro para evitar que el ICE pueda acceder a más espectro del que posee actualmente en las bandas medias requeridas para el despliegue de redes 5G” (Acuerdo ejecutivo N°031-2023-TEL-MICITT, 2023, considerando 16).

Las redes 5G del 2020 en adelante

En aras de facilitar esta transición y promover condiciones habilitantes a las redes 5G, es que en el 2020 se rea-

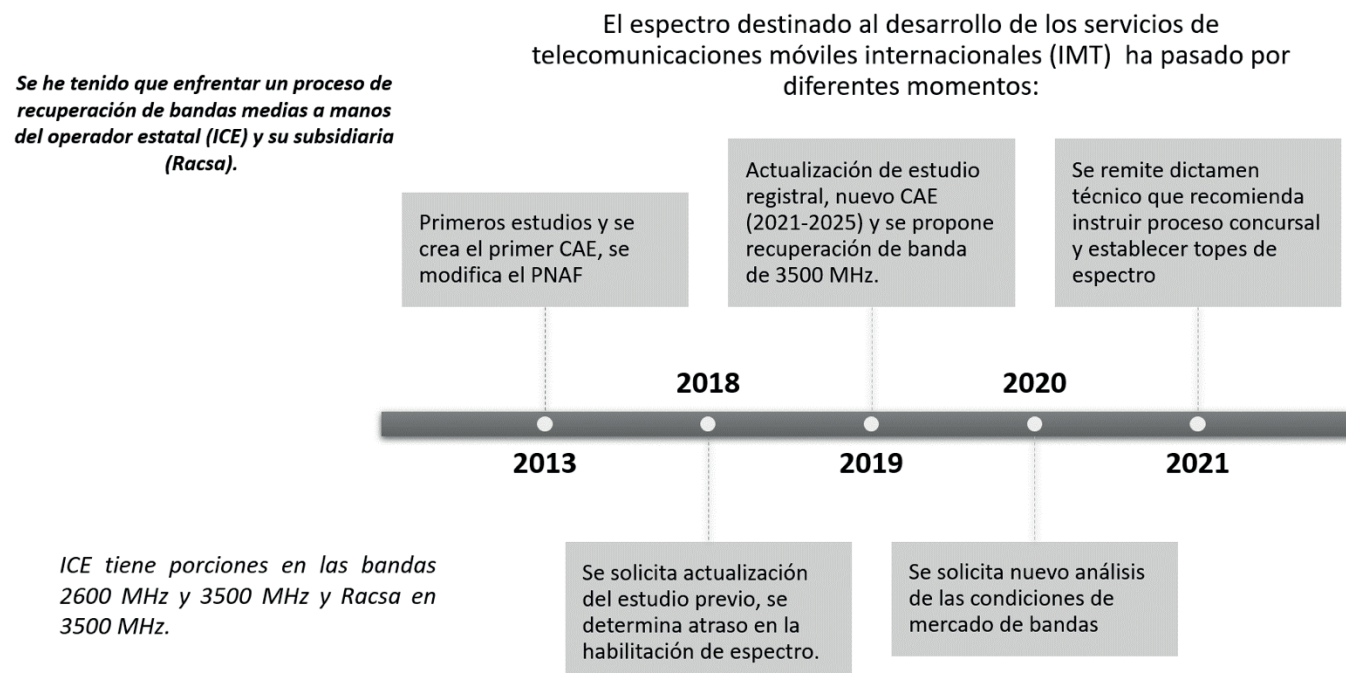
lizaron modificaciones al Plan Nacional de Atribución de Frecuencias (PNAF), se formalizó un reglamento para las frecuencias de más de 6 GHz y desde el Micitt se solicitó a la Sutel el desarrollo de un estudio para “disponer en el corto plazo la mayor cantidad de espectro en bandas bajas (700 MHz), medias (2300 MHz y 3300 MHz a 3400 MHz) y altas (26 GHz y 28 GHz)” (Castro-Obando, 2022, p.139).

Junto con esto, el Micitt realizó esfuerzos destinados a fomentar la creación de condiciones habilitantes entre los cuales deben mencionarse la incorporación de las redes 5G en las líneas de acción de la Estrategia de Transformación Digital hacia la Costa Rica del Bicentenario 4.0. y en el Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública (2019-2022); así como el establecimiento del Proyecto 5G que busca “disponer espectro, infraestructura, regulación y articulación con operadores” (Castro-Obando, 2022, p.141).

Aunado a ello, se realizaron informes conjuntamente con la Sutel sobre las bandas jurídicamente disponibles para desarrollar bancos de pruebas; además, la Sutel propuso una propuesta de Cronograma de Asignación de Espectro (CAE) para orientar el desarrollo de los sistemas IMT del país.

Un año después, se retomaron conversaciones con Racsa y el ICE para avanzar en la creación de un acuerdo mu-

Figura 2.13. Hitos en la gestión del espectro destinado al desarrollo de las IMT en Costa Rica



Fuente: Elaboración propia.

tuo que llevara a la devolución de las frecuencias, por lo cual la Administración Alvarado Quesada, inició un procedimiento administrativo en marzo del 2022 para “determinar posibles incumplimiento prestacionales, legales y contractuales, en el uso del segmento de frecuencias de 3424 MHz a 3625 MHz” (Camarillo, 2023, párr.1). Para ello, el Poder Ejecutivo designó un órgano director para que liderara el proceso.

Con la llegada de la Administración Chaves Robledo, se promulgó una directriz para la recuperación de las frecuencias de banda media se diera en un plazo máximo de 6 meses. Además, en agosto del 2022 se anunció que la tecnología 5G estaría disponible para uso por parte de la industria y otros sectores que demandan de “soluciones que requieren altas velocidades para el trasiego de información” (Arrieta, 2022, párr.1).

Seguidamente, en septiembre del mismo año, fue firmado el *Acuerdo mutuo entre el Poder Ejecutivo, Radiográfica Costarricense Sociedad Anónima y el Instituto Costarricense de Electricidad para la extinción parcial de concesión para el uso de espectro radioeléctrico mediante el acuerdo ejecutivo*

N°125-MSP de 1997 y extinción total del permiso de instalación y prueba otorgado mediante el oficio N°435-CNR (Castro-Obando, 2022). Con este documento se buscó promover la cesión de frecuencias de la banda 3500 MHz del ICE al gobierno, procurando que queden “tres tractos para subastar en competencia internacional y transparente (Siles, 2022, párr.3).

Posteriormente, se dio a conocer un informe de auditoría de la Contraloría General de la República (CGR) en el que se hicieron distintos señalamientos sobre la gestión y uso del espectro radioeléctrico en el país. En este informe se menciona que la Superintendencia de Telecomunicaciones (Sutel) ha emitido 29 informes (entre 2012 y 2021) en los que ha reiterado “la necesidad de recuperar el espectro radioeléctrico ocioso o subutilizado, para ponerlo a disposición del mercado para ampliar y mejorar la calidad de los servicios” (Siles, 2022b, párr.9).

A raíz de este informe de auditoría, el gobierno promovió una hoja de ruta para concretar la recuperación de frecuencias para el desarrollo de servicios de los IMT y “remitir una certificación en la cual conste que se ha dado la

orden del inicio de los procesos licitatorios en las frecuencias de espectro identificadas para el desarrollo de los servicios IMT e IMT 2020” (Siles, 2022b, párr.13). Para lo primero se definió un plazo de tres meses y mientras que para lo segundo se determinó un tiempo de cinco meses.

De ese modo, para noviembre del 2022 se registró un primer avance sustantivo en la devolución de las frecuencias para explotar la tecnología 5G según lo acordado entre el Micitt y el ICE. Es así como para ese momento, el ICE y Racsa le “devolvieron al Estado 125 MHz, los cuales se suman a los 100 MHz que ya estaban disponibles, en el segmento de 3,3 GHz a 3,7 GHz” (Siles, 2022c, párr.2).

Al iniciar el 2023, la Sutel realizó una consulta pública sobre las bandas de espectro para servicios IMT, incluyendo 190 MHz de las bandas bajas (de 700 y 2300 MHz), 300 MHz de las bandas medias (3,5 GHz) y 3250 MHz de las bandas altas (26 y 26 GHz). Por su parte, el ICE desarrolló una serie de pruebas experimentales con la Universidad de Costa Rica (UCR) para lo cual instaló equipo de transmisión en el campus universitario de la sede Rodrigo Facio (Siles, 2023) que operó sobre la banda de 3500 MHz concesionada a Racsa (Murillo, 2023c). Esta prueba de concepto llegó a registrar velocidades de transmisión de datos móviles de hasta un terabyte (Murillo, 2023).

En este contexto, se recibió la visita de representantes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en febrero del 2023 y se dieron a conocer los hallazgos del más reciente Estudio Económico para Costa Rica, revelándose que el despliegue de las redes 5G tardaría por lo menos tres años más en entrar en operación en el país (Murillo, 2023b). A partir de esto la OCDE recomendó al país que se facilite la entrada al mercado de telecomunicaciones de banda ancha fija y se procure mayor competencia. Además, enfatizó la necesidad de licenciar el espectro 5G de una manera transparente, procurando racionalizar y armonizar las regulaciones de comunicaciones electrónicas (Murillo, 2023b).

A pesar de los señalamientos de la OCDE, el Poder Ejecutivo anunció que el ICE realizaría una licitación para la red de telecomunicaciones 5G en junio del 2023 con el fin de “contratar un proveedor para la red 5G de alcance nacional” (Murillo, 2023c, párr.2). Además, desde Institución se manifestó el interés de adquirir más bandas en la subasta de tecnología 5G para complementar las frecuencias que poseía el ICE (Murillo, 2023d).

En febrero también se dieron a conocer los resultados de una consulta pública que realizó la Sutel sobre el “**estudio de factibilidad para el concurso de espectro radioeléctrico** que permite el desarrollo de los servicios móviles 5G en el país” (Murillo, 2023d, párr.4)¹². Las principales recomendaciones emanadas del documento fueron:

1. Que se iniciara prontamente el proceso concursal e instruir a la Sutel para que comenzara a preparar la licitación.
2. Continuar con “las acciones necesarias para recuperar el espectro no utilizado y subutilizado en las bandas de 2600 MHz y 3500 MHz” (Murillo, 2023d, párr.5).
3. Recuperar frecuencias de la banda 2.6 GHz ya que siguen en manos del ICE y son requeridas para “garantizar una completa funcionalidad de esta tecnología” (Siles, 2023c, párr.4).
4. Adoptar medidas para evitar la concentración de frecuencias, “brindar todas las facilidades necesarias para avanzar en este proceso y no dilatar el otorgamiento de frecuencias a otros operadores distintos al ICE” (Siles, 2023c, párr.1).

Cuando se dio a conocer este informe, el presidente se comprometió a revisar lo indicado por Sutel para recuperar las bandas a manos del ICE (Lara, 2023). Sin embargo, el 31 de marzo del 2023, el ICE anunció el lanzamiento del primer cartel de licitación de la tecnología 5G destinada a la “compra de infraestructura para despliegue de redes por parte del Instituto” (Siles, 2023d, párr.1). A este efecto, se determinó que el cartel se realizaría en la banda 3.5 GHz (3300-3800 MHz), particularmente en el segmento que está concesionado a Racsa (Murillo, 2023c), que además presentó el cartel en el Sistema de Compras Públicas (Sicop). Esto implica que

que bajo ningún motivo deberá entenderse que dicho bien demanial será cedido a terceros, sino que formará parte de los elementos que RACSA pondrá a disposición de sus clientes, como parte de un servicio administrado, en el cual la Administración tendrá absoluto control de esa fre-

12 Dicho estudio integró a diversos “operadores y partes interesadas dentro y fuera del país y que se necesitan para realizar el concurso público de espectro radioeléctrico en distintas bandas de frecuencias” (Cordero-Parra, 2023, párr.8).

cuencia en todo momento, y los clientes no tendrán acceso a la misma para comercializarla con terceros (Murillo, 2023e, párr.8).

A partir de esta licitación se estarían habilitando servicios de quinta generación para el sector industrial y empresarial durante el 2023. Esto se pretende realizar mediante la instalación de redes privadas empresariales 5G, las cuales comprenden “una Red de comunicaciones inalámbricas de alta velocidad que utiliza la tecnología conocida como 5G NR, o simplemente 5G, para conectar dispositivos y equipos en una red cerrada y dedicada a una organización o empresa en particular” (Radiográfica Costarricense, [Racsa], 2023, p.3).

En este caso la red estará dirigida a “los segmentos de Gobierno, industria, agricultura, logística, pymes y corporativo y atenderán necesidades vinculadas a sectores como medicina, transporte y entretenimiento, entre otras” (Murillo, 2023e, párr.11). Esto implica que la tecnología 5G estaría disponible comercialmente para las y los consumidores hasta el 2024 a través de los servicios operados por Kölbi (Siles, 2023d).

Por otro lado, según el Procedimiento especial con *Precalificación de oferentes “Aprovisionamiento e implementación de redes empresariales 5G”*, el objetivo de la contratación es preseleccionar a los oferentes que “se encargarán posteriormente de brindar los servicios de diseño, consultoría, suministro, instalación, integración, puesta en marcha, capacitación, soporte, operación y mantenimiento de redes empresariales 5G para sus potenciales clientes” (Racsa, 2023, p.4).

A pesar del avance tan significativo que constituye esta licitación, también implica que el ICE tendría una ventaja en el mercado ya que a partir del 2024 estaría habilitando las redes 5G, según lo establece la Estrategia Corporativa 2023-2027 de la institución. Además, se alinea con su plan de negocios al promover el uso del “segmento 3500 y el segmento de 2600 MHz porque son frecuencias concesionada a la institución, en un caso a Racsa, que es una subsidiaria, y en otro caso al ICE” (Murillo, 2023e, párr.3).

Esto ha ocasionado reacciones por parte de sus competidores porque “no cuentan con segmentos del espectro radioeléctrico disponibles para hacer pruebas sobre la tecnología...y mucho menos tienen la posibilidad de desplegar una red” (Murillo, 2023f, párr.2). Asimismo, por

lo menos hasta marzo del 2023, el país carecía de espectro en la banda de 2600 MHz -que es necesaria para evitar incrementar los costos del despliegue de la infraestructura para instalar las redes 5G- pues todo estaba en manos del ICE, concentrando unos 190 MHz.

De hecho, para ese momento, el país sólo contaba con “frecuencias en la banda baja de 700 MHz (un total de 90 MHz disponibles), en las medias de 2300 MHz y 3500 MHz (un total de 325 MHz disponibles) y en las altas de 26 Gigahercios (GHz) y 28 GHz (hay disponibles entre ambas 3.250 MHz)” (Lara, 2023, párr.8).

Seguidamente, el 2 de mayo del 2023, el Micitt dio a conocer el Acuerdo Ejecutivo N° 031-2023-TEL-MICITT a partir del cual se tomó la decisión de instruir a la Sutel -a través del oficio MICITT-DVT-OF-350-2023- para que iniciara el “proceso concursal de frecuencias del espectro radioeléctrico para sistemas IMT incluyendo 5G en los segmentos actualmente disponibles” (Micitt, 2023, p.1).

A partir de esto, al Micitt le corresponde comunicar a la Sutel los lineamientos específicos para que el órgano regulador comience con el diseño del cartel y posteriormente, prosiga con los respectivos procedimientos que acompañan una licitación como esta. Entre estos pasos, se debe realizar una consulta pública, publicar el cartel, efectuar la recepción de oferentes y declarar los que son elegibles, desarrollar el concurso y emitir una recomendación de adjudicación.

Por su parte, la Sutel deberá instruir el procedimiento respectivo para desarrollar los respectivos concursos a través de los cuales se asignen

concesiones de bandas del espectro radioeléctrico de frecuencias de 700 MHz (de 703 MHz a 748 MHz y de 758 MHz a 803 MHz), de 2300 MHz (de 2300 MHz a 2400 MHz), de 3500 MHz (de 3300 MHz a 3500 MHz y de 3600 MHz a 3625 MHz), de 26 GHz (únicamente el segmento de 24,25 GHz a 25,50 GHz) y de 28 GHz (de 27,5 GHz a 29,5 GHz), así como cualquier espectro que eventualmente se encuentre disponible en la banda de 2600 MHz (de 2500 MHz a 2690 MHz) y de 3500 MHz (de 3500 MHz a 3600 MHz y de 3625 MHz a 3700 MHz) (Acuerdo ejecutivo N°031-2023-TEL-MICITT, 2023, artículo 1).

Una vez que se recibe la recomendación, el Poder Ejecutivo tendrá que analizarla y proceder a la asignación de

espectro mediante la formalización de los “acuerdos ejecutivos y contratos correspondientes para garantizar la seguridad jurídica de los nuevos concesionarios para la prestación de los servicios” (Micitt, 2023, p.1). De ese modo, la expectativa del Poder Ejecutivo es tener el cartel listo para el segundo semestre del 2023, para que a partir de dicho momento se pueda comenzar la recepción de ofertas.

El 3 de mayo del 2023, el Micitt comunicó que ya habían sido realizadas las audiencias de las 2 bandas de 2600 y 3500 MHz, siendo que hasta esa fecha se estaba a la espera de los resultados de dichas audiencias. A esto le seguirán “los procesos de órganos administrativos por presunto uso ineficiente del espectro radioeléctrico, durante este año ya se desarrollaron las audiencias para ambos órganos” (Murillo, 2023g, párr.3) y hasta ese momento, se estaba a la espera de la recomendación que estos emitan. Con base a esto, el Micitt procederá a tomar las decisiones respectivas con respecto a estas bandas.

En mayo del 2023, el Micitt le envió a la Superintendencia “los lineamientos de política pública que orientarán el proceso concursal de frecuencias del espectro radioeléctrico para sistemas IMT incluyendo 5G” (Micitt, 5 de junio de 2023, párr.2). A partir de esto, la Sutel procedió al desarrollo del pliego de condiciones para el concurso de espectro radioeléctrico para tecnología 5G y posteriormente, el 5 de junio le comunicó al Micitt el inicio del proceso de consulta pública de dicho pliego de condiciones o precartel.

Para esto se dispuso de 15 días hábiles en los cuales los interesados pueden “remitir sus comentarios o sus observaciones, a partir de la publicación en un diario de circulación nacional” (Micitt, 5 junio de 2023, párr.3). Cabe señalar que hasta el 3 de agosto del 2023, se entrará en la “última fase de recepción de observaciones al pre-cartel” (Tellez, 8 de agosto de 2023, párr.2).

Según el precartel (pliego de condiciones)¹³, la **licitación de espectro pública internacional** será realizada sin objetivos recaudatorios y por el contrario, busca promover el despliegue de infraestructura en el país (Murillo, 27 de julio de 2023). Un aspecto relevante del precartel es que este establece que solo Claro y Liberty podrán ofertar espectro en bandas bajas y medidas, mientras que el ICE no estará

habilitado ¹⁴para “hacerlo en vista de la alta concentración que mantiene del recurso escaso” (Murillo, 28 de julio de 2023, párr.9).

Esto se considera como un mecanismo para ajustar el espectro en las bandas media, ya que el operador estatal ya tiene espectro asignado en esas bandas (Tellez, 2023). Sin embargo, en opinión de expertos como Marlyeana Méndez, de la Asociación Interamericana de Empresas de Telecomunicaciones (Asiet) consideran que esta medida no necesariamente ayuda a solventar el desbalance competitivo que existe entre el operador estatal y otros, pues

en realidad **al operador público que no tiene que poner precio base** por el espectro, no tiene que hacer el enganche porque **ya lo tiene asignado**, pero amén de eso **no tiene ninguna obligación de desarrollo de infraestructura** y eso no solo desde el punto de vista de obligaciones de servicio universal que es lo que está normado en el reglamento para la Superintendencia, sino que **no tiene obligaciones sobre las bandas medias**.

Esto es bastante pesado porque le **significa que puede tener total libertad de desarrollo de su red** en términos de eficiencia, es decir, **puede identificar donde desarrollar la red en bandas medias** en función de la demanda, de clientes específicos que le demanden el servicio, en ubicaciones donde hay fuerte concentración poblacional, cosas que **concesionarios que logren obtener espectro en esta licitación, no tienen esa libertad**” (Murillo, 14 de agosto de 2023, párr. 13-14).

Otra de las particularidades que tiene la licitación es que sólo el 10% del costo del espectro será “afrontado con dinero para que el resto sean asumidos como obligaciones de despliegue de infraestructura” (Tellez, 8 de agosto de 2023, párr.1). Junto con esto se prevén dos instancias en la subasta por si no se consigue la “colocación absoluta en el primer llamado, exista una segunda compulsa orientada al mercado corporativo e industrial que, en una declarada apuesta por la transformación digital, requieran espectro para desplegar redes privadas 5G” (Tellez, 8 de agosto de 2023, párr.1).

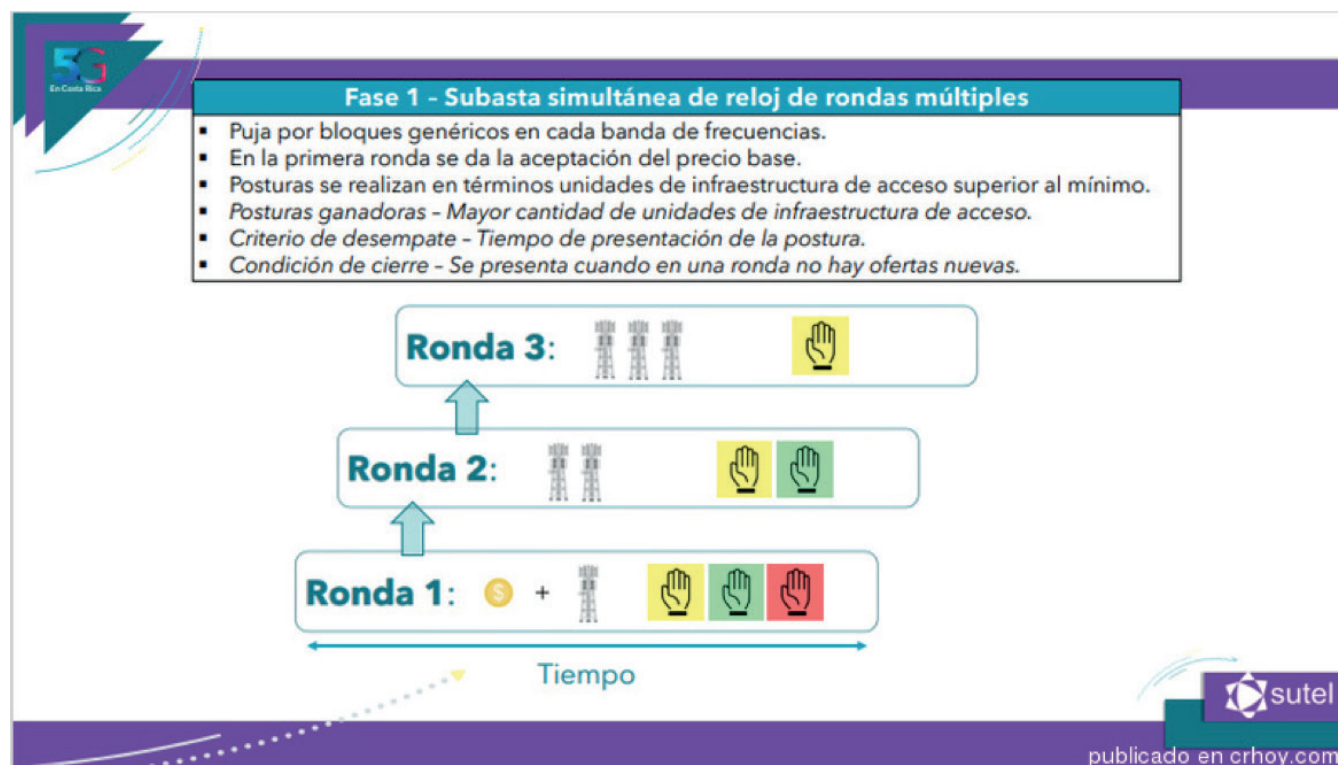
13 El precartel puede ser consultado en: borrador_pliego_condiciones_subasta_imt.pdf (crhoy.com)

14 A pesar de eso, los 3 operadores si tendrán la oportunidad de presentar ofertas por los “rangos de las bandas altas milimétricas, aunque no se descarta el eventual ingreso de otras compañías interesadas en participar en la subasta” (Murillo, 28 de julio de 2023, párr.11).

El proceso de licitación **se llevará a cabo en dos fases distintas**: la **primera fase** estará dirigida a oferentes que tenga interés de desplegar tecnología 5G a nivel nacional y será desarrollada como una *subasta simultánea de reloj de rondas múltiples*.

Este tipo de subasta pretende “arrancar de un precio base para la puja (cuyo monto no se ha dado a conocer aún) y partir de ahí los interesados ofrecen cantidades de dinero por unidades de infraestructura” (Murillo, 27 de julio de 2023, párr.4).

Figura 2.14. Subasta simultánea de reloj de rondas múltiples



Fuente: Tomado de Murillo, 2023.

Por su parte, la **segunda fase** se llevará a cabo para los que les interesa realizar despliegues regionales de infraestructura, particularmente en los cantones y distritos con menor cobertura de telefonía móvil. Para esto, se *desarrollará una única ronda de subasta* en el que las partes interesadas tendrán que manifestar que aceptan el precio base y “determinar la cantidad de unidades de infraestructura de acceso, por encima del mínimo que están dispuestos a instalar en caso de resultar adjudicatarios” (Murillo, 30 de julio de 2023, párr.4).

A partir de la adjudicación, quienes sean adjudicados con espectro tendrán que cumplir con plazos específicos para hacerle frente a las obligaciones de desarrollo de infraestructura, los cuales variarán en función del tipo de ban-

da (es decir, si son bandas medias, bajas y/o altas). Con esto se pretende que “puedan acceder al espectro empresas que no necesariamente sean de telecomunicaciones, sino de cualquier tipo de industria que quieran desarrollar sus propias redes 5G, con espectro concesionado” (Tellez, 8 de agosto de 2023, párr.4).

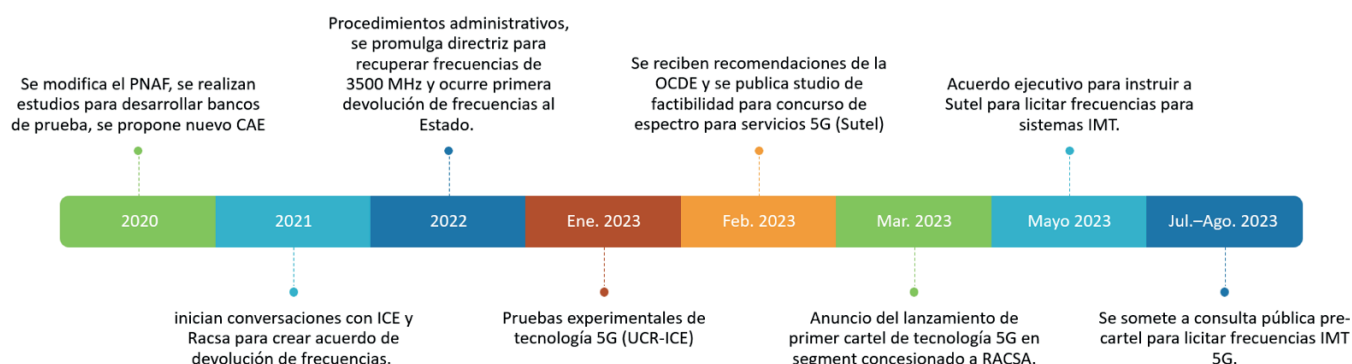
Cabe señalar que en ambos procesos (sea para la fase 1 o 2) podrá participar cualquier instancia interesada que no tenga asignado espectro IMT en Costa Rica y además, se deberá cumplir con ciertos requisitos de admisibilidad entre los que pueden mencionarse

el **control de concentración de espectro** (cláusula 17), requisitos técnicos (cláusula 18), requisitos financieros (cláusula 19) y requisitos legales (cláusula

20). Específicamente, los requisitos técnicos y financieros son determinados de manera proporcio-

nal al modelo de negocio asociado con una cobertura regional (Murillo, 30 de julio de 2023, párr.3).

Figura 2.15. Evolución del desarrollo de redes 5G en Costa Rica 2020-2023



Fuente: Elaboración propia.

2.2.2. Concentración y convergencia mediática en Costa Rica

De acuerdo con el *III Informe el Estado de la Libertad de Expresión en Costa Rica* elaborado por el Programa Libertad de la Expresión y Derecho a la Libertad de Expresión (Proledi) de la Universidad de Costa Rica (UCR) en los últimos cinco años el ecosistema mediático del país ha sufrido importantes transformaciones, sobre todo por el ingreso de nuevos actores transnacionales a la televisión. En este contexto se profundizó la “convergencia multimedia entre el mercado de los medios y las empresas del sector de telecomunicación” (Jiménez, 2022, p.20), se continuó con la transición a la televisión digital abierta y se tuvo que enfrentar una pandemia que ocasionó importantes afectaciones económicas a las empresas de radio, prensa y televisión.

En este periodo “el dinamismo que mostraron los actores mediáticos y la ebullición económica entre los principales grupos, no se acompañó de una actualización o reforma del marco jurídico en la materia” (Jiménez, 2022, p.21). Esto significa que la asignación de espectro para radio y televisión sigue realizándose bajo un régimen mixto, en el que se aplica la *Ley de Radio* (N°1758, 1954) y la *Ley General de Telecomunicaciones* (N°8642, 2008). Mientras que la primera de estas normas destaca por ser una ley desactualizada, anacrónica y con carencias/vacíos que obligan

a reformarla o eliminarla¹⁵; la Ley General de Telecomunicaciones regula servicios de telecomunicaciones que operan de manera distinta a los medios de comunicación. Este marco jurídico ha provocado que hasta la fecha no se cuente con parámetros que ayuden a limitar la concentración mediática y garanticen aspectos como la diversidad y el pluralismo de la información. De hecho, en la normativa vigente

no existen topes a la cantidad de frecuencias del espectro radioeléctrico que puede poseer una empresa o un grupo económico determinado. Tampoco se establecen límites cruzados a la concentración entre conglomerados o a la concentración vertical u horizontal, por lo que los actores que participan en el escenario de medios pueden, en la práctica, ejecutar distintas estrategias para aumentar su poder relativo dentro del mercado de medios costarricense (Jiménez, 2022, p.22).

Según un mapeo realizado por Proledi en el 2020 sobre los medios de comunicación en Costa Rica, el país contaba con 296 medios (públicos y privados) con alcance nacional, regional y/o local. De estos medios, el 43% correspondían a emisoras de radio, el 19% eran canales de

15 A pesar de eso, no se ha logrado efectuar ningún cambio ante la enorme “oposición mediática, al desinterés gubernamental y a la ausencia de un músculo parlamentario que apruebe avances en este sentido” (Jiménez, 2022, p.21).

televisión, el 19% periódicos, el 11% revistas y el 8% eran medios digitales (Jiménez, 2022). El 41% de los medios operaban con el espectro radioeléctrico, el 33% utilizaba Internet, el 8% por sistema de cable y el 19% usaba impresión física tradicional.

Aunque a simple vista, estas cifras podrían ser vistas como un ejemplo de pluralismo, “estos números no consideran factores de poder como audiencias, penetración, captación de pauta o ganancias, los cuales revelarían inequidades o posiciones dominantes de unos con respecto a otros” (Jiménez, 2022, p.24). En esta misma línea se cuestiona si ante la convergencia tecnológica tiene sentido seguir pensando en la concentración mediática sólo desde la perspectiva del espectro radioeléctrico.

Una situación que ilustra esto ocurre con los servicios de televisión por suscripción, un campo que refleja la convergencia de las telecomunicaciones y disputas en las que “compiten y colaboran cableoperadoras tradicionales, empresas de televisión y actores de capital extranjero que ofrecen, apoyan o administran distintos servicios como canales de televisión, internet o telefonía” (Jiménez, 2022, p.24).

Al examinar el comportamiento por el número de abonados, se observa que la empresa con mayor número de abonados al 2020 fue Cabletica que tenía el 27,1%. A esta le siguen Tigo y Claro con 21,8% y 13,6% de los abonados respectivamente; mientras que Telecable y el ICE

poseían apenas el 12,4% y el 11,6% (Jiménez, 2022). Asimismo, datos de la Sutel revelan que al aplicar el Índice Herfindahl-Hirschman (HHI) al mercado de TV por suscripción, este alcanzó una nota de 1725 puntos, lo que indicaba que está moderadamente concentrado.

Esta tendencia parece reiterarse cuando se analizan el número de actores presentes en este mercado. Dicha cifra va reduciéndose con el tiempo pasando de 28 en el 2019 a 26 en el 2020 y es de esperar que disminuya aún más sobre todo por “el reciente movimiento Cabletica-Movistar, que todavía no se contempla en estos datos” (Jiménez, 2022, p.44). Esto podría permitirle a Cabletica

estar presente en la TV satelital y en la telefonía móvil. Además, puede que fortalezca su posición como actor dominante del mercado, y le brinde a Teletica -quien posee el 20% de su capital accionario- alguna fortaleza relativa en los otros medios como la TV abierta o la radio donde participa. Si se considera la reducción de las cableoperadoras, el predominio de cuatro actores a nivel general del mercado y la concentración de los servicios en las principales tecnologías, es factible señalar que el escenario de la TV por suscripción presenta una tendencia a la concentración, que podría fortalecerse cuando se contemple el impacto que tendrá la unión de Movistar y Cabletica (Jiménez, 2022, p.44).

Tabla 2.10. Caracterización de principales empresas de televisión por suscripción

Cablera	Casa Matriz	Sede principal	Capital	Otros servicios
Cabletica	Liberty (Teletica posee el 20% de las acciones)	Inglaterra, EEUU y Países Bajos	Transnacional	Internet Telefonía (IP, troncalizada) Datos
Tigo	Millicom International Cellular S.A.	Luxemburgo	Transnacional	Telefonía (fija), Internet, empresariales (ciberseguridad, cloud y data center, SD Wan)
Claro	América Móvil	México	Transnacional	Telefonía Móvil, Internet
Telecable	No aplica	Costa Rica	Nacional	Internet, Telefonía, Servicios empresariales (ciberseguridad, data center, cloud, SD Wan)

Fuente: Tomado de Jiménez, 2022.

Esta situación puede lesionar el derecho a la libertad de expresión ya que el marco jurídico costarricense no integra las **must carry rules** (también denominadas deber de portar y deber de ofrecer) las cuales favorecen la diversidad y pluralismo de los medios ante la digitalización¹⁶. Estas obligan a que los canales de TV abierta, no comerciales o de carácter público pongan a

disposición de las cableras sus señales para que sean

difundidas gratuitamente dentro de su grilla de programación al mismo tiempo, las cableras tienen la obligación de incluir dichas señales en su oferta de servicios, sin discriminación o exclusión de ningún tipo (Must carry o deber de portar) (Jiménez, 2022, p.44).

Por otro lado, en el caso de las frecuencias que son utilizadas para la televisión digital terrestre (TDT) el infor-

Tabla 2.11. Porcentaje de títulos habilitantes para TDT, según grupo económico

Grupo Económico	Concesionarios asociados al grupo económico	Títulos habilitantes para TDT	
		Cantidad	% sobre el total
Grupo Repretel	Corporación Costarricense de Televisión S.A, Telesistema Nacional S.A., Televisora Sur y norte S.A, Teleamerica S.A.	5	18,52%
Enlace TV	Asociación Cristiana Canal Veintitrés, Televisión y Audio S.A., Red Televisión y Audio	3	11,11%
Teletica	Génesis Televisión S.A., Televisora de Costa Rica S.A.	2	7,41%
Teleplus	T.V. Diecinueve UHF S.A., Radio Costa Rica Novecientos Treinta AM S.A.	2	7,41%
Multimedios	Fundación Internacional de las Américas	2	7,41%
VM Latino	Bivisión de Costa Rica S.A.	1	3,7%
Visión América	Asociación Cultural Cristo Visión S.A.	1	3,7%
UCR	UCR	1	3,7%
SINART	SINART S.A.	1	3,7%
Iglesia Católica	La productora Centroamérica S.A.	1	3,7%
Grupo Extra	Sociedad Periodística Extra LTDA	1	3,7%
Coopesca	TV Norte Canal Catorce S.A.	1	3,7%
Coccio Carranza	Canal Color S.A.	1	3,7%
Canales 36	Trivisión de Costa Rica S.A.	1	3,7%
Canal 50	Canal Cincuenta de Televisión S.A.	1	3,7%
Canal 27	Televisora Canal Veintisiete M.M. S.A.	1	3,7%
CelestroN	Celestron S.A.	1	3,7%
Tagama	Grupo Tagama S.A.	1	3,7%

Fuente: Tomado de Jiménez, 2022.

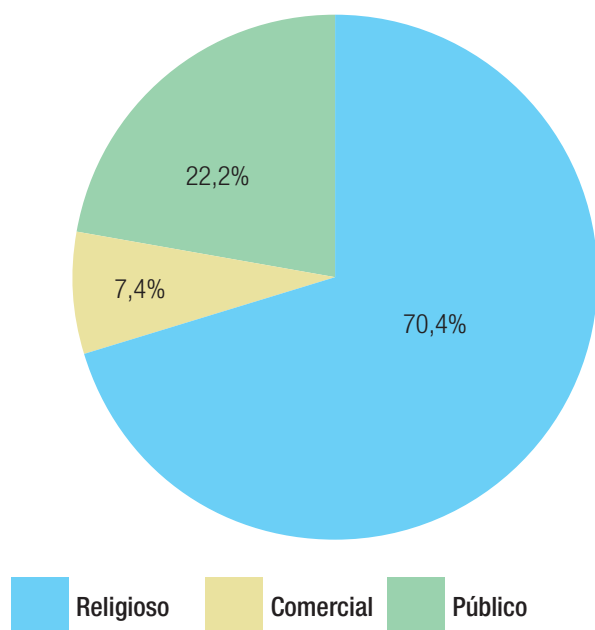
16 Son estándares recomendados por las relatorías para la libertad de expresión de la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Organización de Naciones Unidas (ONU), así como por la UNESCO y el Parlamento Europeo, entre otros actores (Jiménez, 2022).

me señala que estas también muestran una tendencia a la concentración desde el punto de vista de las frecuencias que poseen los grupos de comunicación. De hecho, hasta el 2022 se habían entregado “27 títulos habilitantes

para transmitir en el formato de televisión digital” (Jiménez, 2022, p.24). Esto quiere decir que “el 75% de las 36 frecuencias del espectro radioeléctrico disponibles para emitir en digital se han concesionado, mientras que los 9 restantes se encuentran libres y en poder del Estado” (Jiménez, 2022, p.45). Dentro de estas últimas, 4 frecuencias tendrán que ser reservadas para los 24 MHz que el Poder Ejecutivo definió para uso comunitario y/o social, mientras que las otras 5 podrán ser subastadas al sector privado.

En esta línea, el documento señala que 27 de las frecuencias que hasta el 2022 se otorgaron para la televisión digital terrestre (TDT), 19 fueron dadas a empresas privadas, 6 a instancias religiosas y sólo dos se encuentran en manos del Estado. Esto demuestra una distribución igual a la reportada en el *Informe el Estado de la Libertad de Expresión en Costa Rica* del 2018, cuando no había empezado el encendido digital y evidencia que tanto antes como después de este hecho, el escenario “es fundamentalmente privado y de carácter comercial, con una participación relevante de la televisión con contenido religioso, poca presencia pública y una ausencia total de la propiedad comunitaria o social” (Jiménez, 2022, p.45).

Figura 2.16. Títulos habilitantes para TDT otorgados por el MICITT, según tipo de concesionario



Fuente: Tomado de Jiménez, 2022.

Por lo anterior, es de esperar que la situación no cambie mucho después de que sean otorgadas las 5 frecuencias al sector privado, por lo que

las empresas de carácter comercial tendrán en su poder el 88% del escenario televisivo de Costa Rica. Esta proyección hipotética no cambiaría, independientemente de si las cuatro frecuencias que reunirán los 24 MHz de reserva se entregan para fines culturales, o pasan a formar parte de las televisoras de propiedad pública (Jiménez, 2022, p.46).

Otros de los aspectos relevantes que señala el informe es que hasta la primera mitad del 2022, de las 27 frecuencias que contaban con un título habilitante, sólo 21 estaban emitiendo una señal de TV -por lo que de continuar dicha situación se podría recurrir a lo estipulado en el artículo 7 de la Ley de Radio¹⁷-. Además, considerando que la TDT permite la multiprogramación/multiplexación de las frecuencias para que se puedan emitir señales usando menos espacio de la frecuencia y que ello posibilita que la transmisión de varias señales, se constató que en 16 de los 21 canales adjudicados ya se estaba aplicando la multiprogramación.

Asimismo, en 15 de los 21 canales se contabilizaron 40 programaciones, mientras que en los otros 6 solo se identificó una programación para noviembre de 2021 en la que Costa Rica tenía 46 señales activas de TDT abierta y gratuita. Junto con esto, el informe señala que la parrilla de programación de estas señales no muestra un pluralismo mediático ya que en su mayoría “los grupos económicos retransmiten sus propias señales o la señal con cámara de sus radioemisoras. Es decir, la digitalización no ha sido de utilidad -por el momento- para incentivar una democratización real de los medios de comunicación en Costa Rica” (Jiménez, 2022, p.48). A pesar de esto, se pueden mencionar algunas excepciones desde la perspectiva de la democratización.

Gracias a esta tecnología TV Sur y TV Norte -televisoras regionales de amplia tradición en sus zonas- pueden sintonizarse a nivel nacional. También es gracias a este proceso

17 Esta brinda 6 meses para “poner en operación la señal concesionada y comprobar que ha hecho inversiones considerables en la misma que justifiquen dicha extensión. Si no se realizan estos pasos o se incumple con el uso después de este período, el título debería, en teoría, extinguirse por un uso ineficiente del espectro” (Jiménez, 2022, p.48).

que Ticavisión -una señal dedicada a la comunidad nicaragüense residente en Costa Rica- puede transmitir sus programas para que sean vistos de manera gratuita en el país (Jiménez, 2022, p.50).

Por otro lado, en el caso de las frecuencias de AM y FM se observa que los “porcentajes se mantienen similares a los de 2018, con leves variaciones producto de la salida del aire de varias emisoras, o de la devolución de algunas frecuencias, lo que modificó un poco el porcentaje, en sentido ascendente o descendente” (Jiménez, 2022, p.53). En ese sentido, el campo radiofónico sigue estando “dominando mayoritariamente por concesionarios privados de carácter comercial. Las organizaciones religiosas ocupan un lugar relevante, especialmente en la banda AM, y los concesionarios públicos mantienen una presencia testimonial. La propiedad de carácter no comercial, social o comunitaria es inexistente” (Jiménez, 2022, p.53).

2.3. TRANSICIÓN A LA TELEVISIÓN DIGITAL

El proceso de transición hacia la televisión digital terrestre (TDT) en Costa Rica lleva más de una década y fue finalizado en su totalidad hasta enero del 2023. Es a partir del 2009 cuando el tema se convierte en una prioridad nacional y se empieza a integrar como una meta dentro del primer *Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones* (PNDT) 2009-2014. Asimismo, para orientar la transición se estableció la primera Comisión Mixta de Televisión Digital, la cual un año después recomendó la adopción del estándar japonés brasileño para el desarrollo de la televisión digital de Costa Rica (Castro-Obando, 2021).

Posteriormente, se promulgó el primer reglamento para la TDT en Costa Rica en el 2011 a través del *decreto ejecutivo No. 36774-Minaet* y se creó el Plan Maestro para la Implementación de la Televisión Digital en el 2012. Un año después con el traslado de la rectoría de las telecomunicaciones al Micitt, este tema comenzó a ser liderado por el ministerio.

Con la finalización del primer PNDT, se promulgó una segunda herramienta para el periodo 2015-2021 en la que se integraron metas para habilitar condiciones que permitieran la transición. Sobre esta base, se decidió que el apa-

gón analógico iniciaría en agosto del 2017, no obstante, al acercarse a la fecha no se logró concretar el proceso por

la implementación tardía de permisos de pruebas experimentales de la TVD y la adecuación de los títulos habilitantes para los concesionarios, ya que hasta mayo del 2017 se definieron los parámetros para llevar a cabo las transmisiones con el estándar de TDT que el país decidió adoptar (Castro-Obando, 2021, p.113).

Estos atrasos llevaron a un traslado del apagón para que este se concretara en diciembre del 2017, sin embargo, por la cercanía con las elecciones presidenciales del 2018 se retrasó nuevamente el encendido digital para el 14 de agosto del 2019. Además, con el cambio de fechas se realizó una

una reforma parcial a la Ley General de Telecomunicaciones y Reglamento de Transición a la Televisión Digital (decreto ejecutivo N°41841) con el objetivo de realizar el proceso de manera escalonada dividiendo el país en dos regiones, hasta finalizar con el mismo en agosto del 2020 (Castro-Obando, 2021, p.113).

Esto permitió que la transición comenzara en la fecha prevista iniciando las transmisiones en las zonas cubiertas por la Región 1, que corresponde a las áreas que reciben señales de los equipos ubicados en el Volcán Irazú. Con base a esto, la población del área central de la “Gran Área Metropolitana (GAM) y las comunidades de Horquetas de Sarapiquí, Guápiles, Turrialba, zonas de Limón hacia el este, algunos territorios del Pacífico Central (Micitt, 2021c) fueron dotadas del servicio de televisión digital” (Castro-Obando, 2021, p.113).

Si bien con esto se avanzó en la transición, el proceso se vio frenado por la pandemia del Covid-19 la cual provocó “demoras en la logística, la importación de equipos y en la socialización del proceso” (Contreras, 2022, párr.3). Esto ocasionó un atraso en la segunda etapa de la transición (Región 2) por lo que la Comisión Mixta recomendó que el proceso se aplazara un año más y es así como la segunda fase de la transición comenzó el 14 de julio del 2021 cuando se habilitaron las transmisiones en el Cerro Buenavista, lo que permitió que el servicio llegara a la Zona Sur y los cantones de Osa, Quepos, Pérez Zeledón y Parrita.

En septiembre del mismo año, se habilitaron las señales

del Cerro Santa Elena (en Monteverde) lo que habilitó la televisión digital a la población de Bagaces, Cañas, Abangares, Ciudad Quesada, Monteverde, Tilarán y Guatuso (Castro-Obando, 2021).

Como el encendido digital no logró ser finalizado en el proceso previsto en todas las áreas de la Región 2, la *Comisión Mixta de Televisión Digital para la implementación de la Televisión Digital Terrestre en Costa Rica*¹⁸, recomendó al Micitt que nuevamente se aplazara la fecha para finalizar con la transición a la televisión digital terrestre (TDT) ante la “persistencia de barreras técnicas y económicas” (Contreras, 2022, párr.2). Con esto se generó una última ampliación del plazo, estableciendo como fecha límite el 31 de enero del 2023 (Castro-Obando, 2022) y para enero del 2023 se logró activar las señales de televisión abierta en las provincias de Guanacaste, Limón y Puntarenas, con lo que el país se convirtió en el primer Estado latinoamericano en “completar la transición de televisión analógica a digital con el estándar japonés-brasileño en todo su territorio” (Mora, 2023, párr.1).

2.4. SEGUIMIENTO AL PLAN DE ACCIÓN DE INFRAESTRUCTURA DE TELECOMUNICACIONES

Desde 2016, nuestro país viene impulsando un importante proceso de mejora regulatoria el cual ha sido impulsado

18 Este órgano está integrado por representantes del Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones (Micitt), el Sistema Nacional de Radio y Televisión (Sinart), el Consejo Nacional de Rectores (Conare), la Superintendencia de Telecomunicaciones (Sutel), la Cámara de Infocomunicación y Tecnología (INFOCOM), la Cámara Nacional de Radio y Televisión (Canartel) y la Cámara de Tecnologías de Información y Comunicación (Camtic).

a partir de la promulgación de la Política Pública en Materia de Infraestructura de Telecomunicaciones. Esta herramienta fue promovida por Micitt con el fin de fomentar el desarrollo de la infraestructura de telecomunicaciones y ha servido para corregir imprecisiones de la normativa que regula los procedimientos ligados al despliegue de infraestructura, promover procesos de mejora regulatoria y generar mayor articulación y sensibilización con diferentes actores (Castro-Obando, 2022).

Para operativizar esta política se han diseñado distintos planes de acción de infraestructura de telecomunicaciones, los cuales se han denominado como PAIT. Debido a que los PAIT constituyen el mecanismo para ejecutar los distintos ejes de la política pública en materia de infraestructura de telecomunicaciones, la presente sección pretende abordar los avances gestados en el cuarto PAIT que implementó el país y que contiene acciones a ejecutarse durante el periodo 2022-2023. En términos generales, se observa que el cumplimiento general del plan entre el 1 de enero y el 31 de diciembre del 2022 fue del 88% (Comisión de Coordinación para la Instalación o Ampliación de Infraestructura de Telecomunicaciones, [Comisión de Infraestructura], 2022, p.7) lo que representa un avance global bastante sustantivo.

Cabe señalar que el PAIT 2022-2023 integra 5 pilares los cuales se consideran como las áreas de atención prioritaria, sobre las cuales deberán orientarse las intervenciones del plan mientras esté vigente. Estos son los pilares de:

1. Mejoras normativas.
2. Uso eficiente de recursos existentes.
3. Formación de capacidades.
4. Protección de infraestructura.
5. Articulación y mejora continua.

Tabla 2.12. Cronograma del PAIT 2022-2023*

-Actualizado a marzo del 2023-

Pilar: Mejora normativa			
Tarea	I semestre 2023	II semestre 2023	Cambios Ley N°10216
Actualización de los integrantes Comisión de Infraestructura	1 publicación de la reforma al Decreto Ejecutivo 38366-MICITT (Actores Clave: MICITT)	-	Sin cambios. Actualmente en proceso de publicación.
Revisión del estado actual de las municipalidades (torres y postes)	-	1 actualización del informe de valoración de las municipalidades (Actores Clave: Comisión de Infraestructura) [Originalmente I Semestre 2023] 82 notas remitidas del informe a los alcaldes y presidentes municipales (Actores Clave: Comisión de Infraestructura)	Se proponen cambios pues el reglamento al transitorio III aún está en proceso de publicación. (Se realizó la consulta pública en el mes de diciembre)
Modificación reglamento de construcciones (incluyendo postes y celdas pequeñas)	a) 1 consulta pública del Reglamento al Transitorio III, Ley 10.216 b) 1 Reglamento al Transitorio III de la Ley 10.216 emitido.	1 Reglamento de construcciones modificado (Actores Clave: MICITT, SUTEL, INVU)	Sin cambios
Monitoreo y seguimiento cambios en normativa que involucran al sector telecomunicaciones (Proyectos de ley, reglamentos vigentes)	1 Informe técnico con el análisis de los cambios en la normativa (Actores Clave: Comisión de Infraestructura)	1 Informe técnico con el análisis de los cambios en la normativa (Actores Clave: Comisión de Infraestructura)	Sin cambios
Informe con la valoración técnica - jurídica de la propuesta avalada por los miembros de la Comisión (Actores Clave: Comisión de Infraestructura, Ministerio de Salud)	1 Reglamento de radiaciones no ionizantes publicado (Actores Clave: MICITT, Ministerio de Salud)	-	Sin cambios
Acompañamiento proceso de reformas municipales	-	82 solicitudes de modificación al Reglamento Municipal, en seguimiento a lo establecido en el transitorio II de la Ley 10.216 y su reglamento.	Se propone modificar la acción tomando en consideración lo establecido por la ley en lo referente a la obligatoriedad de las instituciones de ajustar sus reglamentos.
Emisión normativa técnica que habilite la construcción de ductos como parte del proceso de construcción y mejoramiento vial	-	1 Reglamento publicado (Actores Clave: MICITT, MOPT)	Sin cambios en el PAIT. Se debe ejecutar en el menor tiempo posible para cumplir con los plazos establecidos en la Ley 10.216

Tarea	I semestre 2023	II semestre 2023	Cambios Ley N°10216
Emisión normativa operativa que habilite la construcción de ductos como parte del proceso de construcción y mejoramiento vial	1 Consulta pública y análisis de las observaciones recibidas con respecto a la propuesta operativa (Actores Clave: Comisión de Infraestructura)	1 Reglamento operativo emitido (Actores Clave: MICITT, MOPT)	Sin cambios en el PAIT. Se debe ejecutar en el menor tiempo posible para cumplir con los plazos establecidos en la Ley 10.216
Actualización de la Directriz cobro por arrendamiento - Tributación	a) Directriz emitida por el Ministerio de Hacienda (Transitorio IV, Ley 10.216) b) Directriz emitida por el Ministerio de Hacienda para el cálculo del canon por arrendamiento de ductos (Transitorio I, Ley 10.216)	Modificación parcial de directriz para excluir procedimientos ajenos (Actores Clave: MICITT, Ministerio de Hacienda)	La consulta pública de la directriz que realizó hacienda en Diciembre del 2022 ya excluye los procedimientos y la propuesta de reglamento al transitorio III incluye lo que compete en la nueva reglamentación. De manera que con la suma de ambas acciones se daría por cumplida la del segundo semestres del 2023
Arrendamiento en azoteas	1 consulta pública no vinculante y revisión de observaciones del procedimiento para arrendamiento de azoteas, semáforos y otro tipo de infraestructura pública (Actores Clave: MICITT, Ministerio de Hacienda)	1 Decreto Ejecutivo o Directriz que establezca el procedimiento para utilizar el arrendamiento en azoteas azoteas, semáforos y otro tipo de infraestructura pública (Actores Clave: MICITT, Ministerio de Hacienda)	Sin cambios en el PAIT. Se debe ejecutar en el menor tiempo posible para cumplir con los plazos establecidos en la Ley 10.216. Sin cambios
Uso compartido de infraestructura	1 compendio de recomendaciones y mejores prácticas, dirigido a operadores de red, proveedores de servicios de telecomunicaciones, y empresas constructoras de infraestructura. (Actores Clave: Comisión de Infraestructura, INFOCOM)	-	Sin cambios
Actualización del material informativo sobre radiaciones no ionizantes	-	1 Brochure de buenas prácticas remitido a los gobiernos locales (Actores clave: MICITT, Ministerio de Salud)	Sin cambios
Ejecución de campañas informativas	-	1 campaña informativa, elaborada de manera conjunta, relacionada con cumplimiento de la ley 7600 - ubicación de los postes. (Actores Clave: Comisión de infraestructura; INFOCOM; CANARTEL)	Sin cambios
Elaboración de materiales, Ley 7600 y aceras	-	1 Brochure y materiales remitidos a gobiernos locales (Actores clave: MICITT)	Sin cambios

Tarea	I semestre 2023	II semestre 2023	Cambios Ley N°10216
Preparación y ejecución del curso buenas prácticas para el desarrollo de infraestructura	-	-	Sin cambios
Articulación para el impulso en la instalación de infraestructura de soporte de redes fijas, subterráneas	-	1 Grupo de Trabajo para impulsar la instalación de ductos de telecomunicaciones de conformidad con las disposiciones contenidas en la Ley 10.216 (Modificación del Manual CR-2020). (Actores Clave: MOPT - MICITT - SUTEL - CFIA - LANAMME)	Propuesta de modificación, como resultado del transitorio I de la Ley 10.216
Articulación para el desarrollo eficiente de postes para el soporte de redes fijas de telecomunicaciones ²	-	-	Sin cambios
Ejecución de acciones para mejorar los mecanismos de comunicación con otros actores (por ejemplo el tema de traslados de postería)	-	1 informe con propuestas de mecanismos que permitan identificar y mejorar mecanismos de comunicación (Actores Clave: Comisión de Infraestructura, empresas sector eléctrico)	Sin cambios
Impulso digitalización, presentación de trámites previos (CFIA) ³	-	-	Sin cambios
Pilar: Formación de capacidades			
Tarea	I semestre 2023	II semestre 2023	Cambios Ley N°10216
Actualización con respecto a buenas prácticas para el desarrollo de infraestructura de telecomunicaciones	-	5 municipalidades priorizadas y visitadas (Actores Clave: MICITT, SUTEL) 1 taller de actualización dirigido a gobiernos locales (Actores Clave: Comisión de Infraestructura, MOPT)	Sin cambios
Pilar: protección infraestructura			
Tarea	I semestre 2023	II semestre 2023	Cambios Ley N°10216
Ejecución de acciones para reducir el robo y daño en infraestructura pasiva	-	-	Sin cambios

Pilar: Articulación			
Tarea	I semestre 2023	II semestre 2023	Cambios Ley N°10216
Articulación y mejora continua	2 reuniones de articulación (Actores Clave: Comisión de infraestructura)	2 reuniones de articulación (Actores Clave: Comisión de infraestructura)	Sin cambios
Información continua con respecto al estado de los temas	1 informe semestral (Actores Clave: Comisión de infraestructura)	1 informe anual (Actores Clave: Comisión de infraestructura)	Sin cambios

**Nota: En el cronograma se incluyen únicamente los avances proyectados durante el 2023.*

Fuente: Tomado de Micitt, 2023a.

Un aspecto que debe tenerse en cuenta es que la implementación del PAIT 2022-2023 ha tenido que realizarse bajo la aprobación y entrada en vigor de la *Ley para incentivar y promover la construcción de infraestructura de telecomunicaciones en Costa Rica* (Ley N°10216), lo que ha ocasionado cambios importantes, no sólo en las competencias asignadas al Micitt ¹⁹ en este tema, sino también en el conjunto de reglamentaciones que se pretende establecer a partir de la promulgación de esta norma. Es por esto, que para abordar dichos cambios serán abordados en paralelo a la descripción de los principales avances por pilar del PAIT.

Pilar de mejora normativa

Este pilar plantea acciones que buscan “mejorar, precisar o emitir nueva normativa, que ha sido identificada como necesaria para un eficiente despliegue de infraestructura de telecomunicaciones” (Comisión de Infraestructura, 2022, p.7). A partir de esto, durante el 2022 se desarrollaron acciones destinadas a:

1. Modificar el Reglamento de Construcciones del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), con el fin de que este documento cuente con una descripción más detallada en ciertos artículos y se valore la inclusión de nuevos artículos para regular la colocación de postes de telecomunicaciones y celdas pequeñas -según las buenas prácticas internacionales que rigen el despliegue de estas infraestructuras-.

Sobre esta base, se realizó un informe técnico jurídico con una propuesta de modificación del Reglamento del INVU y sobre los cuales se recibieron observaciones por distintas instituciones –como el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (Mopt) y la Cámara de Infocomunicación y Tecnología (Infocom)- y se efectuó una primera revisión del documento. Sin embargo, “durante el proceso de análisis y mejoras de la primera versión elaborada, se emitió la Ley N°10216” (Comisión de Infraestructura, 2022, p.8) lo que provocó un cambio muy significativo porque todo lo “referente a disposiciones técnicas relacionadas con el despliegue de redes de telecomunicaciones pasó a ser competencia directa del Micitt” (Comisión de Infraestructura, 2022, p.8).

Lo anterior llevó a que se comenzaran a desarrollar una serie de criterios técnicos que serían aplicados en diferentes supuestos; y que afectarían principalmente al sector municipal. Esto hizo que el Micitt iniciara un proceso de contacto con los gobiernos locales, en los que se les solicitó un contacto técnico “con el fin de mantener una comunicación operativa por medio de talleres de trabajo para el avance de este proceso” (Comisión de Infraestructura, 2022, p.8). Posteriormente, el 12 de diciembre del

19 Al Micitt se le otorgó la competencia para definir los procedimientos y especificaciones técnicas que deberán acatar los gobiernos locales en los procesos de despliegue de infraestructura de telecomunicaciones. Además, se obliga a que el MOPT y las demás instancias que tengan concesiones para desarrollar infraestructura vial incluyan en el diseño y planos de construcción de carreteras todos “los aspectos técnicos necesarios y de planificación para el desarrollo de la infraestructura de telecomunicaciones” (Comisión de Infraestructura, 2022, p.9), lo que servirá para integrar ductos y otras infraestructuras de telecomunicaciones en las carreteras de la red vial nacional.

2022 se publicó un edicto en el Alcance N° 270 del Diario Oficial La Gaceta N°2365 para someter a consulta pública no vinculante el *Reglamento a la Ley para Incentivar y Promover la Construcción de Infraestructura de Telecomunicaciones en Costa Rica, sobre los Procedimientos y Especificaciones Técnicas de la Infraestructura de Telecomunicaciones*²⁰, el cual hasta julio del 2023 no había sido publicado. Cabe señalar que el propósito de dicho reglamento es regular los “procedimientos y especificaciones técnicas aplicables al desarrollo de la infraestructura de telecomunicaciones” (Comisión de Infraestructura, 2022, p.9).

2. Modificar el **Reglamento para Regular la Exposición a Campos Electromagnéticos de Radiaciones no Ionizantes, emitidos por Sistemas Inalámbricos con frecuencia hasta 300 GHz** (Decreto Ejecutivo N°36324-S). Esta norma fue publicada el 4 de febrero de 2011 en el Diario Oficial La Gaceta N°25 y dada el amplio tiempo en el que ha estado vigente, se decidió que la norma tendría que ser reformada y a partir de esto, se realizó una “valoración técnica/jurídica de una propuesta de reforma al Decreto Ejecutivo N°36324-S” (Comisión de Infraestructura, 2022, p.12) durante el primer semestre del 2022. Posteriormente, en la segunda mitad del 2022, se remitió una propuesta de modificación del reglamento al Ministerio de Salud para que la entidad la publicara en el primer semestre del 2023.
3. **Actualizar a las y los integrantes de la Comisión de Coordinación para la Instalación o Ampliación de Infraestructura de Telecomunicaciones** (Comisión de Infraestructura)²¹. Debe recordarse que este órgano

20 Este reglamento será abordado en los apartados posteriores de este capítulo.

21 Esta instancia fue creada a través del Decreto Ejecutivo N°36577-MINAET del 12 de mayo de 2011 y reformada posteriormente con la promulgación del Decreto Ejecutivo N°38366-MICITT. El órgano está integrado por representantes de la Sutel, el Micitt, el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (Meic) y el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM). A estas se ha sumado el “Ministerio de Obras Públicas y Transporte (MOPT), el Ministerio de Salud, la Cámara de Infocomunicación y Tecnología (INFOCOM), la Cámara Nacional de Radio y Televisión (CANARTEL), Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos (CFIA) y el Ministerio de Hacienda” (Micitt, 2022, párr.7).

se creó como un mecanismo de articulación para impulsar el despliegue ordenado de infraestructura de telecomunicaciones mediante el monitoreo y asesoramiento técnico en temas de “índole municipal, control y ordenamiento urbano, zonificación, paisaje urbano” (Castro-Obando, 2019, p.122), entre otros aspectos. Sin embargo, debido a que originalmente en la comisión solo se integraron ciertas instituciones, no se logró integrar a la totalidad de instancias públicas que intervienen en los procesos de despliegue de infraestructura de telecomunicaciones.

Lo anterior ha ocasionado que por mucho tiempo en dichas instituciones no se tuviera la suficiente claridad sobre las responsabilidades que tienen en la instalación y despliegue de las infraestructuras. En consecuencia, no siempre se ha logrado que estas instancias asuman un compromiso activo en estos procesos y es por eso, que dentro del PAIT se propuso una modificación parcial al Decreto Ejecutivo N°36577-MINAET para que dichas instituciones se integren formalmente en la Comisión de Infraestructura.

Con este propósito, durante el 2022 se elaboró la propuesta Reforma parcial al Decreto Ejecutivo N°36577-MINAET, a través de la cual se pretende incorporar al MOPT, Infocom y la Cámara de Radio y Televisión (Carnartel) a la Comisión de Infraestructura para que participen como miembros plenos de dicho órgano. Esto quiere decir que el principal avance gestado en el 2022 fue el desarrollo de esta normativa, esperándose que la reforma haya sido publicada a lo largo del 2023.

4. Desarrollar procesos de acompañamiento para **promover reformas en los reglamentos municipales**. Dentro de esta acción se busca que los gobiernos locales mejoren la calidad de los *Reglamentos Generales para Licencias Municipales en Telecomunicaciones* para que estos se ajusten a las mejores prácticas en materia de infraestructura de telecomunicaciones. A este efecto, durante el 2022 se realizaron 6 propuestas de mejora a reglamentos municipales por semestre y se dio acompañamiento a las municipalidades de “Hojancha, Santa Ana, Turrialba, Osa, Atenas, Matina, Carrillo, Heredia, Desamparados y Puntarenas” (Comisión de Infraestructura, 2022, p.13) y a la Federación de Municipalidades de Occidente (FEDOMA).

En este ámbito, se registró un avance importante con la promulgación de dos reglamentos nuevos relacionados con el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones. Estos corresponden a la Municipalidad de Paraíso (emitió el *Reglamento para la Solicitud de Permisos de Construcción y Licencias Municipales para Infraestructura de Telecomunicaciones* el 5 de mayo del 2022 en el Diario Oficial la Gaceta N°8212) y la Municipalidad de Talamanca (publicó el *Reglamento de Ubicación y Construcción de Infraestructura de Telecomunicaciones en el Cantón de Talamanca* el 7 de junio del 2022 en el Diario Oficial la Gaceta N°10513).

Otra de las acciones realizadas en este eje fue el desarrollo de una Audiencia Pública Virtual el 25 de octubre del 2022 por parte de la Sutel, para recibir opiniones sobre la *propuesta de ajuste tarifario para el servicio de telefonía fija solicitada por el ICE* (expediente GCO-TMI-02063-202211)²² y la propuesta de reforma integral del *Reglamento de acceso e interconexión de redes de telecomunicaciones*. Esta última busca “realizar ajustes una serie de procedimientos con el fin de garantizar el acceso y la interconexión de las redes entre los operadores y proveedores de servicios de telecomunicaciones” (Comisión de Infraestructura, 2022, p.10).

Pilar de uso eficiente de recursos existentes

A través de este pilar se busca fomentar el uso eficiente e inteligente de los recursos del Estado, mediante acciones que ayuden a que el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones ocurra de forma ordenada y coordinada. Para ello, el trabajo de este pilar se ha concentrado en desarrollar intervenciones para promover normativa que propicie la integración de ductería en la red vial nacional, el arrendamiento de azoteas de edificios públicos y el uso compartido de la infraestructura, así como la actualización de los montos que se cobran por el arrendamiento de sitios en los que se colocarán las redes de telecomunicaciones. En ese sentido, durante el 2022 las acciones del PAIT se concentraron en:

1. Emitir **normativa técnica que permita la construcción de ductos como parte del mejora-**

²² Esta última pretende un “aumento en los montos de tarifa de acceso; tráfico (minuto) origen nacional fijo y destino nacional fijo; y, tráfico (minuto) origen nacional fijo y destino nacional móvil” (Comisión de Infraestructura, 2022, p.10).

miento y construcción de carreteras nacionales.

Para esto se desarrolló un borrador de reglamento técnico durante el 2022, propuesta de decreto *Consideraciones técnicas para la instalación de infraestructura de telecomunicaciones, en el proceso de construcción, mejoramiento, conservación o rehabilitación de la red vial nacional y obra ferroviaria*. Esta propuesta fue sometida a consulta pública²³ durante febrero y marzo del 2022 y la misma pretende establecer los lineamientos técnicos que deberán considerarse en la planificación, programación, diseño y ejecución de la conservación, mejoramiento, rehabilitación y construcción, de obras de infraestructura vial de la Red Vial Nacional y de obras de infraestructura ferroviaria, con el propósito de habilitarla para el despliegue de redes de telecomunicaciones (Comisión de Infraestructura, 2022, p.9).

La oficialización de la Ley N°10216 llevó a que el 14 de junio de 2022, el Micitt le solicitara al Mopt el establecimiento de un grupo de trabajo para implementar lo establecido en el artículo 6 y el Transitorio I de dicha norma²⁴. A partir de esto, se estableció el grupo de trabajo con representantes del Micitt, Sutel, el Mopt y el Ministerio de Hacienda (MH), llegando a desarrollarse 13 sesiones de trabajo en las que se analizaron los artículos de la propuesta de reglamento y se avanzó en la primera versión del informe técnico que sistematiza las observaciones recibidas en el proceso de consulta pública.

2. Emitir **normativa operativa que permita la construcción de ductos como parte de las acciones de mejoramiento y construcción de la red vial**. Para ello se pretende crear un reglamento que complemente la propuesta de decreto ejecutivo referente a las consideraciones técnicas para la instalación de infraestructuras de telecomunicaciones en la red vial nacional. En ese sentido, el reglamento estaría destinado a orientar sobre cuestiones relacionadas a la gobernanza del proceso, como “aspectos administrativos, definición del departamento o dirección responsable de

²³ Se recibieron observaciones de Infocom, ICE, la Unidad Ejecutora de la Ruta Nacional 32 y Conavi.

²⁴ A través del oficio MICITT-DM-OF430-2022.

calcular los montos por arrendamiento, entre otros” (Comisión de Infraestructura, 2022, p.15). A este efecto, se creó un grupo de trabajo entre el Micitt, Sutel, Mopt y el MH, el cual se denominó Subcomisión del Reglamento de Ductos.

Con la creación de esta subcomisión el Mopt desarrolló una primera propuesta de reglamento, la cual fue enviada al Micitt para el “respectivo análisis de los aspectos jurídicos y de procedimiento contenidos en el texto desarrollado” (Comisión de Infraestructura, 2022, p.15). Después de esto, el Micitt analizó el documento y lo devolvió con sugerencias al Mopt en diciembre del 2022.

3. Actualizar la **Resolución N°DGT-R-0045-2020 Procedimiento para la fijación del canon del arrendamiento por la construcción y operación de redes públicas de telecomunicaciones y del canon por el uso de bienes de dominio público para la instalación de la infraestructura de telecomunicaciones** del 21 de diciembre de 2020. Con esto se busca incluir en la resolución los tipos de infraestructuras de telecomunicaciones que no habían sido contemplados previamente. Para lograr esto, la Subcomisión del Reglamento de Ductos se encargó de analizar la resolución y a partir de eso, desarrolló un informe técnico que indica las “categorías de infraestructura de telecomunicaciones que pueden requerir del establecimiento de un cobro de canon por arrendamiento” (Comisión de Infraestructura, 2022, p.16).

De igual modo, el 14 de diciembre del 2022 se publicó un edicto en el Diario Oficial La Gaceta N° 238 para someter a consulta pública no vinculante la *Metodología para la Fijación del Canon de Arrendamiento por la Construcción y Operación de Redes Públicas de Telecomunicaciones en Bienes de Uso Público Municipales y Nacionales, Bienes Patrimoniales de Titulares Públicos y Fijación de la Metodología para el Cálculo de la Contraprestación Pecuniaria por el Uso de Bienes de Dominio Público para la Instalación de la Infraestructura de Telecomunicaciones en Áreas Silvestres Protegidas o en el Patrimonio Natural del Estado*. El objetivo de esta norma es definir y orientar los procedimientos aplicables para fijar los montos que deberán cancelarse por el concepto de los distintos cánones establecidos en nuestra legislación y la cual “se conformaría como texto sustitutivo de la Resolución DGT-R-045-2020. Próximos pasos Formalizar la direc-

triz por parte del Ministerio de Hacienda” (Comisión de Infraestructura, 2022, p.17).

4. Promover el **arrendamiento de azoteas** con el fin de aumentar la “disponibilidad de espacios para el despliegue de redes de telecomunicaciones, en especial en sitios densamente poblados, como resultado del aprovechamiento de las edificaciones existentes en propiedad del Estado costarricense” (Comisión de Infraestructura, 2022, p.18). En línea con este objetivo, durante el primer semestre del 2022 se desarrolló el informe técnico *Propuesta de arrendamiento de inmobiliario público para el despliegue de redes de telecomunicaciones* (que detalla los procedimientos que se aplicarán en el arrendamiento de azoteas, semáforos y otras infraestructuras públicas). Por su parte, en la segunda mitad del 2022 se realizaron diversas coordinaciones con el MH para aplicar lo dispuesto en el Transitorio V de la Ley N°10216.

Paralelamente, se efectuó el informe técnico MICITT-DE-RRT-DRTINF-0008-2022 *Arrendamiento de infraestructuras públicas para el despliegue de redes de telecomunicaciones*, en el que se examinaron las prácticas internacionales en arrendamiento de infraestructuras públicas que suelen aplicarse para aumentar los espacios disponibles para llevar a cabo el despliegue de redes de telecomunicaciones.

5. Fomentar el **uso compartido de la infraestructura de telecomunicaciones** mediante el análisis de distintos mecanismos y procedimientos que sirvan para propiciar la compartición de la infraestructura. Para esto, se decidió desarrollar un informe técnico durante el II semestre del 2022 y se programó la elaboración de un “compendio de recomendaciones y mejores prácticas, dirigido a operadores de red, proveedores de servicios de telecomunicaciones, y empresas constructoras de infraestructura” (Comisión de Infraestructura, 2022, p.18) para el 2023.

Pilar de formación de capacidades

Dentro de este pilar se busca fortalecer las capacidades del personal e instituciones que intervienen en los procesos de despliegue de infraestructura de soporte para las redes de telecomunicaciones. En esta línea, las intervenciones del pilar durante el 2022 estuvieron destinadas a:

1. **Actualizar las buenas prácticas que se aplican en el país para el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones**, a partir de la priorización y visita de 5 municipalidades por semestre “con el fin de dar un acompañamiento técnico/jurídico a los gobiernos locales en cuanto a la emisión de Licencias Municipales en Telecomunicaciones y su reglamentación, e indicar aspectos de mejora que hayan sido identificados de previo” (Comisión de Infraestructura, 2022, p.19).

Adicionalmente, se programó un *Taller de actualización para gobiernos locales* durante el segundo semestre del 2022 con el fin de que el personal municipal fuera capacitado en la normativa y buenas prácticas aplicables a los procesos de despliegue de infraestructura de telecomunicaciones. Esta actividad fue realizada el 6 y 8 de septiembre del 2022 de forma virtual y en el espacio se abordó: 1) el trabajo que realiza la Comisión de Infraestructura y generalidades sobre la infraestructura de telecomunicaciones, 2) la Ley N°10.216, los plazos de resolución que establece la nueva normativa, así como el rol que juegan las municipalidades para el desarrollo de las telecomunicaciones de los cantones, 3) el uso compartido de infraestructuras y radiaciones no ionizantes y 4) los retos para mejorar la conectividad de los cantones (Comisión de Infraestructura, 2022). Cabe señalar que durante el II semestre del 2023 se pretende realizar un nuevo taller de actualización con la población municipal.

2. Actualizar el **material informativo sobre las radiaciones no ionizantes**, con lo cual se pretende informar por medios confiables y fidedignos a los gobiernos locales y a la ciudadanía sobre el impacto que pueden ocasionar en la salud las radiaciones no ionizantes. Para esto, se desarrolló un brochure informativo, el cual para el cierre del 2022 estaba en proceso de diagramación para luego ser distribuido a los gobiernos locales del país.
3. **Desarrollo de campañas informativas** para poner a disposición de la población información referente a la “regulación y el establecimiento de límites permisibles de radiaciones no ionizantes asociados a los sistemas inalámbricos de telecomunicaciones” (Comisión de Infraestructura, 2022, p.22). Si bien esta acción se retrasó en el 2022 por aspectos de coordinación, se tiene previsto desarrollar la campaña informativa en el I semestre del 2023.

4. Elaboración de **materiales informativos que fomenten el respeto y aplicación de la Ley N°7600** “en lo relacionado con la instalación de postes de telecomunicaciones en aceras” (Comisión de Infraestructura, 2022, p.22). Para esto, durante el 2022 se realizó una revisión documental del tema a nivel nacional e internacional y a partir de ello, se preparó un informe. Considerando esto, se determinó que en el 2023 se tendrá que revisar y darle aval al informe realizado, además de que se deberá continuar con el desarrollo del brochure.
5. **Preparar y ejecutar el curso de buenas prácticas para el desarrollo de infraestructura**, con lo cual se pretende que las y los participantes adquieran “conocimientos generales sobre los distintos tipos de infraestructura que soportan las redes de telecomunicaciones, así como la regulación aplicable a estas infraestructuras en Costa Rica, entidades involucradas y buenas prácticas para su despliegue” (Comisión de Infraestructura, 2022, p.22). Cabe señalar que el curso está destinado a personal municipal y toda persona interesada en aprender conceptos básicos ligados al despliegue de infraestructura de telecomunicaciones, de modo que ello permita una instalación más ágil y efectiva.

Debe aclararse que a lo largo del 2022, se avanzó en el desarrollo de un temario y en las actividades que se realizarían en el marco del curso. De ese modo, se espera que en el 2023 se cuente con el material respectivo para impartir el curso en ese periodo.

Pilar de protección de infraestructura

En este pilar se integraron acciones para prevenir el vandalismo en las infraestructuras de soporte de redes de telecomunicaciones, ya que ello genera una grave afectación a la conectividad y los servicios de telecomunicaciones. Es por esto, que a lo largo del 2022 se desarrolló un informe sobre acciones que pueden implementarse para reducir los robos y daños que se generan en las infraestructuras pasivas de las redes de telecomunicaciones.

Pilar de articulación y mejora continua

Las intervenciones de este pilar buscan fomentar la vinculación de las distintas instancias vinculadas a los procesos de

despliegue a partir del desarrollo de reuniones con diversas instituciones, la atención de consultas por parte de la ciudadanía y el “envío de documentación referente a la instalación de infraestructura de soporte para el despliegue redes de telecomunicaciones, con entes como gobiernos locales y otros ministerios” (Comisión de Infraestructura, 2022, p.24). Dentro de este ámbito, también se dio seguimiento a los reportes del Observatorio Vulcanológico y Sismológico de Costa Rica (OVSICORI) sobre los movimientos geológicos que se han registrado en el Parque Nacional Volcán Irazú -que alberga torres de telecomunicaciones- “con el fin de informar a los concesionarios y apoyar en los procesos de traslado de infraestructura de telecomunicaciones” (Comisión de Infraestructura, 2022, p.25).

De igual modo, otras gestiones contemplaron: informar al Mopt sobre la manipulación de cables de telecomunicaciones por el Conavi en coordinación con la Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL), desarrollar una revisión del PAIT 2022-2023, articular con operadores/proveedores de infraestructuras y municipalidades atrasos o rechazos que se hayan registrado en los procesos de colocación de postes y torres de telecomunicaciones y reubicar infraestructura de telecomunicaciones en la ruta 32 (Comisión de Infraestructura, 2022).

Otra de las acciones de relevancia que se realizaron en el 2022 fueron el desarrollo de un informe para analizar la factibilidad técnico-jurídica de digitalizar los trámites de alineamientos y otros “incluidos en el Decreto Ejecutivo N°36159-MINAET-S-MEIC-MOPT, así como los incluidos en el Reglamento de Construcciones del INVU, tales como: retiros mínimos en vías férreas, oleoductos y líneas de alta tensión, carreteras, el alineamiento fluvial, entre otros” (Comisión de Infraestructura, 2022, p.25).

2.6. FONATEL

El Fondo Nacional de Telecomunicaciones (Fonatel) es el mecanismo de acceso y servicio universal establecido mediante la *Ley General de Telecomunicaciones*²⁵ (Ley N°8642), que integra las intervenciones que conforman la Agenda de Solidaridad Digital (ASD) del país. Esta instancia ha venido ejecutando programas y proyectos desde 2012, las cuales incluyen acciones tan variadas como la “aplicación de subsidios para la ampliación del acceso y la

tenencia de servicios de telecomunicaciones, hasta la dotación de dispositivos y soluciones tecnológicas para el uso y aprovechamiento de estos servicios por parte de las poblaciones objetivo” (Sutel, 2023, p.10) definidas en la LGT.

Para cumplir con tales finales, el fondo se financia con recursos que proceden de 5 fuentes distintas:

- Los recursos provenientes del otorgamiento de las concesiones, cuando corresponda.
- Las transferencias y donaciones que instituciones públicas o privadas realicen a favor de Fonatel.
- Las multas y los intereses por mora que imponga la Sutel.
- Los recursos financieros que generen los recursos propios de Fonatel.
- Una contribución especial parafiscal que recaerá sobre los ingresos brutos devengados por los operadores de redes públicas de telecomunicaciones y los proveedores de servicios de telecomunicaciones disponibles al público, la cual será fijada, anualmente, por la Sutel (Ley N°8642, 2008, artículo 38).

La cartera de proyectos actual de Fonatel está integrada por 5 programas (Comunidades Conectadas, Hogares Conectados, Centros Públicos Equipados, Espacios Públicos Conectados y Red Educativa del Bicentenario) y 38 proyectos en fase de implementación. Esto representa una “inversión anual de USD\$84,4 millones y una inversión acumulada (2013-2022) de USD\$315,2 millones, correspondiente 41,4% del presupuesto total para la ejecución de estos programas” (Sutel, 2023, p.14). Cabe señalar que el 58,5% adicional del presupuesto se encuentra reservado para financiar acciones ligadas al cumplimiento de metas del PNDT 2015-2021 y al “mantenimiento de los plazos de subsidio establecidos en la formulación de cada uno de los programas” (Sutel, 2023, p.14).

De igual modo, al estimar los compromisos financieros al cierre del 2022 y hasta el 2027, se calcula que estos corresponden a \$455,9 millones de dólares. Asimismo, al examinar la presupuestaria de los programas por semestre y acumulada a lo largo del 2022 muestra que durante el 2022 los programas con mayor presupuesto ejecutado fueron Espacios Públicos Conectados, Centros Públicos Equipados y Red Educativa del Bicentenario, mientras que el programa con menor ejecución presupuestaria fue Comunidades Conectadas.

25 También denominada LGT.

Tabla 2.13. Ejecución semestral y anual del PAPyP 2022

Ejecución partidas de Proyectos presupuesto del Fideicomiso al 31 diciembre 2022					
Partida	Presupuesto	I Semestre	II Semestre	Ejecución anual	% Ejecución
Gastos	\$175 652 714,31	\$64 402 939,59	\$29 260 802,20	\$92 663 741,80	52,75%
Programa 1	\$38 320 424,31	\$2 053 689,57	\$9 979 095,14	\$12 032 784,71	31,40%
Programa 2	\$47 912 084,32	\$14 117 753,88	\$6 977 505,45	\$21 095 259,33	44,03%
Programa 3	\$60 923 819,20	\$38 988 873,95	\$0,00	\$38 988 873,95	64,00%
Programa 4	\$12 908 137,82	\$5 959 818,39	\$6 845 810,95	\$12 805 629,34	99,21%
Programa 5	\$15 588 248,66	\$2 282 803,80	\$5 458 390,67	\$7 741 194,47	49,66%

Fuente: Tomado de Sutel, 2023.

La subejecución del programa de Comunidades Conectadas está relacionada con incumplimientos del ICE en los entregables contables de los proyectos que está implementando. Debido a que la información reportada por el operador tenía inconsistencia, la Sutel no pudo verificar “la razonabilidad de sus Estados Financieros y, por lo tanto, no poder acoger una recomendación de pago para las cuotas de OPEX” (Sutel, 2023, p.64) u gastos operativos. Asimismo, en el caso de los proyectos de territorios que forman parte del Programa de Comunidades Conectadas y que se encuentran en producción, se concedió una prórroga para que el contratista hiciera la entrega de torres de telecomunicaciones, lo que afectó la ejecución y consecuentemente, los pagos previstos inicialmente.

Por otro lado, en el programa 3 (Centros Públicos Equipados) no se “registró ejecución presupuestaria, debido a los atrasos en la entrega de listas de distribución de equipos por parte del MEP” (Sutel, 2023, p.66). Paralelamente, en el caso del programa 5 (Red Educativa del Bicentenario)²⁶ aunque avanzó en su ejecución, también fue afectado por dificultades para

negociar las adendas a los contratos suscritos entre el fiduciario del fideicomiso del Fonatel con el ICE y Claro, en el marco del Programa 1, para atender centros educativos de la Red Educativa del Bicentenario. Como no se alcanzaron los resultados esperados en esta línea, el Consejo de la SUTEL, mediante Acuerdo 018-033-2022 del 21 de abril de 2022, instruye el perfilamiento de 1702 centros educativos para concurso, generando ajustes en el cronograma de pagos estimado para este programa (Sutel, 2023, p.66).

Por otro lado, al examinar los resultados de los programas y proyectos de Fonatel con corte al 15 de diciembre de 2022 se evidencia que 3 de las 7 metas definidas en el PNDT 2015-2021 tenían un avance de entre el 93% y el 100% (metas 5, 9 y 13) y 2 metas alcanzaron un progreso del 65% al 70% (metas 1 y 5); mientras que las dos metas restantes (2 y 43) lograron un cumplimiento menor de apenas entre el 40% y el 45% (Sutel, 2023).

26 Para complementar el análisis sobre este programa, se recomienda revisar los apartados subsiguientes en los que se describen los principales avances gestados en cada uno de los programas, así como el informe de auditoría de carácter especial sobre la gestión de recursos tecnológicos destinados a los procesos de enseñanza y aprendizaje en el Ministerio de Educación Pública que se aborda en la sección 2.6.

Tabla 2.14. Costa Rica. Avance en el cumplimiento de las metas del PNDT 2015-2021 relativas a los programas del Fonatel en fase de ejecución, al 31 de diciembre de 2022 -datos al mes de abril de 2022-

PROGRAMA	META	META VIGENTE	AVANCE A DICIEMBRE DE 2022	ESTADO ACTUAL
Comunidades conectadas	Meta 1: 183 distritos en áreas geográficas sin conectividad o con conectividad parcial, o parcial ampliada con acceso a servicios de voz y datos, al 2021	2015: 12 2016: 32 2017: 72 2018: 72 2019: 125 2020: 125 2021: 183	128 distritos beneficiados	70% de cumplimiento de la meta global
	Meta 2: 20 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 2021	2016: 0 2017: 0 2018: 0 2019: 4 2020: 4 2021: 20	9 territorios indígenas beneficiados	45% de cumplimiento de la meta global
Hogares conectados	Meta 5: 186 958 hogares distribuidos en el territorio nacional con subsidio para el servicio de Internet y un dispositivo para su uso, al 2021	2016: 10 089 2017: 30 418 2018: 63 582 2019: 95 196 2020: 154 496 2021: 186 958	186 814 hogares beneficiados	100% de cumplimiento de la meta global
	Meta 43: 100 684 hogares en condición de vulnerabilidad socioeconómica y con estudiantes en el sistema educativo público costarricense, con subsidio para conectividad a Internet, al 2021.	2020: 10 684 hogares 2021: 100 684 hogares	40 150 hogares beneficiados	40% de cumplimiento de la meta global
Centros Públicos Equipados	Meta 9: 123 643 dispositivos de conectividad entregados a CPSP, al 2021.	2016: 0 2017: 6407 2018: 18 533 2019: 36 831 2020: 36 831 2021: 123 643	115 317 dispositivos entregados	93% de cumplimiento de la meta global
Espacios públicos conectados	Meta 13: 513 zonas digitales de acceso gratuito a Internet para la población, al 2021	2017: 0 2018: 15 2019: 200 2020: 400 2021: 513	513 ZAIG	100% de cumplimiento de la meta global
Red Educativa del Bicentenario	Meta 14: 39,6% de avance e ejecución de la Red Educativa Bicentenario Eje FONATEL al 2021	2021: 39,6%	25,3%	65% de cumplimiento de la meta global

Fuente: Tomado de Sutel, 2023.

Uno de los cambios más importantes que se registraron para el 2022, fue el finiquito del contrato con el Banco Nacional de Costa Rica (BNCR) para la administración y financiera del Fonatel. Esto se realizó por petición de la Contraloría General de la República (CGR), la cual a través del oficio DFOE-CIU-ORD-00004-2021 del 17 de diciembre del 2021 solicitó que se finiquitara el contrato y trasladara “los recursos y bienes fidecomitados a esta Superintendencia, a más tardar el 22 de febrero de 2022 y sin afectar la continuidad de los programas y proyectos en ejecución” (Sutel, 2023, p.10). Para ejecutar esta disposición, se extendió el proceso de transición hasta el 21 de diciembre del 2022 para lo cual se implementaron diversos cambios a nivel administrativo, operativo y financiero de Fonatel.

A partir del finiquito del contrato con el BNCR se contrató al Banco de Costa Rica (BCR) como el nuevo fiduciario del fideicomiso de Fonatel, mientras que la gestión del Programa Hogares Conectados (PHC) fue asumida por el equipo técnico de la Dirección General del Fonatel (Sutel, 2023).

En relación con la Contribución Especial Parafiscal del Fonatel (CEPF)²⁷ debe señalarse que el Consejo de la Sutel definió que el porcentaje de la CEPF del periodo fiscal 2021 y pagadera en el 2022 sería de 1,5%. De ese modo, para noviembre del 2022 “los operadores y proveedores de servicios de telecomunicaciones reportaron ingresos por ₡948 165 357 980,00 (novecientos cuarenta y ocho mil ciento sesenta y cinco millones, trescientos cincuenta y siete mil novecientos ochenta colones) para el período fiscal 2021” (Sutel, 2023, p.66).

La Sutel aclara que este monto podría ser diferente ya que en el Informe de Administración del Fondo Nacional de Telecomunicaciones 2022 (y publicado en julio del 2023) sólo se tienen los datos hasta noviembre 2022 ya que los hackeos sufridos por

el Ministerio de Hacienda (MH) impidieron que se pudiera contar con la información para diciembre de 2022 antes de la publicación del informe. Además, para noviembre del 2022, había contribuyentes que aún no habían presentado la declaración ante el MH o esta había sido devuelta con observaciones. “Por lo tanto, los datos de recaudación están sujetos a la actualización de declaraciones que se presenten a la administración tributaria durante el año” (Sutel, 2023, p.67).

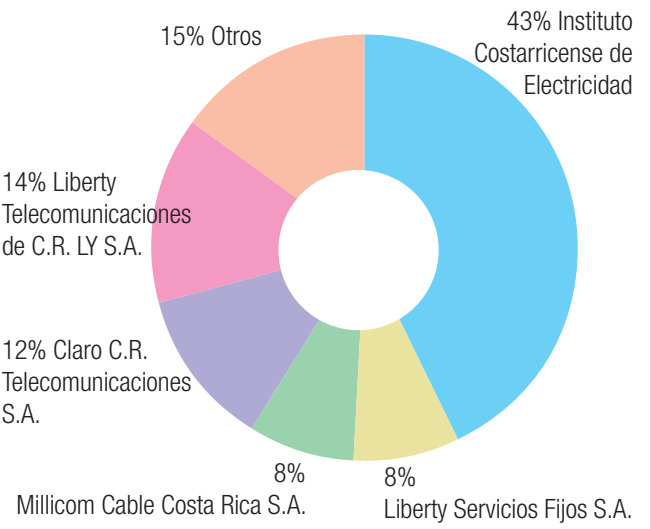
Tabla 2.15. Detalle de recaudación de la contribución especial parafiscal periodo fiscal 2021 pagadero en 2022

Rubro	Monto (colones)
Ingresos reportados	₡948 165 357 980,00
Monto por recaudar (1,5%)*	₡14 236 581 812,93
Monto recaudado	₡10 341 105 922,00
Monto pendiente	₡3 895 475 890,93

Fuente: Tomado de Sutel, 2023.

Por otro lado, al examinar los operadores y proveedores de telecomunicaciones más importantes del país, se evidencia 5 operadores constituyen los principales contribuyentes a la CEPF.

Figura 2.16. Ranking de los 5 principales contribuyentes de la CEPF periodo fiscal 2021 pagadero en 2022



Fuente: Tomado de Sutel, 2023.

27 La CEPF forma parte de las 5 fuentes distintas a través de las cuales se financia el Fonatel y que así fueron establecidas en la Ley General de Telecomunicaciones (LGT). Esta contribución “recaerá sobre los ingresos brutos devengados por los operadores de redes públicas de telecomunicaciones y los proveedores de servicios de telecomunicaciones disponibles al público, la cual será fijada, anualmente, por la Sutel” (Ley N°8642, 2008, artículo 38). La CEPF será definida por el contribuyente mediante una declaración jurada del periodo fiscal del año calendario y el monto a cobrarse será establecido por la Sutel “dentro de una banda con un mínimo de un uno coma cinco por ciento (1,5%) y un máximo de un tres por ciento (3%)” (Ley N°8642, 2008, artículo 39).

Programa 1: Comunidades Conectadas

El Programa Comunidades Conectadas (PCC) nació con el fin de extender los servicios de telecomunicaciones y masificar su acceso a las poblaciones y los Centros de Prestación de Servicios Públicos (CPSP) que se encuentran en zonas -rurales, fronterizas, costeras y/o territorios indígenas²⁸ en las que el costo de instalar y mantener la infraestructura de telecomunicaciones no es financieramente rentable para los operadores. A partir de esto, el programa ofrece un subsidio que busca cubrir el déficit que tienen los operadores al llevar los servicios de telecomunicaciones a dicho territorio y el “costo por concepto de conexión y factura mensual de los servicios fijos de voz e Internet en los CPSP” (Sutel, 2023, p.17).

Este programa se formula y ejecuta mediante proyectos que se agrupan por regiones de planificación, las cuales han sido definidas en función de las metas definidas en el plan nacional de desarrollo de telecomunicaciones (PNDT) vigente, comenzando por las zonas fronterizas y costeras (Sutel, 2023). Cabe señalar que el PCC está ligado a las metas 1 y 2 del PNDT 2015-2021 y hasta el 31 de diciembre del 2022 contabilizaba una cartera de 32 proyectos. De estos, 30 proyectos se encontraban en ejecución y los otros 2 estaban en fase de cierre (Pacuarito en Siquirres y Roxana en Pococí).

28 Cabe señalar que los territorios beneficiados con el Programa se eligen con base: a las regiones socioeconómicas que se establecieron en el Decreto 16068-MP-PLA del Ministerio de Planificación y Política Económica (Mideplan), los distritos del quintil 1 y 2 del Ranking distrital de acceso de Tecnologías de Información y Comunicación del Micitt, “estudios técnicos previos realizados por la unidad ejecutora del programa” (Sutel, 2023, p.17) y evaluaciones que se realicen in situ para definir aspectos específicos sobre el proceso de despliegue y el tipo de infraestructura de telecomunicaciones.

En el caso del **Proyecto 1** que está ligado a la meta 1 del PNDT 2015-2021, se logró conectar 128 distritos de los 183 previstos en dicha meta, lo que representa un avance del 70% con respecto a lo proyectado para el 2021. Por su parte, en el **Proyecto 2** que se corresponde con la meta 2 del PNDT, se logró conectar 9 territorios indígenas de los 20 proyectados. Esto significa que para el 2022, los territorios de “Matambú-Chorotega, Maleku-Guatuso, KéköldiBribri, Talamanca-Bribri, Salitre-Bribri, Curré-Brunca o Boruca, Talamanca-Cabécar, Tayní-Cabécar y Ujarrás-Cabécar” (Sutel, 2023, p.18) contaban con servicios de telecomunicaciones.

Asimismo, en el mismo periodo, un total de 8 territorios -Bajo Chirripó, Alto Chirripó, Abrojos Montezuma, Altos de San Antonio, Térraba, Cabaigra, Conte Burica y Chiná Kichá- estaban en pleno proceso de despliegue de infraestructura de telecomunicaciones en amparo de los proyectos 001-2018 y 002-2018 (a cargo del ICE) y “la ampliación del contrato contrato 004-2015 correspondiente a Claro” (Sutel, 2023, p.20).

Otros 5 territorios - Cabécar Telire y Cabécar Nairi-Awari (zona atlántica), Brunca de Boruca y Guaymí de Coto Brus y Guaymí de Osa (zona Sur) ya contaban con un cartel definido para iniciar con el concurso y licitación. A partir de estas intervenciones, se considera que la meta 2 del PNDT logró un avance del 45% respecto a lo proyectado, estimado que con el proyecto se logró la cobertura total del programa en el 42% de los territorios indígenas del país (Sutel, 2023).

Tabla 2.16. Programa Comunidades Conectadas: Resultados de corto plazo y meta del PNDT 2015-2021

Programa	Meta pndt	Resultados	
		Cantidad	Detalle
Comunidades Conectadas	Meta 1	128	Distritos con acceso a servicios de telecomunicaciones
		621	Torres de telecomunicaciones habilitadas
		1796	CPSP con subsidio para conexión y consumo de servicios de telecomunicaciones por 5 años
	Meta 2	9	Territorios indígenas con acceso a servicios de telecomunicaciones
		30	Torres de telecomunicaciones habilitadas
		46	CPSP con subsidio para conexión y consumo de servicios de telecomunicaciones por 5 años

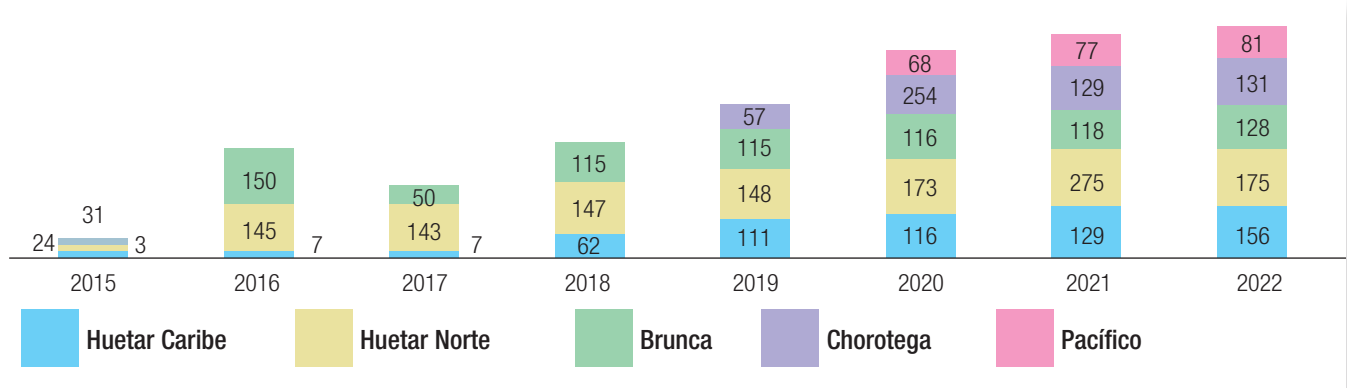
Fuente: Tomado de Sutel, 2023. -cifras acumuladas al 31 de diciembre de 2022-

Datos más recientes revelan que para abril del 2023, ya se había logrado conectar a un total de 11 territorios indígenas, lo que representa 2 más que en el 2022 (Sutel, 2023b). Asimismo, otro de los cambios que se ha registrado en el marco del proyecto tiene que ver con **la modificación en la cobertura de la meta 2**, pues a partir de información del Instituto de Estadísticas y Censos (Inec) **se amplió de 20 territorios indígenas al 24** (Sutel, 2023).

Globalmente, a través de este proyecto se desplegaron un total de 651 torres de telecomunicaciones, de

las cuales 30 fueron instaladas en el 2022 en los 9 territorios indígenas conectados hasta ese momento (Sutel, 2023). De igual modo, cuando se examina la distribución de las torres desplegadas en el PCC se evidencia que la mayoría han sido desplegadas en la Región Huetar Norte (27%), mientras que las Regiones Huetar Caribe (21%) y Región Chorotega (20%) también albergan una cantidad significativa de torres de telecomunicaciones instaladas a través del PCC (Sutel, 2023).

Figura 2.17. Distribución de torres con infraestructura de telecomunicaciones en operación en el marco del Programa Comunidades Conectadas, región de planificación, 2021-2022



Fuente: Tomado de Sutel, 2023.

Otras métricas interesantes del Programa revelan que durante el 2022 se logró un total de “141 700 suscripciones a servicios de telecomunicaciones provistos a través de infraestructura subsidiada con recursos del Fonatel” (Sutel, 2023, p.22). De estos, el 70% estaba constituido por suscripciones a servicio de telefonía móvil, el 25% al servicio de Internet fijo y apenas el 4% eran suscripciones a servicio de telefonía fija. Además, cuando se comparan las suscripciones totales del 2021 al 2022, se identifica un incremento del 94%, siendo el servicio de telefonía móvil el que más creció.

De igual modo, al examinar la cantidad de CPSP conectados mediante el programa y que recibieron subsidio para conectar-

se y consumir servicios de Internet y telefonía fija por 5 años se muestra que para el 2022, se logró conectar a un total de 1828 CPSP, siendo que la mayoría de estos fueron centros educativos del Ministerio de Educación Pública (MEP). De hecho, la distribución acumulada de los CPSP beneficiados indica que el 92% de los CPSP cubiertos en el programa pertenecen al MEP, lo que contrasta enormemente con el porcentaje de CPSP beneficiados que administran otras instituciones. Por ejemplo, los Centros de Educación y Nutrición y Centros Infantiles de Atención Integral (CEN-CINAI) representan apenas el 5%, los Centros Comunitarios Inteligentes (CECI) el 1% y los Puestos de Visita Periódica (PVP) el 1% (Sutel, 2023).

Tabla 2.17. CPSP beneficiados a través del Programa Comunidades Conectadas al 2022

Institución	CPSP en territorios indígenas	CPSP fuera de territorios indígenas	TOTAL CPSP -acumulado-
MEP	38	1645	1683
Micitt	1	25	26
CEN-CINAI	3	95	98
CCSS	4	17	21
TOTAL	46	1782	1828

Fuente: Tomado de Sutel, 2023.

Algunos de los aspectos que han afectado la implementación del PCC han tenido que ver con la definición de los alcances de las metas del PNDT. Además, en el caso concreto de las intervenciones que se implementan como parte del **Programa Red Educativa del Bicentenario** (REB) se experimentaron limitaciones ya que el ajuste de la meta 14 del PNDT (39,6% de avance en la ejecución de la REB/516 centros educativos conectados a la REB) se realizó en febrero 2021, por lo que, “resultaba inviable ejecutar por completo el proceso de licitación y cumplir con el avance definido para el cierre de ese mismo año” (Sutel, 2023, p.26). Para esto, se decidió ampliar los contratos vigentes con los operadores del PCC para aprovechar el despliegue de infraestructura ya realizado.

Sin embargo, se enfrentaron problemas para formular los proyectos de la Región Central, pues “se requería que el MEP determinara oportunamente los centros educativos que se incluirían en el Programa” (Sutel, 2023, p.26). Dicha información era indispensable para que la Sutel pudiera determinar cómo sería desplegada la infraestructura y el tipo de servicio de internet requerido para cada centro (en el marco del REB deben ser equipados con velocidades de Internet superiores a las ofrecidas en el PCC).

De igual modo, durante el 2022 se pretendía ajustar estas intervenciones a las metas establecidas en el nuevo PNDT para el periodo 2022-2027, no obstante, a través del oficio MICITT-DVT-OF-553-2022 la Sutel recibió la instrucción del Micitt de no “avanzar con los procesos de formulación y licitación de los centros educativos en el marco de la Red Educativa del Bicentenario” (Sutel, 2023, p.27) hasta que no se publicara el PNDT, lo cual se realizó hasta

el 15 de diciembre del 2022. Lo anterior, impidió que se pudiera avanzar con la licitación de los proyectos de la región central durante el 2022.

Por otro lado, en el caso del proyecto de territorios indígenas se experimentaron atrasos para realizar los respectivos despliegues de infraestructura, por “atrasos en aprobaciones de permisos, problemas con los dueños de los terrenos, posesorios, rediseños por parte del ICE y falta de aprobación para el uso del terreno” (Sutel, 2023, p.27). Además, en ciertas zonas, a pesar de que ya se había firmado el acuerdo de la Asociación de Desarrollo Indígena (ADI), al iniciar las obras, muchas de estas instancias volvieron a solicitar que se les explicara el alcance del proyecto a realizar.

Programa 2: Hogares Conectados

El Programa de Hogares Conectados (PHC) comprende una serie de proyectos que buscan contribuir a la reducción de la brecha digital en la población que se encuentra en situación de vulnerabilidad. Para ello se plantea el otorgamiento de un subsidio a través del cual se pretende mejorar el acceso a los servicios de telecomunicaciones de esta población. Para ello, se desarrollan dos proyectos, los cuales están ligados al PNDT 2015-2021. El **proyecto 1** ligado a la meta 5 del PNDT comenzó a implementarse en junio del 2016 y pretende extenderse hasta el 2027 y con esta intervención se

busca beneficiar a 186 958 hogares con un subsidio escalonado según el quintil de ingreso (quintil 1: 80%, quintil 2: 60% y quintil 3: 40%) por un periodo de 5 años, para la adquisición del servicio

de Internet con una velocidad de 5/1 Mbps y una computadora portátil (Sutel, 2023, pp.27-28).

El **Proyecto 2** (vinculada a la meta 43 del PNDT) surgió en el marco de la pandemia del Covid-19 con el objetivo de crear condiciones de conectividad que permitieran la educación a distancia en los centros del MEP. Para ello, se estableció la meta de otorgar un subsidio escalonado en función del quintil de ingreso del hogar (Q1: 80%, Q2: 60% y Q3: 40%) por un periodo de 3 años para la adquisición del servicio de Internet de 5/1 Mbps a 100 684 hogares en situación de vulnerabilidad y que además, tienen estudiantes en el sistema educativo público. Aunque el beneficio “incluye el subsidio para dispositivo MIFI, en caso de que el servicio que se brinde sea mediante tecnología móvil...no se incluye subsidio para la adquisición de computadora portátil” (Sutel, 2023, p.28).

La necesidad de contar con mejores condiciones de conectividad llevó a que el proyecto iniciara en diciembre del 2020 y se estima que estará vigente hasta el 2027. Además,

este proyecto se complementa con el Programa Centros Públicos Equipados, ya que a través de dicha intervención se “busca dotar al MEP con 86 812 dispositivos (computadoras portátiles y tabletas)” (Sutel, 2023, p.28).

Debe aclararse que según lo establecido en el oficio MICITT-DVT-OF-762-2021 del 14 de diciembre de 2021 el Micitt instruyó a la Sutel para que los hogares beneficiados con la meta 5 que cumplieran el plazo de 5 años de subsidio y que tuvieran estudiantes en centros educativos públicos fueran trasladados a la meta 43 “para recibir 3 años adicionales de beneficio, a partir del 31 de julio de 2022 y de acuerdo con la fecha de vencimiento del plazo de subsidio” (Sutel, 2023, p.29). Adicionalmente, si los hogares beneficiados bajo la meta 5 no contaban con estudiantes en el sistema educativo público y se les vencía el plazo del subsidio, saldrían del programa a partir del 31 de julio del 2022. En consecuencia, a partir de estas modificaciones un total de 14 831 hogares fueron trasladados de la meta 5 a la 43 del PNDT.

Tabla 2.18. Programa Hogares Conectados: Resultados de corto plazo y meta del PNDT 2015-2021 -cifras acumuladas al 31 de diciembre de 2022-

PROGRAMA	META PNDT	RESULTADOS	
		CANTIDAD	DETALLE
Hogares Conectadas	Meta 5	186 814	Hogares con subsidio para adquisición de Internet y computadora.
		113 887	Jefas de hogar con acceso al beneficio
		302 457	Menores de edad con acceso al beneficio
	Meta 43	40 150	Hogares con subsidio para adquisición de Internet
		25 146	Jefas de hogar con acceso al beneficio
		78 954	Menores de edad con acceso al beneficio

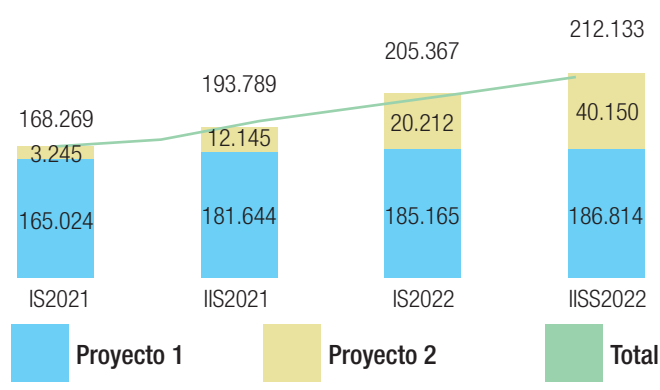
Fuente: Tomado de Sutel, 2023.

Hasta el 2022 en el marco del PHC se otorgaron 226 964 subsidios para adquirir el servicio de Internet, con lo que se beneficiaron a un total de 212 133 hogares en situación de pobreza²⁹ (Sutel, 2023). El

88% de los hogares beneficiarios del PHC han sido cubiertos a través del proyecto 1, mientras que el 19% restante ha sido atendido bajo el proyecto 2. Posteriormente, para abril del 2023, la cifra de hogares beneficiarios del PHC se había incrementado nuevamente al acumular un total de 214 080 hogares (Sutel, 2023b).

²⁹ Este es un dato acumulado que considera la cantidad de hogares beneficiados a lo largo del plazo de vigencia del proyecto.

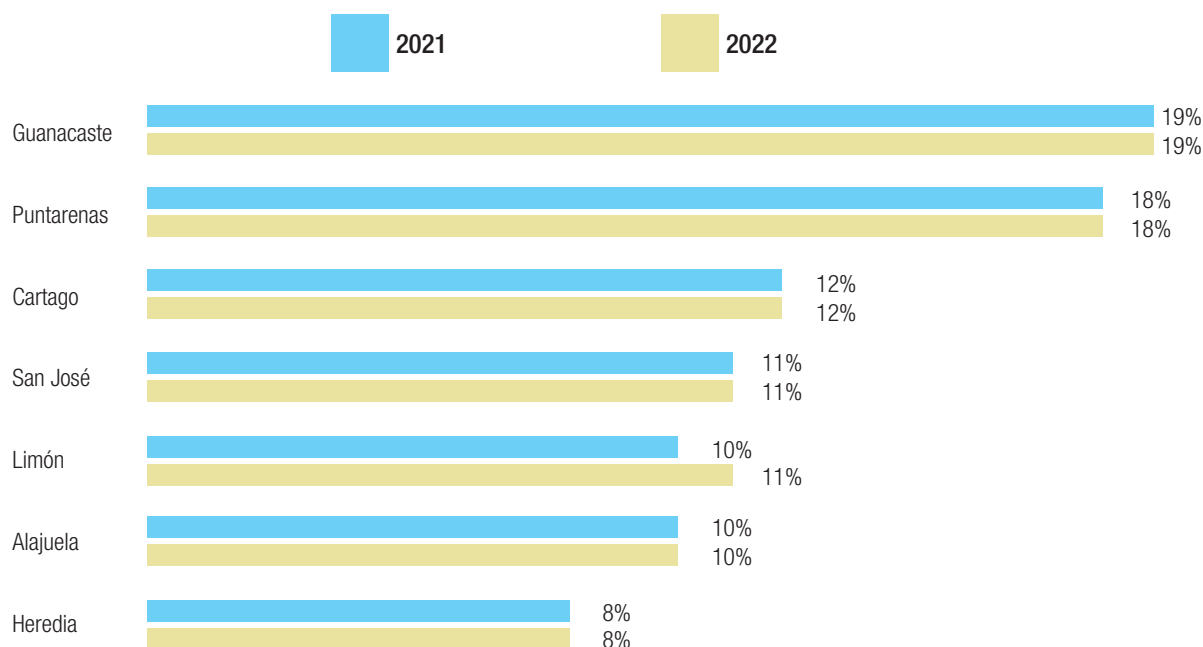
Figura 2.18. Cantidad de hogares beneficiados a través del Programa Hogares Conectados, cifras totales según proyecto y semestre, 2021-2022



Fuente: Tomado de Sutel, 2023.

El Proyecto 1, es atendido por 9 proveedores para el servicio de Internet fijo (Telecable, Liberty (Cabletica), el ICE, Tigo, Coopesca, Coopesantos, Coopeguanacaste, Coopealfaroruz y Cable Pacayas) de los cuales Telecable y Liberty abarcan al 58% de los hogares beneficiados en el proyecto, el ICE y Tigo comprenden el 17% y 16% de los hogares; mientras que el resto de proveedores cubre conjuntamente, al 8% de los hogares del proyecto (Sutel, 2023). Asimismo, el 82% de los hogares beneficiarios en el proyecto pertenecen al Q1 de ingreso, mientras que sólo el 15% y el 3% pertenecen al Q2 y Q3. Cuando se analiza la penetración de este proyecto se observa que Guanacaste y Puntarenas concentran la mayor cantidad de hogares beneficiados aglutinando al 17% y el 16% respectivamente; mientras Heredia aparece como la provincia con menor cantidad de hogares beneficiados por el PHC -con apenas el 5%-.

Figura 2.19. Penetración de hogares beneficiados a través del primer proyecto PHC según provincia, 2021-2022



Fuente: Elaboración propia con base a Sutel, 2023.

Por su parte, el Proyecto 2 está presente en el 95% de los distritos del país (464) y hasta diciembre del 2022 había beneficiado un total de 40 150 hogares. De estos, el 86% se encontraba en estado activo al cierre del 2022, mientras

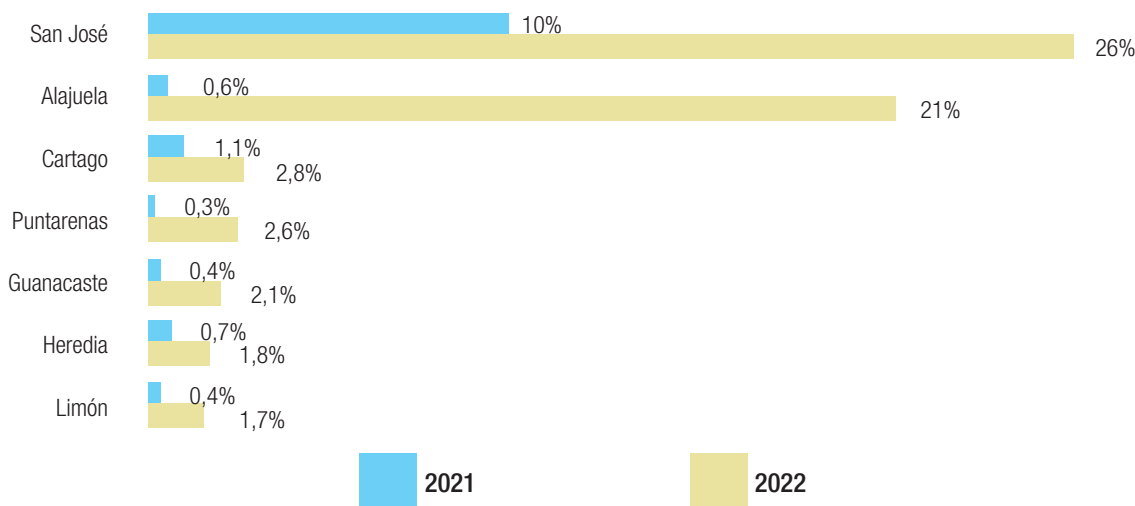
que el 14% restante aparecía como no activo³⁰. Al examinar el quintil de ingreso, se evidencia que el 70% de

³⁰ El hogar puede ser dado de baja por cuestiones como la muerte del titular, morosidad y/o la salida anticipada, entre otras razones (Sutel, 2023).

los hogares cubiertos por el proyecto 2 corresponden al quintil 1, mientras que el 23% se encuentra en el quintil 2 y el 8% en el quintil 3 (Sutel, 2023). De igual modo, al analizar la presencia por provincia, se observa que se ha

dado mayor penetración del programa en la Provincia de Cartago, caso que aglutina al 2,8% de los hogares beneficiados en el marco del proyecto 2.

Figura 2.20. Penetración de hogares beneficiados a través del segundo proyecto del PHC según provincia, 2021-2022



Fuente: Elaboración propia con base a Sutel, 2023.

Cabe mencionar que el proyecto 2 del PHC es asistido por 12 proveedores distintos, de los cuales 4 “concentran el 89% del total de hogares beneficiados; a saber: Telecable 38% (15 167 hogares), Liberty (Cabletica) 24% (9770 hogares), ICE 14% (5630 hogares) y Tigo 13% (5217 hogares)” (Sutel, 2023, p.35).

Entre los aspectos que han afectado la ejecución del PHC deben mencionarse cuestiones que ya en informes previos se han mencionado y entre los que pueden señalarse las inconsistencias en las bases de datos de potenciales beneficiarios -sobre todo por la carencia de información o porque los datos de contacto están desactualizados-.

Los problemas con la efectividad de la base de datos de potenciales beneficiarios se acentuaron en el marco de la ejecución de la meta 43, debido a inconvenientes con la calidad de la información de los hogares y a la reducción en la cantidad y la frecuencia de las recargas a esta base. Esto ha venido siendo manifestado por la SUTEL desde el 2020 en reuniones de coordinación y seguimiento, así como mediante acuerdos del Consejo de la SUTEL (Sutel, 2023, p.36).

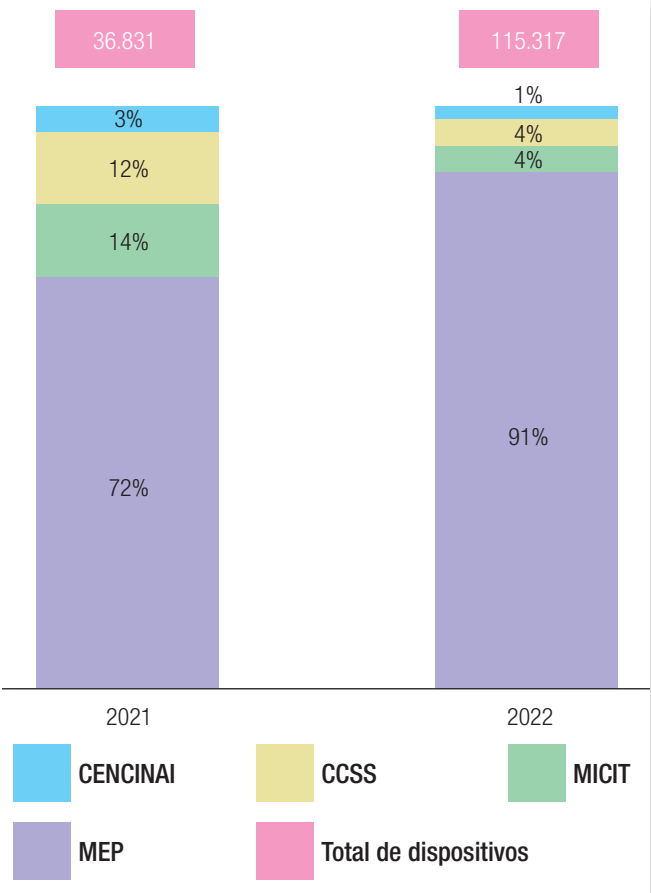
Programa 3: Centros Públicos Equipados

El Programa Centros Públicos Equipados comprende una serie de proyectos que están destinados a dotar de soluciones tecnológicas y conectividad a los Centros de Prestación de Servicios Públicos (CPSP) que atienden a poblaciones en situación de vulnerabilidad y/o que tienen necesidades especiales, según los términos definidos en el LGT. Esto significa que en el marco del programa se puede beneficiar espacios como “albergues de menores, adultos mayores, personas con discapacidad, población indígena, escuelas y colegios públicos, así como centros de salud públicos” (Sutel, 2023, p.40). Cabe señalar que el Programa cuenta con un único operador encargado de la distribución y equipamiento a los CPSP, el cual corresponde a Central de Servicios PC S.A. “quien por concurso público fue adjudicado tanto para el primer como para el segundo” (Sutel, 2023, p.43).

Hasta diciembre del 2022, este programa ha “financiado un total de 115 317 dispositivos y productos de apoyo para el acceso a Internet” (Sutel, 2023, p.41). Esta cantidad representa un avance del 93% en el cumplimiento

de la meta 9 del PNDT 2015-2021. El 91% de los dispositivos que han sido entregados mediante el Programa se otorgaron al MEP, mientras que el Micitt, la CCSS y los CEN-CINAI han recibido el 4% de los dispositivos respectivamente, lo que evidencia una gran diferencia entre las instituciones que han sido equipadas mediante el programa. En esta misma línea, la cantidad de dispositivos ha continuado creciendo hasta alcanzar los 123 643 dispositivos entregados para abril del 2023 (Sutel, 2023b).

Figura 2.21. Dispositivos entregados en el marco del Programa Centros Públicos Equipados, según institución, 2021-2022



Fuente: Tomado de Sutel, 2023.

Lo anterior ha permitido la entrega de dispositivos en un total de 6102 CPSP, de los cuales el 51% corresponden a centros de la CCSS, el 43% centros educativos del MEP, el 4% CECI y el 1% a instancias administradas por el Ministerio de Salud (MS). Cabe señalar que para abril

del 2023, el número de CPSP atendidos aumentó nuevamente hasta llegar a los 6332 CPSP cubiertos (Sutel, 2023b).

Para operativizar los objetivos del programa se han desarrollado dos proyectos que están ligados a la meta 9 del PNDT. En el **Proyecto 1** del programa se ha buscado dotar de 40 000 dispositivos (computadoras portátiles y tabletas) a instituciones públicas que atienden a población en situación de vulnerabilidad, lo cual fue concretado en el 2018.

Debido a que el **Proyecto 2** dejó de estar vigente en septiembre del 2020, ese año se decidió plantear un proyecto adicional al inicial para hacerle frente al incremento de la meta 9 que pretendía pasar de los 40 000 dispositivos a los 123 643. Cabe señalar que el aumento en la cantidad de dispositivos responde a las necesidades identificadas por el MEP en el marco de la pandemia del Covid-19 y pretendía crear mecanismos que permitieran continuar con la educación a distancia en medio de la crisis (Sutel, 2023). De ese modo, hasta diciembre del 2022 el Proyecto 2 del programa estaba en proceso de entrega.

Un aspecto que debe tenerse en cuenta es que la ejecución del Proyecto 2 ha sido afectada por atrasos relacionados con “el proceso de concurso y adjudicación, debido a la recepción de observaciones, objeciones y consultas al pliego cartelario 001-2020” (Sutel, 2023, p.43). Además, si bien el pliego cartelario del proyecto fue publicado en octubre del 2020, no se pudo avanzar en la ejecución de la meta por la interposición de tres recursos de apelación ante la CGR a lo largo del 2021. Asimismo, otra cuestión que impactó al proyecto fueron los cambios que se realizaron en la lista de escuelas y colegios que serían beneficiados, lo que afecta “la planificación para la distribución, genera atrasos y cambios en las condiciones establecidas contractualmente” (Sutel, 2023, p.43).

Para ilustrar esta situación vale la pena hacer mención a la solicitud realizada por el Consejo de la Sutel al MEP mediante el oficio SUTEL 013-026-2022 en el que se pidió la validación de las condiciones cartelarias del “Concurso 001-2020 y priorizar la distribución de la primera entrega de dispositivos en los centros educativos (CE), antes del 31 de marzo de 2022” (Sutel, 2023, p.43). El 30 de marzo del 2022, el MEP remitió una lista de 3524 CE que

serían beneficiados con el programa, por lo que el 16 de mayo del 2022 se inició con la entrega de los equipos, sin embargo, tan solo dos días después de iniciada la entrega, se identificó que 2 centros educativos que estaban duplicados y se carecía información necesaria para contactar a los directores de los CE y poder avanzar en la distribución de los equipos.

De igual modo, en no pocos casos se identificaron CE que ya contaban con equipo suministrado mediante el PRONIE por lo que no requerían de los dispositivos solicitados por el MEP. Sobre este aspecto el MEP le informó al Micitt el 1 de junio del 2022 en la minuta 074-22 que había 1403 centros que coincidían con el equipamiento del Programa una computadora por estudiante del MEP-FOD (Sutel, 2023). Esto llevó a que el 6 de junio del 2022 el Mep le solicitara a la Sutel mediante el oficio DM-0702-06-2022 que en el contexto de la programación vigente para la entrega de dispositivos tecnológicos a partir de hoy lunes 06 de junio, solicito suspender, de manera inmediata, y como medida temporal, la distribución en 1403 centros educativos que hemos identificado como beneficiarios del Programa 1:1 (PRONIE-MEP-FOD) (Sutel, 2023, p.44).

En paralelo a esta comunicación, el 16 de junio del 2022 el MEP remitió al Micitt y a la Sutel un análisis en el que señalaba que de 1403 CE del programa 3, 3912 no necesitaban equipos y 491 requerían ajustes en la cantidad de equipos, lo que evidenció errores en la información comunicada, así como una “nueva redistribución de equipos por centro educativo” (Sutel, 2023, p.44).

Programa 4: Espacios Públicos Conectados

El Programa Espacios Públicos Conectados (EPC) es una iniciativa destinada a crear una red nacional de banda ancha que facilite el acceso gratuito a Internet en espacios públicos a través de redes WiFi. A este efecto, el programa ha subsidiado el despliegue de infraestructura para dotar de servicio de Internet en espacios como parques, plazas, bibliotecas, estaciones de tren y centros cívicos para que las personas puedan conectarse a Internet desde dichos sitios. Debe especificarse, que el servicio provisto en el programa se realiza con “restricciones de tiempo de uso,

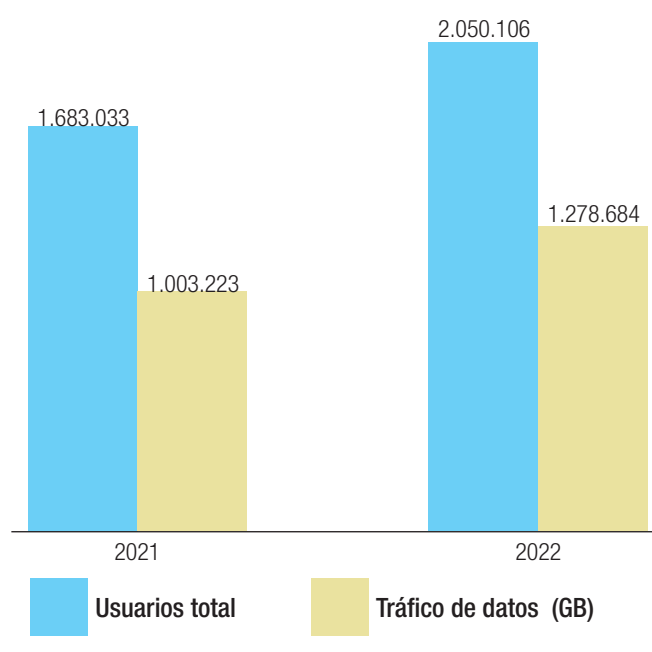
identificación de usuario y seguridad adecuada al tipo de servicio” (Sutel, 2023, p.48).

Este proyecto fue ejecutado por CoopeGuancaste, Telecable y el Consorcio ICE-RACSA PC Central, además destaca por estar ligado a la meta 13 del PNDT 2015-2021 que buscaba habilitar 513 Zonas de Acceso a Internet Gratuito (ZAIG). Esta meta fue alcanzada al 100% en enero del 2021, siendo que la mayoría de las ZAIG puestas en funcionamiento fueron habilitadas en San José (26%) y Alajuela (23%), lo que contrasta con la poca presencia de ZAIG en la provincia de Limón que apenas aglutina al 5% de los ZAIG (Sutel, 2023). Otros de los alcances del proyecto muestran que con estas intervenciones se logró instalar 703 puntos de acceso a Internet y 2176 kilómetros de fibra óptica.

Cabe señalar que entre julio y diciembre del 2022, 55 ZAIG finalizaron la totalidad del periodo de subsidio. De estas 8 siguieron en funcionamiento después de que se logró un acuerdo con el operador respectivo, 30 ZAIG entraron en fase de negociación con el operador para darle continuidad, mientras que 17 ZAIG terminaron siendo desconectados pues “las municipalidades no brindaron continuidad a la operación” (Sutel, 2023, p.50). A este último aspecto se le debe prestar especial atención pues el hecho de que las ZAIG no continúen en operación implicaría un desperdicio en los recursos e infraestructura de telecomunicaciones que ya ha sido instalada, por lo cual resulta indispensable que se exploren posibles soluciones o mecanismos que permitan el mantenimiento de las ZAIG habilitadas.

Un aspecto que dimensiona aún más la importancia de las ZAIG tiene que ver con el aprovechamiento que la población hace de estos espacios. De hecho, desde la puesta en operación de la primera ZAIG se han registrado un total de 4 848 073 personas usuarias de las (contadas a partir del número de dispositivos conectados a la red inalámbrica al menos una vez en las ZAIG que se encuentran en funcionamiento). Solo a lo largo del 2022, se contabilizaron 2 050 106 personas usuarias, lo que representa cerca de la mitad de usuarios/as acumulados de las ZAIG y un aumento del 22% con respecto a lo reportado para diciembre del 2021. En el mismo periodo, en promedio se registraron 3996 personas usuarias por ZAIG y un tráfico de 1 278 684 gigabytes (GB) de datos (Sutel, 2023).

Figura 2.22. Usuarios totales y tráfico de datos en las ZAIG del Programa Espacios Públicos Conectados, 2021-2022



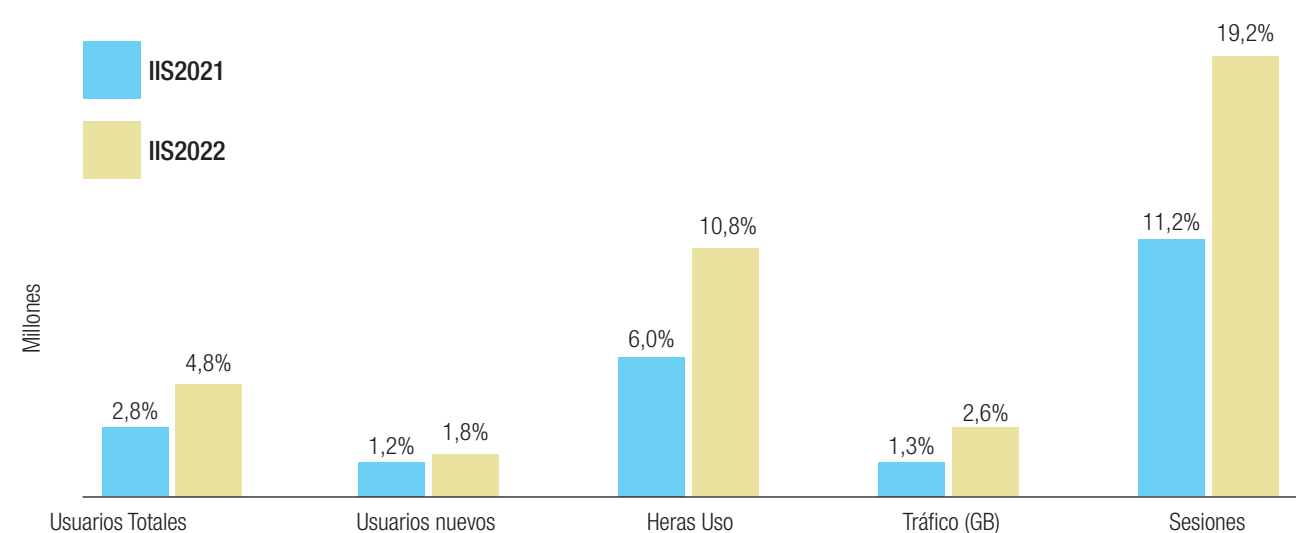
Fuente: Tomado de Sutel, 2023.

Por otro lado, al examinar la intensidad en el uso del servicio de Internet se identificó que durante el 2022, las personas usuarias se conectaron 4 755 330 horas lo que representa un 23% de horas más que lo registrado en el 2021. Asimismo, “a nivel promedio y de forma acumulada, cada usuario permanece conectado 2,2 horas en 4 sesiones iniciadas, es decir, se conectan a una duración media de 33,6 minutos por sesión” (Sutel, 2023, p.52).

Programa 5: Red Educativa del Bicentenario

Aunque desde hace varios años, se ha planteado la necesidad de contar con una intervención que mejore la infraestructura y conectividad de los centros de educación pública del país, no fue sino hasta la emergencia sanitaria del Covid-19 que se definió un programa para “crear una red de banda ancha que de forma centralizada conectara a los centros educativos del MEP” (Castro-Obando, 2022, p.155). Es así como el 26 de febrero del 2021 nació el Programa Red Educativa del Bicentenario (REB) con el que se pretende subsidiar la instalación de infraestructura de telecomunicaciones para “implementar las capas 1 (servicios de conectividad), 2 (infraestructura pasiva) y 3a (equipamiento de switches de acceso, puntos de acceso inalámbricos), así como la factura del servicio de Internet por un período de 5 años” (Sutel, 2023, p.53).

Figura 2.23. ZAIG uso de zonas digitales del Programa Espacios Públicos Conectados, datos acumulados en millones, 2021-2022



Fuente: Tomado de Sutel, 2023.

Tabla 2.19. Infraestructura de telecomunicaciones por instalar en el proyecto REB

Capa 1 Servicios de Conectividad	Capa 2 Infraestructura pasiva	Capa 3 Plataforma de redes y seguridad
Corresponde a los elementos relacionados con la infraestructura de los operadores de servicio, última milla y conexión del Internet en el centro educativo, con anchos de banda mejorados y escalables para ajustarse a las demandas futuras.	Refiere a todo lo relacionado con el equipamiento pasivo en el centro educativo, tal como: cableado de datos UTP, instalaciones eléctricas, UPS, gabinetes de telecomunicaciones, entre otros acondicionamientos necesarios para construir una red LAN en el centro educativo, así como los servicios de implementación relacionados para dejar esta infraestructura funcional y lista para utilizar.	Abarca las plataformas y servicios requeridos para el proyecto (incluye servicios generales o indirectos requeridos para el correcto funcionamiento de esta plataforma, como pólizas de seguros, entre otros): • Capa 3a: Los equipos o servicios de seguridad perimetral (borde de la red) en el centro educativo, además de todo el equipamiento de switches de acceso, puntos de acceso inalámbricos que permitirán el acceso final a los usuarios de los centros educativos. • La capa 3b (Gestión central en la nube) y la capa 4 (Servicios de operación y gestión NOC: centro de operaciones de red y SOC: centro de seguridad de la red), no se serán implementadas hasta tanto no se cuente con los resultados del estudio de factibilidad técnico, jurídico y económico que delimite el abordaje de esas capas planteadas por el MEP.

Fuente: Elaboración propia con base a Sutel, 2023.

Para lograr lo anterior, se adicionó una meta al PNDT 2015-2021 (la meta 14) a través de la cual se pretende alcanzar un avance de 39,6% en la ejecución de la REB, conectando 516 centros educativos a la REB en las capas 1, 2 y 3. Asimismo, el

alcance total para la SUTEL/FONATEL en el marco de este programa es dotar de conectividad de 15 a 500 Mbps de velocidad (según tamaño del centro educativo) a 2375 centros educativos (escuelas y colegios) en zonas rurales y de difícil acceso, correspondiente al 53% de los centros

educativos del país, abarcando 262 895 estudiantes matriculados (Sutel, 2023, p.52).

Un aspecto que debe resaltarse sobre este programa es que el mismo busca ofrecer un servicio de conectividad que varía en función de la cantidad de estudiantes y asimismo, el ancho de banda recomendado pretende ser incrementado por un periodo de 5 años. Esto significa que las necesidades de conectividad de cada escuela y colegio son muy distintas entre sí (ver tabla 2.20).

Tabla 2.20. Velocidad a proveer a través del Proyecto Red Educativa del Bicentenario, según tamaño del centro educativo

Tipo de centro educativo (cantidad de usuarios)	PNDT 2019 (Mbps)	Ancho de banda recomendado MEP (Mbps)				
		Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5
Muy pequeño (1-30)	15/20	15	18	22	26	31
Pequeño (31-90)	40/18	40	48	58	69	83
Mediano (91-50)	80/50	100	120	144	173	207
Grande (251-500)	100/100	175	210	252	302	363
Muy grande (501-1000)	100/100	300	360	432	518	622
Gigante (1001-3000)	100/100	500	600	720	864	1037

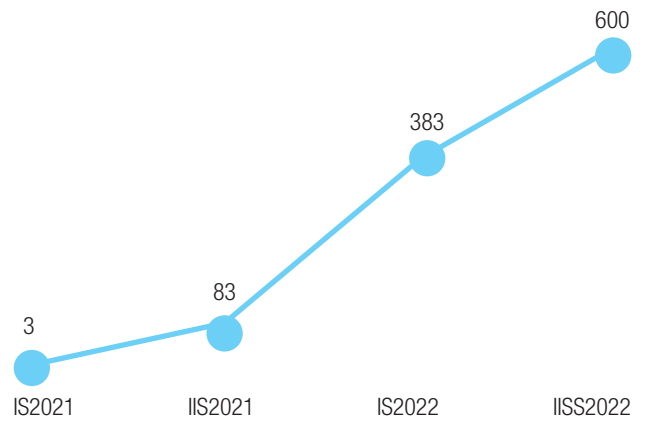
*Nota: Esta definición de velocidades de servicio universal se basa en las velocidades definidas en el PNDT 2015-2021 y en las recomendaciones técnicas avaladas en el oficio n° DM-1192-09-2019 de fecha de 16 de septiembre de 2019, y aplicas solo para centros educativos. Criterios que son avalados por el Micitt.
Fuente: Tomado de Sutel, 2023.

Asimismo, debe precisarse que para poder conectar cada centro educativo, se debe:

- Coordinar una visita con el director/a del centro para efectuar el levantamiento de requerimientos técnicos.
- Desarrollar la visita.
- Elaborar, entregar y aprobar el diseño o crear un croquis de la solución.
- Implementar la solución prevista según el diseño aprobado.
- Realizar las pruebas técnicas, hacer entrega y aprobar la recepción por parte del centro.

De ese modo para diciembre del 2022, se logró avanzar un 25,8% en el eje Fonatel de la REB, lo que representa un progreso del 65% en el cumplimiento de la meta 14 establecida en el PNDT 2015-2021. Si se compara este progreso con lo reportado para el 2021, se evidencia un aumento del 6% en el avance del eje y un incremento del 15% en el cumplimiento de la meta 14 (Sutel, 2023). Todo esto llevó a que se conectaran 600 centros educativos en el 2022, lo que constituye un progreso sustantivo sobre todo si se considera que durante el 2021 sólo se conectaron 83 centros educativos. Todo esto, ha permitido que unos 141 861 estudiantes de escuelas y colegios públicos se hayan visto beneficiados por las intervenciones del programa REB.

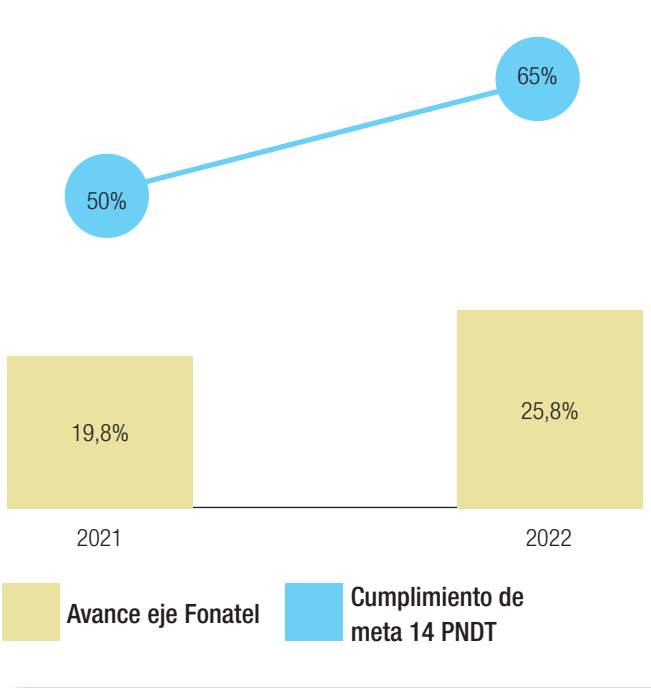
Figura 2.24. Centros Educativos conectados a través del Programa Red Educativa del Bicentenario, cifras acumuladas por semestre, 2021-2022



Fuente: Tomado de Sutel, 2023.

Datos del 2023, indican que para abril de dicho año un total de 642 centros educativos habían sido conectados mediante el Programa REB lo que representaba un avance del 26,5% de la meta 14 del PNDT (Sutel, 2023b). A pesar de lo anterior, los avances no se reflejan directamente en el porcentaje de cumplimiento debido a que la conexión de centros educativos es uno de varios factores de los que se compone fórmula de cálculo del cumplimiento de la meta15, los cuales poseen diferentes pesos relativos, a saber: Preejecución (planificación y estudios de factibilidad) 25%, Ejecución (instalación en centros educativos) 60% y Gestión Operativa (implementación de un SOC y un NOC) 15% (Sutel, 2023, p.55).

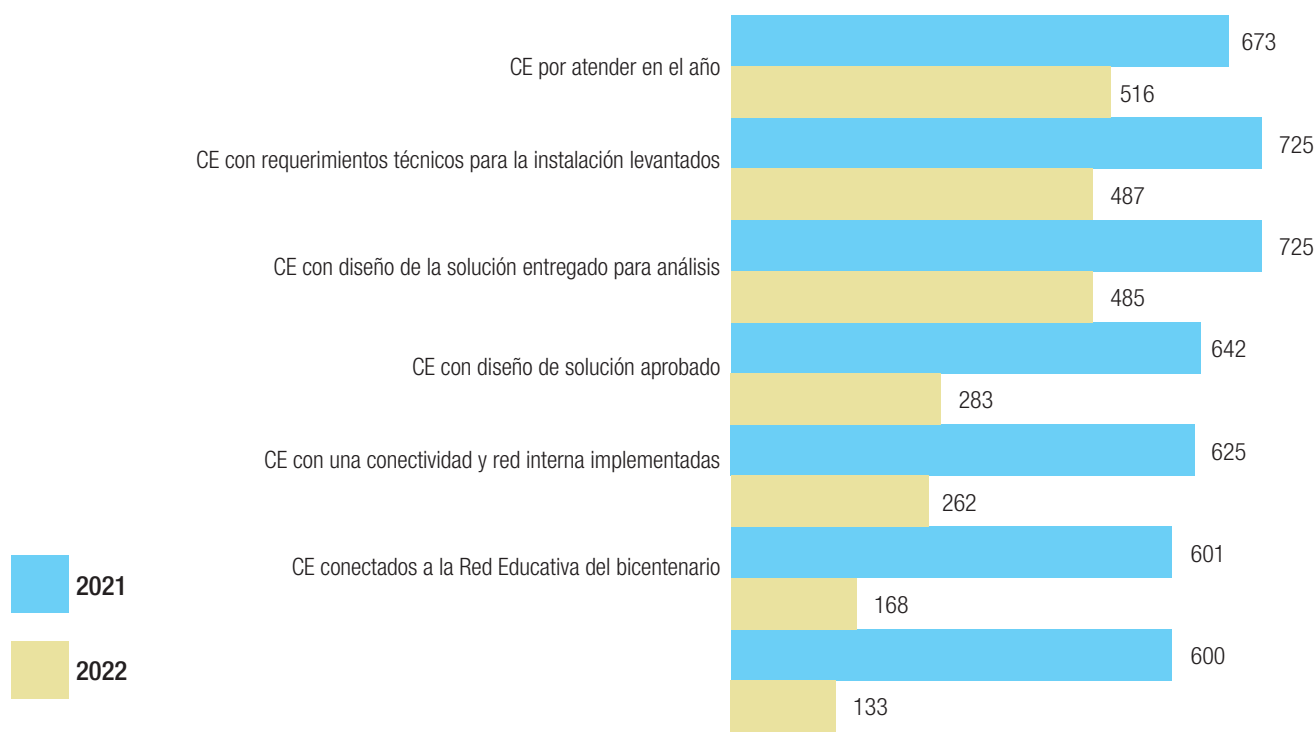
Figura 2.25. Cumplimiento de la meta 14 del PNDT y avance en la ejecución de la Red Educativa del Bicentenario Eje Fonatel, 2021-2022



Fuente: Tomado de Sutel, 2023.

De igual modo al finalizar el 2022, se visitaron un total de 725 centros educativos para el levantamiento de los requerimientos técnicos, 642 tenían un diseño entregado para su aprobación, otros 625 ya contaban con la aprobación de la solución y 601 ya tenían habilitada la conectividad y la red interna, pero aún no habían sido conectados a la REB (Sutel, 2023).

Figura 2.26. Centros educativos atendido por medio del Programa Red Educativa del Bicentenario según estado, 2021-2022

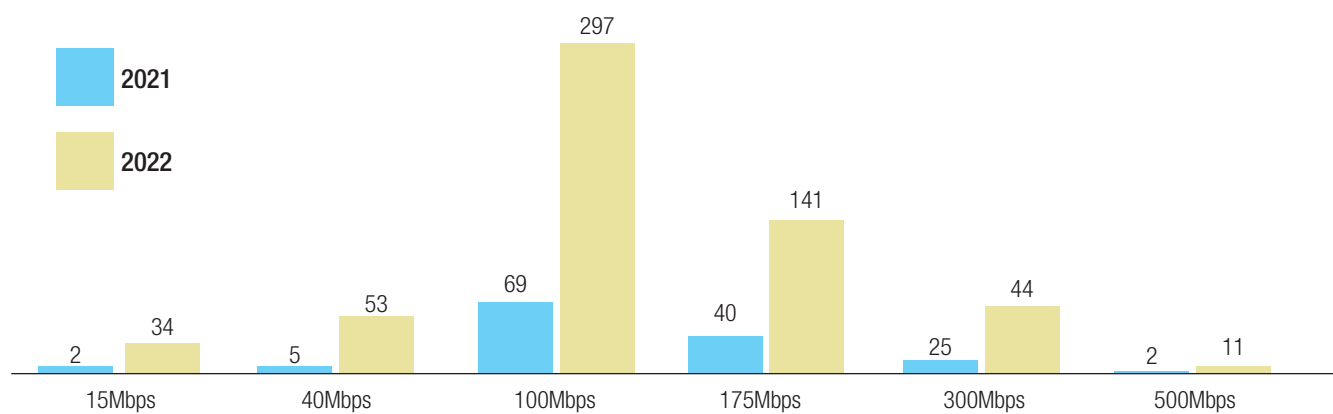


Fuente: Sutel, 2023.

Por otro lado, al examinar la velocidad del ancho de banda que poseen los centros educativos conectados a la REB, se identifica que para el 2022, la gran mayoría de las escuelas y colegios (86%) tenían una conectividad que oscila-

ba entre los 100 Mbps y los 500 Mbps; mientras que el 14% restante tenía velocidades entre los 15 Mbps y los 40 Mbps (Sutel, 2023).

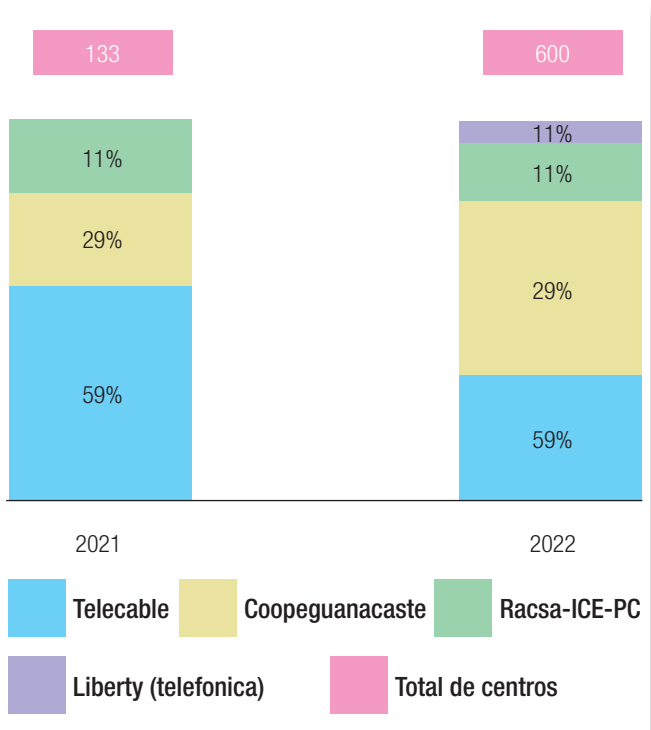
Figura 2.27. Distribución de los centros educativos conectados por medio del Programa Red Educativa del Bicentenario según ancho de banda en Mbps, 2021-2022



Fuente: Sutel, 2023.

Cabe señalar que este programa se ejecuta con un único proyecto, el cual está a cargo de 4 operadores: Liberty (que también participa en el PCC), Telecable, Coopeguanacaste y Racsa-ICE-PC (que son operadores del programa de espacios públicos conectados). Al examinar la distribución de los centros educativos conectados por operador se evidencia que “Coopeguanacaste concentra el 41% de los centros educativos incorporados a la REB de forma acumulada al cierre de 2022, seguido por Telecable (30%), RACSA-ICE-PC (23%) y Liberty (7%)” (Sutel, 2023, p.58).

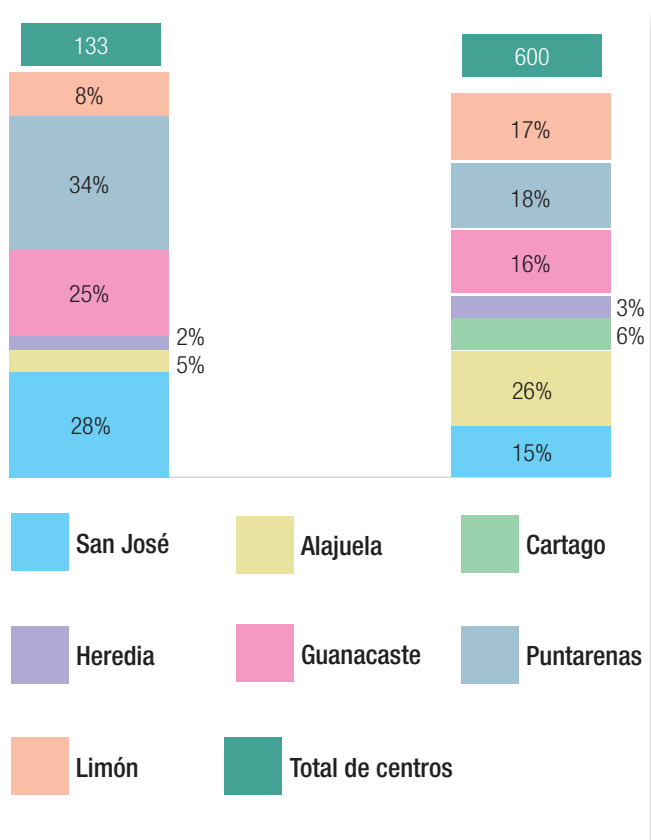
Figura 2.28. Distribución de los centros educativos conectados a través del Programa Red Educativa del Bicentenario según operador, 2021-2022



Fuente: Sutel, 2023.

Por otro lado, cuando se analiza la ubicación geográfica de los centros conectados a través de la REB se distingue que la mayoría pertenecen a la Provincia de Alajuela, donde se concentran el 26% de las escuelas y colegios beneficiados. A este le sigue Puntarenas y Limón con el 18% y 17% de los centros beneficiados respectivamente; mientras que Cartago aparece con la provincia con el menor porcentaje de escuelas y colegios conectados mediante la REB con apenas el 5%.

Figura 2.30. Distribución de centros educativos conectados a través del Programa Red Educativa del Bicentenario según provincia, 2021-2022



Fuente: Tomado de Sutel, 2023.

Es importante señalar que la ejecución del programa REB ha sido afectada por “la definición tardía y con escaso margen para la planificación operativa del proyecto que habilita el cumplimiento de la meta 14 del PNDT 2015-2021” (Sutel, 2023, p.61). Esta meta fue propuesta en febrero del 2021, estableciéndose que la misma tendría que ser finalizada en diciembre del mismo año, lo que se realizó sin tomar en cuenta los plazos que se requieren para formular el proyecto respectivo. Asimismo, se han generado cambios en la línea base del proyecto que definió el MEP pues

En las visitas realizadas por los contratistas desde mayo de 2021, se identificaron 105 centros educativos que cuentan con redes LAN FOD no contabilizadas como línea base o no identificados con estas redes a nivel del archivo Excel denominado “20200225 Mega base centros educativos (para

FONATEL)._Datos FOD v13032020”. Estas redes son de reciente implementación, con fechas posteriores a la aprobación del citado perfil. Esta situación genera reprocesos en términos de visitas a centros educativos, diseños, cambios en la planificación y solicitud de aprobaciones. También, afecta los acuerdos alcanzados con los operadores para el despliegue de la infraestructura en los centros educativos y limitaciones para la operación, mantenimiento, soporte y garantía que el FONATEL debe brindar (Sutel, 2023, p.61).

Paralelamente, otros aspectos que han limitado mayores avances en el programa se relacionan con el impacto ocasionado por la crisis de los contenedores y la escasez de microchips, pues eso ha ocasionado atrasos “en la llegada de equipos y fibra óptica al país, necesarios para la implementación de dos de las tres capas requeridas en cada centro educativo” (Sutel, 2023, p.61). Asimismo, en los casos de Telecable, Coopeguanacaste y Liberty que han solicitado al ICE permisos de uso de infraestructura, se han registrado atrasos en la aceptación del permiso de uso, mientras que otros operadores han señalado que el precio del arrendamiento es muy elevado. De igual modo, problemas con la infraestructura de ciertos centros educativos –por ejemplo, con el fluido eléctrico– impide la instalación de la infraestructura de conectividad y la tardía publicación del PNDT no permitió desarrollar otra licitación para integrar más proyectos y por ende, más centros educativos a la REB.

Adicionalmente, existe una indefinición en el nuevo PNDT, publicado el 15 de diciembre de 2022, del Eje MEP, lo que genera incertidumbre sobre la integralidad del proyecto. En este marco, no se ha suscrito un Plan de Acción con el MEP ni se ha tenido realimentación de esta institución sobre la remisión que ha hecho la SUTEL, lo que limita el avance durante el 2023 (Sutel, 2023, p.62).

En seguimiento a lo abordado previamente, se ha considerado oportuno hacer referencia al Informe de auditoría N° DFOE-CAP-IF-00016-2022 realizado por la Contraloría General de la República (CGR) y referente a la gestión de los recursos tecnológicos que el MEP destina a los procesos educativos. Vale la pena hacer la mención al documento pues este refleja situaciones internas que han afectado la gestión de los programas y proyectos de Fonatel que tienen que dotar de equipamiento y conectividad a centros educativos del MEP.

Informe de auditoría de carácter especial sobre la gestión de recursos tecnológicos destinados a los procesos de enseñanza y aprendizaje en el Ministerio de Educación Pública

El 14 de noviembre del 2022 la Contraloría General de la República (CGR) realizó una auditoría con el fin de determinar si la gestión de recursos tecnológicos del Ministerio de Educación Pública (MEP) cumplía con el marco regulatorio y prácticas que promovieran el uso eficiente de dichos recursos. Con este objetivo, se evaluaron las acciones ejecutadas del 1 de enero de 2021 al 30 de septiembre del 2022, considerando sólo los recursos tecnológicos físicos, por lo que no se examinaron los procesos de adquisición y/o desarrollo de estos recursos. Además, para el análisis se visitó el Centro de Almacenamiento y Distribución del MEP con el fin de

verificar la existencia de equipo tecnológico que se encontraba en ese Centro y se realizaron talleres con personal de la Dirección de Recursos Tecnológicos en Educación y los distintos departamentos que la conforman, para identificar las causas y soluciones de las situaciones que se comunican en este informe, lo que contribuyó a lograr una visión integral de las causas, los desafíos, retos y oportunidades de mejora (Contraloría General de la República, [CGR], 2022, p.6).

Debe aclararse que por gestión de recursos tecnológicos destinados a los procesos de enseñanza y aprendizaje se entiende la

planificación, adquisición, desarrollo, distribución, mantenimiento, control, investigación y evaluación de los recursos tecnológicos dotados a los centros educativos por el MEP, para apoyar los procesos de enseñanza y aprendizaje en la población estudiantil, mediante el uso y adecuación de las tecnologías digitales (CGR, 2022, p.6).

Los resultados del estudio revelaron que las orientaciones estratégicas para la gestión de los recursos tecnológicos destinados a los procesos de enseñanza y aprendizaje son “la Política en Tecnologías de Información, la Política para el Aprovechamiento de las Tecnologías Digitales en Educación, el Plan Estratégico de Tecnologías de Información y el Modelo para la Inclusión de las Tecnologías Digitales en Educación” (CGR, 2022, p.9). De los

documentos anteriores, resulta de especial importancia el *Modelo para la Inclusión de Tecnologías Digitales en la Educación* (MITDE) ya que este determina la “planificación estratégica y la coordinación y colaboración institucional” (CGR, 2022, p.9) requeridas para la gestión de los recursos tecnológicos.

Por otro lado, el MEP dispone de 3 programas distintos para integrar las tecnologías en la educación, los cuales son: el *Programa Nacional de Innovación Educativa* (PNIE) y el *Programa Nacional de Tecnologías Móviles* (PNTM) que están a cargo de la Dirección de Recursos Tecnológicos en Educación) y el *Programa Nacional de Informática Educativa* (PRONIE) que es implementado por la Dirección de Desarrollo Curricular y la Fundación Omar Dengo (FOD).

Además, para liderar la ejecución de las orientaciones estratégicas se designó a la Dirección de Recursos Tecnológicos (DRTE) del MEP como la “encargada de la gestión, experimentación e introducción de los recursos tecnológicos destinados a los procesos de enseñanza y aprendizaje” (CGR, 2022, p.8) a través del Decreto Ejecutivo N°38107-MEP.

Sobre la base de esto, se identificó que las actuaciones del MEP para la gestión de los recursos tecnológicos destinados a los procesos de enseñanza y aprendizaje³¹ muestran que, aunque se tienen ciertas “orientaciones estratégicas, se carece de una visión integral sistémica y anticipatoria que guíe hacia una estructura articulada para alcanzar resultados en beneficio de la comunidad educativa” (CGR, 2022, p.3). El problema de esto es que las orientaciones estratégicas para gestionar dichos recursos no toman en cuenta las aportaciones³² que realizan otras instituciones u organismos internacionales, por lo que los

convenios suscritos con el Ministerio para apoyar los procesos de enseñanza y aprendizaje con tecnología, constituyen esfuerzos desvinculados,

lo que afecta el grado de involucramiento y articulación para cumplir con el propósito de dotar de recursos tecnológico a los centros educativos para favorecer los procesos de aprendizaje (CGR, 2022, p.3).

Lo anterior, se refleja en situaciones como las siguientes:

- “No se han identificado las necesidades de recursos tecnológicos para cada centro educativo, de manera que no se dispone de criterios de priorización para su asignación, generando duplicidades o desigualdad en la distribución de estos recursos” (CGR, 2022, p.9), esto a pesar de que el MITDE dispone de una herramienta para eso y la cual para octubre del 2022 no había sido ejecutada.
- La DRTE ha estado en proceso de reestructuración desde el 2018, siendo que dicho proceso no había finalizado para octubre del 2022.
- No se tiene un mapeo en el que sea posible esquematizar los “procesos, actividades, roles y responsables para la gestión integral de los recursos tecnológicos” (CGR, 2022, p.10). Aunque se cuenta con la Política de Aprovechamiento de las Tecnologías Digitales en Educación (PATDE) desde noviembre del 2021, esta no regula “lo correspondiente a la planificación, adquisición, desarrollo, distribución, mantenimiento y control de esos recursos” (CGR, 2022, p.10).
- No se tiene una identificación de “riesgos vinculados a la gestión de los recursos tecnológicos de manera que tampoco se definen acciones para su administración o corrección” (CGR, 2022, p.10).
- No se ha definido el valor público que se espera obtener con las orientaciones estratégicas establecidas de gestión de recursos tecnológicos.

En lo que respecta a los programas y planes de acción para operativizar las orientaciones estratégicas se identificó que estas no tenían “los elementos necesarios para el control, ejecución y seguimiento de los programas” (CGR, 2022, p.3). Esto ocurre porque la planificación operativa para la gestión de recursos tecnológicos del MEP no está alineada con las orientaciones estratégicas, lo que dificulta el cumplimiento de los objetivos definidos y determinar el valor público generado.

31 Esto comprende los procesos institucionales, los recursos financieros y humanos, las partes involucradas y las funciones asociadas a la gestión.

32 Por ejemplo: Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNFPA), el Instituto de Investigación en Educación (INIE) de la UCR, el Centro de Investigaciones en Educación de la Universidad Estatal a Distancia (UNED) y la Superintendencia de Telecomunicaciones (Sutel) (CGR, 2022).

Asimismo, los programas de PNIE y PRONIE no disponían en sus perfiles de metas, líneas base, indicadores, responsables del seguimiento y mecanismos para la evaluación de impacto de las intervenciones; mientras que la Política de TI carecía de un plan de acción que orientara la implementación de la política. Además, el plan de acción del PETI no contaba con “una línea base, actividades, resultados esperados, presupuesto aproximado” (CGR, 2022, p.12), ni una programación anual ya que se definió que las metas e indicadores se ejecutarán durante la vigencia del plan, es decir, del 2019 al 2024.

Igualmente, los programas PNTM, PNIE y el PRONIE “tienen propósitos similares...actores, alcances y mecanismos particulares para cumplir con sus objetivos, de manera que no se ejecutan de forma articulada” (CGR, 2022, p.10). De hecho, cada programa es gestionado de una forma distinta, lo que genera desigualdades en el acceso al equipamiento tecnológico de la población estudiantil, pues para junio del 2021, 976 de 5319 centros educativos del país no habían sido dotados de recursos tecnológicos digitales por parte de alguno de estos tres programas.

Otra de las falencias detectadas revela que el MEP no realizaba seguimiento o evaluación sistemática de las

orientaciones estratégicas, programas existentes y competencias digitales del personal docente, lo que conlleva a que no se cuenta con información precisa, confiable y oportuna para la toma de decisiones, pues se desconoce cómo inciden los programas de inclusión de tecnologías digitales en el proceso educativo y el nivel de preparación del personal docente para la adopción de estas como parte de su labor de enseñanza (CGR, 2022, p.4).

Por otro lado, tampoco se tenía una política o mecanismos que aseguraran la seguridad de la información de los recursos tecnológicos destinados a los procesos de enseñanza y aprendizaje a cargo del Ministerio, por lo que no se podía garantizar la “integridad, confiabilidad y disponibilidad de los datos que se almacenan en dichos recursos” (CGR, 2022, p.4). De igual modo, considerando que las instituciones deben adoptar prácticas formales que les permitan identificar los activos de TI y mantener un registro actualizado de los recursos tecnológicos según “el nivel de criticidad, características, configuración, servicios y medidas de protección asociadas” (CGR, 2022, p.14) y que ello debe ser la base para deter-

minar las necesidades de infraestructura y equipamiento, la auditoría reveló que no se disponía de

una base de datos integral, que contenga el inventario total de recursos tecnológicos asignados a los centros educativos mediante los diferentes Programas, que brinde información de la ubicación de los recursos, la determinación del estado, vida útil y procesos de renovación (CGR, 2022, p.14).

Además, según el informe de auditoría, hasta ese momento los recursos tecnológicos no eran distribuidos a través de estrategias de priorización o lineamientos técnicos. En los casos del PNIE y PNTM solo se cuenta con “una hoja de cálculo en la que se registra de forma manual los centros educativos beneficiados por alguno de los programas, sin embargo, este control no detalla los recursos tecnológicos con los que se beneficia a cada centro” (CGR, 2022, p.14). En esta misma línea se determinó la existencia de recursos de robótica por un valor de más de 32 millones de colones, los cuales no habían sido repartidos y estaban en el Centro de Almacenamiento y Distribución desde enero 2022 “por limitaciones para adquirir gasolina para su distribución” (CGR, 2022, p.14). Estas falencias muestran la

ausencia en el Ministerio de Educación de una cultura de seguimiento y evaluación, que se refleja en que a pesar de que los programas están funcionando desde 1989, 2013 y 2017, es hasta 2021 que se define mediante la PATDE para realizar evaluaciones a los programas de inclusión de tecnologías digitales en el proceso educativo y diagnósticos de competencias del personal docente, las cuales según el plan de acción se ejecutarán en el 2025 (CGR, 2022, p.19).

Todo esto evidencia debilidades de gobernanza en la gestión de recursos tecnológicos destinados a los procesos de enseñanza y aprendizaje, que permitan definir las acciones para orientar la estrategia, la coordinación, la supervisión y la transparencia de dicha gestión, de manera que se consideren todos los procesos, las dependencias, los responsables, los roles y las actividades interrelacionadas (CGR, 2022, p.11).

En consecuencia, la “falta de alineamiento de la planificación estratégica y operativa ocasionada diferencias en el funcionamiento de los programas, lo que deriva en desigualdades en el acceso y utilización de los recursos

para la enseñanza y aprendizaje” (CGR, 2022, p.13). Igualmente, el hecho de que no se cuente con criterios para asignar recursos también afecta la implementación de programas a cargo de otras instituciones.

Un caso que ejemplifica esto fueron las dificultades que tuvo la Sutel para ejecutar sus compromisos en el marco del Programa de Red Educativa del Bicentenario pues la información suministrada por el MEP consideraba centros educativos que “ya estaban siendo atendidos mediante otros programas de inclusión de tecnologías digitales, lo cual exige el establecimiento de mecanismos por parte del MEP para la coordinación y articulación de todas las partes involucradas en el proceso” (CGR, 2022, p.11).

Sobre la base de las deficiencias señaladas, el informe de auditoría emitió un conjunto de recomendaciones y disposiciones con el fin de mejorar la gestión de recursos tecnológicos destinados a los procesos de enseñanza y aprendizaje. En ese sentido, los principales aspectos señalados pueden sintetizarse en los siguientes:

- Se solicitó que se definieran, oficializaran e implementara un “modelo de gobernanza que oriente la gestión de recursos tecnológicos destinados a los procesos de enseñanza y aprendizaje, considerando al menos las acciones para orientar la estrategia, la coordinación- articulación e involucramiento con las partes interesadas: internas, externas, públicas o privadas-, la supervisión y transparencia” (CGR, 2022, p.20). Para esto se determinó que dicha información tendría que ser remitida a la CGR mediante una certificación que acredite “la definición y oficialización del modelo a más tardar el 31 de agosto de 2023” (CGR, 2022, p.20) y una certificación que indique el avance de la implementación para el 22 de diciembre de 2023 y el 28 de junio de 2024.
- Se demandó definir, ajustar, oficializar e implementar en los perfiles y planes de acción de los programas y las orientaciones estratégicas del MEP para la gestión de recursos tecnológicos para los procesos de enseñanza y aprendizaje, considerando las “líneas base, metas, indicadores, actividades, resultados esperados, recursos, plazos y responsables con el propósito de ejecutar, controlar y dar seguimiento a dichas actividades que se subsanen las debilidades expuestas” (CGR, 2022, p.21).

- Se solicitó “definir, oficializar, divulgar e implementar el procedimiento para el seguimiento y evaluación de las orientaciones estratégicas y los programas de gestión de recursos tecnológicos... considerando el modelo de gobernanza definido en la efectividad de los programas y su impacto en la calidad de la educación e informes de rendición de cuentas” (CGR, 2022, p.21).
- Se recomienda definir, oficializar y divulgar el “procedimiento para evaluar las competencias digitales del personal docente...de transmitir el conocimiento y fomentar el desarrollo y aprovechamiento de las tecnologías en el proceso educativo, con el fin de contar con insumos sobre las necesidades de formación o capacitación que estos requieren” (CGR, 2022, p.21). De esto, se solicita el envío de una certificación en el que se conste la definición, oficialización y divulgación a más tardar del 29 de septiembre de 2023 y una certificación que indique el avance de la implementación al 22 de diciembre de 2023.
- Se solicita desarrollar, oficializar y divulgar una política de seguridad de la información del MEP que considere aspectos como “la gestión de activos de información, la gestión de incidentes y la relación con terceros” (CGR, 2022, p.22), siendo necesario que se remita una certificación de la elaboración, oficialización y divulgación de la política a más tardar el 31 de marzo de 2023 y certificaciones de avance de implementación para el 29 de septiembre de 2023 y el 29 de marzo de 2024.
- Se solicitó desarrollar un análisis de los riesgos de seguridad de la información “de los recursos tecnológicos destinados a los procesos de enseñanza y aprendizaje, para definir, oficializar, divulgar e implementar mecanismos de seguridad de la información de dichos recursos” (CGR, 2022, p.22). Para ello, se deberá enviar una certificación conjunta que evidencie el análisis de riesgos realizado para el 31 de octubre de 2023 y otra que indique la definición, oficialización y divulgación de los mecanismos de seguridad de la información al 22 de diciembre de 2023 y una certificación conjunta de avance sobre la implementación para el 28 de junio de 2023.

2.6. NORMATIVA SOBRE TELECOMUNICACIONES

En seguimiento al análisis realizado en la edición previa del Informe Hacia la Sociedad de la Información y el Conocimiento para el 2022 sobre la *Ley para incentivar y promover la construcción de infraestructura de telecomunicaciones en Costa Rica* (Ley N°10216), la presente sección se enfoca en analizar el proyecto de reglamento de dicha norma. Si bien dicha normativa fue dada a conocer por el Micitt durante el segundo semestre del 2022 y se sometió a consulta pública el 12 de diciembre del mismo año, el reglamento no fue oficializado durante la primera mitad del 2023.

Cabe señalar que la trascendencia del reglamento viene dada por el hecho de que este complementa en distintos aspectos que son apenas mencionadas en la Ley N°10216 y además profundiza y/o aclara como se procederá en la aplicación de procedimientos como el silencio positivo.

Proyecto de Reglamento a la ley para incentivar y promover a la construcción de infraestructura de telecomunicaciones en Costa Rica

En línea con la promulgación de la *Ley para incentivar y promover la construcción de infraestructura de telecomunicaciones en Costa Rica* (Ley N°10216), durante el segundo semestre del 2022 el Micitt dio a conocer un proyecto de reglamento a dicha ley. Este documento fue sometido en consulta pública³³ el 12 de diciembre del 2022 y al momento de elaboración de este capítulo aún no había sido publicado oficialmente.

Según la propuesta de reglamento, dicha norma será de acatamiento obligatorio para todas las instituciones del país que en el marco de la Ley N°10216 participan en “los trámites y requisitos para la instalación y construcción de

infraestructura de telecomunicaciones” (Micitt, 2023b, p.185). De la mano de esto, se establece que cualquier normativa que tenga que ser emitida por estas instituciones públicas tendrá que “promover e impulsar la ampliación y cobertura de las Telecomunicaciones en todo el país bajo un marco regulatorio armónico” (artículo 2).

Asimismo, en toda infraestructura de telecomunicaciones que se pretenda instalar en territorio nacional, se tendrá que aplicar los parámetros técnicos que determinen la Dirección General de Aviación Civil (DGAC), la Sutel, el Micitt, el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos (CFIA), el Ministerio de Salud (MS) y el cualquier otro ente competente en la materia (artículo 5).

Una novedad que se genera con el reglamento es que define 5 categorías de infraestructura de telecomunicaciones que son requeridas para el soporte de redes de telecomunicaciones. Estas son: 1) torres, 2) postes, 3) ductos, 4) edificios y sus azoteas y 5) el mobiliario urbano (artículo 6). Aunado a esto, llama la atención que en la propuesta se determina la necesidad de que en la construcción y diseño de los proyectos de obra pública³⁴ sea necesario que se incluyan las infraestructuras necesarias para desplegar las redes de telecomunicaciones. Esto implica que toda infraestructura nueva que se instale tendrá que

garantizar el establecimiento, instalación, ampliación, modificación, renovación y la operación de redes públicas de telecomunicaciones en condiciones de competencia, o de cualquiera de sus elementos, siempre que estos no comprometan la continuidad y seguridad de la prestación de los servicios que en dichas infraestructuras realiza su titular (artículo 7).

La propuesta también establece que la infraestructura para el soporte de redes de telecomunicaciones podrá ser ubicada “en cualquier parte del territorio nacional, con excepción de aquellas áreas sobre las cuales se disponga restricciones al uso establecidas por ley o en casos de declaratoria de emergencia nacional” (artículo 11). Esto dependerá del “diseño de la red de telecomunicaciones, el cual será realizado por el operador de telecomunicaciones, de acuerdo

33 Durante la consulta se recibieron consultas de distintas instancias, 6 en el plazo establecido (SBA Communications, la Dirección General de Mercados de la Sutel, American Tower Corporation, Dirección General de Competencia de la Sutel, Dirección de Control Urbano de la Municipalidad de Curridabat y la Cámara de Infocomunicación y Tecnología) y 3 de forma extemporánea (Municipalidad de Curridabat, Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo y Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos).

34 Entre las que se incluyen se mencionan “aeropuertos, abastecimientos de agua, alcantarillado, transporte, distribución de gas y electricidad, puentes, carreteras, vías férreas y otros; sean estos a nivel nacional, cantonal o distrital” (artículo 7).

con sus competencias y en apego al cumplimiento de la normativa vigente” (artículo 11). Además, el reglamento indica que los Planes Reguladores no pueden incluir zonificación o disposiciones para instalar infraestructuras para el soporte de redes de telecomunicaciones (artículo 12).

En lo que respecta al uso compartido de la infraestructura de telecomunicaciones la propuesta de reglamento señala que las instituciones que construyan y/o diseñen infraestructuras en las que sea posible desplegar redes públicas de telecomunicaciones estarán en la obligación de “facilitar el uso compartido de dichas infraestructuras, siempre que no se comprometa la continuidad y seguridad de la prestación de los servicios que presta la institución” (artículo 8). Esto implica que no se podrán establecer derechos preferentes hacia ningún operador de telecomunicaciones ni de alguna red de telecomunicaciones. Además, se estipula la necesidad de que el uso compartido sea realizado en condiciones que garanticen la igualdad, la no discriminación y la transparencia.

El proyecto de norma puntualiza que:

- Las distancias entre infraestructuras para el soporte de redes de telecomunicaciones, dependerán del

“diseño de la red de telecomunicaciones, el cual será realizado por el operador de telecomunicaciones, de acuerdo con sus competencias y en apego a la normativa vigente” (artículo 13).

- A efectos de garantizar la seguridad y proteger la infraestructura para soporte de redes de telecomunicaciones, se “debe garantizar el cumplimiento de las medidas de seguridad y protección contra incendios, establecidas por el Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica” (artículo 14).
- La DGAC será la que determine aspectos técnicos como la altura máxima que podrá tener la infraestructura para el soporte de redes de telecomunicaciones, las medidas de seguridad (señalización mínima, color de la estructura, pintura y luces de prevención). A pesar de esto, un grupo de 33 cantones estará facultados para establecer en su normativa “los colores o cualquier otro mecanismo para disminuir el impacto visual de las infraestructuras de telecomunicaciones, con excepción del color verde y sus tonalidades en lugares abiertos o zonas montañosas ya que estos son de poca visibilidad” (artículo 9).

Tabla 2.21. Cantones que quedarían autorizados para definir en su normativa los aspectos para reducir el impacto visual de las telecomunicaciones

Alajuela	Cartago	Guanacaste	Heredia	Puntarenas	San José
San Ramón, Atenas, Poás, Grecia, Naranjo, Orotina, San Mateo, Palmares, Zarcero y Sarchí	Cartago, La Unión, Paraíso, Jiménez, Oreamuno y El Guarco	Abangares y Tilarán	San Isidro	Esparza	Desamparados, Mora, Moravia, Puriscal, Goicoechea, Montes de Oca, Tarrazú, Vázquez de Coronado, Dota, Aserrí, Acosta, Curridabat y León Cortés Castro

Fuente: Elaborado a partir de Micitt, 2023b.

En relación con las radiaciones no ionizantes, el reglamento indica que la MS regulará la exposición a campos electromagnéticos y “determinará las condiciones para regular la exposición a campos electromagnéticos de radiaciones no ionizantes, según lo establecido en el Decreto Ejecutivo N° 36324-S³⁵” (artículo 10).

35 Este decreto es el Reglamento para regular la exposición a campos electromagnéticos de radiaciones no ionizantes, emitidos por sistemas inalámbricos con frecuencia de hasta

El reglamento contempla un capítulo sobre las **torres de telecomunicaciones** en el que se detallan los requisitos para construir estas infraestructuras en lotes privados y bienes de uso público. En el primero de estos supuestos, la norma estipula que “deberá tramitarse ante la Municipalidad competente el otorgamiento de los permisos para la construcción de infraestructura de soporte de redes de telecomunicaciones”

300 GHZ” [sic], y sus reformas, o la normativa que para estos efectos se emita.

(artículo 15). Por otro lado, en el caso las torres en bienes de uso público, “la institución titular del dominio público será la encargada del otorgamiento de los permisos para el uso del bien público donde posteriormente se realizará la construcción de infraestructura de soporte de redes de telecomunicaciones en bienes de uso público” (artículo 16). Después que se cuente con el permiso de uso del bien público por la institución titular del dominio, tendrá que tramitar el permiso de construcción ante la Municipalidad. De la mano de esto, el reglamento especifica los requisitos para construir torres de telecomunicaciones en ambos casos (artículo 17):

1. Solicitud de permiso de construcción debidamente firmada.
2. Carta firmada por el representante legal del operador de servicio donde se señale que dicha instalación es parte del diseño de la red, cuando quien construye la infraestructura no es un operador de red o proveedor de servicios de telecomunicaciones (solo aplica en casos de bienes de uso público).
3. Certificación literal del inmueble, que solo aplicará para solicitudes realizadas en bienes muebles privados.
4. Presentación de cédula física/certificación de personería jurídica.
5. Certificación del plano catastrado visado del inmueble en el que se ubicará el predio respectivo.
6. Certificado de uso de suelo. Para simplificar el trámite en las solicitudes en bienes inmuebles privados, sólo se pedirá el número y fecha del otorgamiento municipal.
7. Planos constructivos firmados por la persona profesional responsable, los cuales deberán venir sellados por CFIA a través de la plataforma APC.
8. Permiso de viabilidad ambiental en las Áreas Ambientalmente Frágiles (AAF).
9. Tener al día obligaciones obrero-patronales ante la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), la Dirección General de Tributación del Ministerio de Hacienda (MH) y las obligaciones tributarias municipales.
10. Georreferenciación en la que se indique la localización del centro de la infraestructura, con coordenadas de latitud y longitud.

11. Alineamiento del MOPT o la municipalidad, según el tipo de vía.

Adicionalmente se podrán solicitar requisitos adicionales, en caso de que la Municipalidad que otorga los permisos así lo decida. Cabe señalar que estos requisitos, deberán ser establecidos de una forma justificada y cumpliendo con lo establecido en la “Ley N°8220 y ante la Dirección de Mejora Regulatoria quien deberá realizar consulta técnica al MICITT sobre la propuesta” (artículo 17).

El reglamento también establece que cuando se construyan torres de telecomunicaciones en predios privados, estos tendrán que contar con “dimensiones mínimas de frente y fondo equivalente al 30% de la altura de la torre, medida desde el centro de la base de la torre hasta el final de esta sin incluir el pararrayo, para infraestructura de 30 metros de altura” (artículo 18). En caso de que la infraestructura llegue a tener más de 30 metros de altura, la dimensiones de frente y fondo tendrán que ser del 20% de la altura de la torre medida desde el centro de la base de la torre hasta el final de la torre sin incluir el pararrayo.

Para acceder al predio donde se encuentra la torre, el acceso deberá ser habilitado por calle pública, privada o servidumbre (artículo 19). La torre podrá ser ubicada en cualquier parte del predio, siempre y cuando cumpla con los requerimientos de la franja de amortiguamiento³⁶ que establezca el reglamento, por lo que quedará prohibido que la torre se coloque de forma adyacente al predio o en el lote colindante (artículo 20). En lo que respecta a la altura mínima de la torre de telecomunicaciones, la norma señala que esta deberá ser de 30 metros -sin considerar el pararrayo- y esta tendrá que permitir la colocación de por lo menos 3 emplazamientos que permitan el uso compartido de la infraestructura (artículo 21).

De la mano de esto, se determina que por motivos de seguridad ciudadana y de la red de telecomunicaciones, todo predio donde se coloque una torre de telecomunicaciones se tendrá que delimitar “de los predios vecinos con un muro o tapia de 2,50 metros de altura y 0,12 metros de espesor como mínimo. En la parte frontal, a fin

36 Esta franja de amortiguamiento tendrá que ser establecida alrededor de la infraestructura y tendrá que facilitar el paso del personal requerido para el mantenimiento de la misma. Esta deberá ser “un 10% de la altura, medida desde el centro de la base de la torre hasta el final de esta, sin incluir el pararrayo” (artículo 23).

de favorecer la vigilancia, se puede utilizar malla, verja o reja” (artículo 25). Por otro lado, sobre la *mimetización y camuflaje de las torres de telecomunicaciones*, el reglamento estipula que estas podrán ser camufladas para reducir el impacto visual, lo que tiene que ser coordinado con la Municipalidad y operadores, previa autorización de la DGAC (artículo 22).

Una novedad que pretende introducir el reglamento es lo referente a las *soluciones portátiles para infraestructura para el soporte de redes de telecomunicaciones*. En esta cuestión, la propuesta de norma plantea que la instalación de estas soluciones podrá ser realizada cuando se efectúen actividades masivas de personas o se enfrenten situaciones de emergencia, para lo cual se deberán aplicar “los trámites establecidos por las instituciones competentes en la materia” (artículo 24). Sin embargo, esto no implica que se les apliquen las condiciones y requisitos para el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones que permanecerán en el tiempo, a menos que vayan a estar instaladas por más de 3 meses calendario. Si se sobrepasa este plazo, se tendrá que “tramitar ante la Municipalidad el uso de suelo y permiso de instalación, cumpliendo con las disposiciones establecidas” (artículo 24).

Aquellas soluciones portátiles temporales instaladas que excedan el plazo de servicio, y requieran permisos municipales para ser reemplazadas por infraestructura permanente, cuyo trámite ya haya sido presentado ante la Municipalidad, pueden seguir en operación hasta tanto la Municipalidad resuelva lo que en derecho corresponda. De no cumplir con lo señalado en el presente artículo, la Municipalidad puede imponer las sanciones correspondientes (artículo 24).

Otra de las infraestructuras de telecomunicaciones que se mencionan en el reglamento son los **postes de telecomunicaciones**. Para este caso, se señala que cuando los postes son instalados en bienes de uso público, “la institución titular del bien será la encargada del otorgamiento de los permisos de uso para la instalación del poste en bienes de uso público” (artículo 26). Además, si se requiere instalar una obra civil, se aplicará la normativa establecida por la Municipalidad para tramitar el permiso de construcción. Sobre este, aspecto debe aclararse que “la competencia Municipal en el otorgamiento o denegatoria de un permiso de construcción...deberá estar sujeto únicamente a aspectos técnicos de la obra civil, mas no a la ubicación o

diseño de la red de telecomunicaciones propuesto por el operador” (artículo 26). Cuando los postes de telecomunicaciones que se instalen en lotes privados, la Municipalidad deberá aprobar el permiso de construcción (artículo 27).

Los postes de telecomunicaciones tendrán que ser construidos según lo establecido en el Código Sísmico de Costa Rica y no podrá “afectar la prestación de otros servicios, o la infraestructura requerida para brindarlos” (artículo 28). Como altura máxima se establece que el poste tendrá que ser de 24 metros (medidas del centro de la base al poste y final del poste, sin incluir el pararrayo), siendo necesario que la estructura albergue al menos 2 emplazamientos; sin embargo, “cuando se encuentre en la Superficie Cónica de las áreas de influencia de los Aeropuertos, la DGAC será quien indicará la altura máxima” (artículo 29). Los postes al igual que las torres, también podrán ser mimetizados/camuflaje para reducir el impacto visual “lo cual debe ser coordinado con la Municipalidad y los operadores, previa autorización de la DGAC” (artículo 30).

Entre los requisitos para desplegar los postes de telecomunicaciones, se menciona que los operadores deberán presentar ante la Municipalidad los siguientes requisitos:

- Cédula de persona física o personería jurídica.
- Carta firmada por representante legal del operador del servicio que indique la instalación “es parte del diseño de la red” (artículo 30).
- Altura del poste y georreferenciación de la ubicación del centro de la torre con coordenadas de longitud y latitud (en formatos CRTM05 y WGS84).
- Permiso de rotura de vía del MOPT (en rutas nacionales) y alineamiento del MOPT o de la municipalidad según el tipo de vía.
- Planos constructivos firmados por la persona profesional responsable (selladas por el CFIA mediante la plataforma digital APC).
- Permiso de viabilidad ambiental cuando hay Áreas Ambientalmente Frágiles (AAF).
- Solicitud de permiso de construcción firmada, cuando se requiera hacer una obra civil.
- Estar al día con obligaciones obrero-patronales ante la CCSS y MH.

Cabe señalar que los “requisitos para la instalación de postes para el soporte de redes de telecomunicaciones deben ser verificados por la institución titular del bien de dominio público, quien debe dar cumplimiento a los principios de coordinación institucional y simplificación de trámites” (artículo 30).

En lo que corresponde a los **ductos de telecomunicaciones**, el reglamento señala que la instalación de esta infraestructura quedará habilitada en el derecho de vía, según lo establecido en la reglamentación que emita el MOPT junto con el Micitt en el marco de lo establecido en el Transitorio I de la Ley 10216 (artículo 32). En el supuesto de que la instalación se realice en rutas cantonales, la competencia corresponderá a la Municipalidad respectiva, pero se aplicarán los criterios técnicos definidos en el Reglamento “*Consideraciones Técnicas para la instalación de Infraestructura, en el Proceso de Construcción, Mejoramiento, Conservación o Rehabilitación de la Red Vial Nacional y Obra Ferroviaria*” (el cual no había sido emitido para julio del 2023).

Adicionalmente, la propuesta de norma menciona que las redes o instalaciones subterráneas para habilitar servicios de telecomunicaciones, deberán “localizarse a lo largo de las calles, de aceras, islas o de camellones según los requerimientos técnicos establecidos” (artículo 33). El reglamento también propone que las estructuras subterráneas para redes de telecomunicaciones y su reserva de espacio cumplan con la reglamentación que emita el MOPT y el Micitt, según lo establecido en el transitorio I de la Ley 10216 y las disposiciones que genere la Sutel en el *Reglamento sobre el uso compartido de infraestructura para el soporte de redes públicas de telecomunicaciones* (artículo 34).

En esta misma línea, el reglamento estipula que en el diseño de las vías de la red vial nacional y cantonal y en los planos de construcción de las carreteras, se deberán aplicar: 1) las normas establecidas en el Código de Cimentaciones de Costa Rica, 2) las normas y estándares sobre ductos y canalizaciones para el despliegue de redes de telecomunicaciones que emitan instancias como la UIT, ISO/IEC y ANSI/TIA, 3) la reglamentación que genere el MOPT en conjunto con el Micitt, 4) el reglamento sobre el uso compartido de infraestructura para el soporte de redes públicas de telecomunicaciones, 5) el reglamento para el trámite de planos de telecomunicaciones y 6) cualquier otra normativa que se genere en el futuro sobre este tema (artículo 35).

Cuando la **infraestructura de soporte de redes de telecomunicaciones** sea instalada en **azoteas, terrazas o techos de edificios** (que no implique la necesidad de construir obras civiles), se deberá “contar con un estudio de capacidad soportante emitido por un profesional responsable; y con el permiso de uso otorgado por la Institución titular del dominio del bien público” (artículo 36). Si la instalación de la infraestructura requiere de la construcción, se deberá contar con todo lo anterior, además del permiso de construcción por parte de la municipalidad respectiva.

De igual modo, cuando se instalen *antenas* en infraestructura de soporte de redes de telecomunicaciones en bienes de uso público existentes no se requerirá “del certificado de uso de suelo, ni del permiso de construcción, pero sí cumplir con el procedimiento para el otorgamiento de permiso de uso en bienes públicos” (artículo 37). Si esta instalación se realiza en mobiliario urbano que se encuentre en terrenos privados, “no se requerirá del certificado de uso de suelo, ni del permiso de construcción” (artículo 37) siempre y cuando se cuente con el acuerdo entre las partes.

Otro de los aspectos que pretende definir la propuesta de norma es el procedimiento para otorgar **permisos de construcción ante la Municipalidad para construir torres o colocar postes de telecomunicaciones**. Para esto se requerirá de “la obtención de un permiso de construcción el cual será otorgado por la Municipalidad correspondiente mediante la instancia, órgano o persona funcionaria municipal que cada Municipio disponga al efecto” (artículo 38). En el otorgamiento del permiso se deberá cumplir con los requisitos establecidos en los artículos 17 y 31 del reglamento y cualquier otra disposición técnica que defina el reglamento.

Después de que se reciba la solicitud, la entidad/órgano o persona funcional de la Municipalidad deberán

verificar o calificar la información presentada y el cumplimiento de los requisitos mínimos dispuestos por este Reglamento y particularmente los municipales adicionales justificadamente dispuestos por la Municipalidad, para lo cual se le otorgará un plazo no mayor a tres (3) días hábiles procederá a prevenirle por una única vez y por escrito a fin de que complete los requisitos omitidos o para que aclarare o subsane la información, todo lo anterior en aplicación del artículo 6 de la Ley N°8220, “Ley de Protección al ciudadano del

exceso de requisitos y trámites administrativos” y sus reformas. Asimismo, y conforme lo dispone este artículo, no se podrán solicitar nuevos requisitos o señalar nuevos defectos que no fueron prevenidos oportunamente (artículo 38).

Lo anterior suspenderá el plazo de resolución de la Administración y le dará a la persona/entidad interesada hasta 10 días hábiles para “completar, subsanar o aclarar la información presentada” (artículo 38) según lo definido en la Ley General de la Administración Pública (LGAP). Pasado este plazo, la Municipalidad tendrá 30 días naturales como plazo máximo para resolver lo aplicado en los artículos 330 y 331 de la LGAP y el artículo 7 de la Ley N°10216. De igual modo, será posible que la Municipalidad establezca un procedimiento distinto al descrito, siempre y cuando tenga un plazo menor o que no exceda los 30 días para su resolución. Después de los 30 días, “aplicará el silencio positivo, que se entenderá como la aprobación del trámite solicitado” (artículo 38) y la Municipalidad será la encargada de definir el plazo de vigencia de los permisos de construcción otorgados. Por su parte, la empresa autorizada estará en la obligación de “realizar dentro de ese plazo la construcción de la infraestructura” (artículo 38).

Algo similar se aplicará para el otorgamiento de *certificados de uso de suelo, certificaciones y otros trámites para construir torres o postes para brindar servicios de telecomunicaciones* y dichos procedimientos se deban presentar ante la Municipalidad. De igual modo, aplicará el silencio positivo lo cual se entenderá como la aprobación del trámite o requisito solicitado. Acaecido este plazo la persona usuaria podrá continuar con el trámite siguiente para el cual estaba solicitando la obtención del certificado de uso de suelo, certificaciones o cualquier otro trámite, como si este hubiera sido cumplido (artículo 39).

Por otro lado, para autorizar la construcción de torres o instalar postes de telecomunicaciones en rutas nacionales, deberá tramitarse ante el MOPT “sin detrimento de los procedimientos o trámites municipales requeridos para la construcción de torres de telecomunicaciones o de postes” (artículo 40). En ese sentido, cuando la construcción se realice en vía nacional se tendrá que contar con un permiso/autorización emitida por el MOPT³⁷, lo que “aplica e inclu-

ye los trámites de alineamiento, certificaciones o cualquier otro trámite requerido para desplegar infraestructura de telecomunicaciones en vías nacionales” (artículo 40). Una vez que se recibe la solicitud, aplica lo mencionado para los permisos de construcción de torres/postes de telecomunicaciones ante la Municipalidad, así como el silencio positivo.

Para otorgar el **permiso de uso para instalar infraestructura de telecomunicaciones en bienes de uso público** (bienes patrimoniales, inmuebles, edificaciones o azoteas), la institución titular del dominio del bien requerirá de “un estudio de capacidad soportante emitido por un profesional responsable aportado por el interesado; de un permiso de uso del bien público otorgado por la Institución titular del dominio de dicho bien público” (artículo 41). Además, cada institución titular podrá definir a través de un acto administrativo los “requisitos y procedimientos para la obtención del permiso de uso del bien público siempre en acatamiento de las disposiciones, trámites y principios contenidos en la Ley N°8220” (artículo 41). De igual modo, a la hora de tramitar la autorización del permiso de uso, aplicará lo referente a los permisos de construcción municipales y el silencio positivo.

En la construcción de infraestructura de soporte de redes de telecomunicaciones en

azoteas, terrazas, techos o edificaciones de los bienes de uso público, patrimoniales e inmuebles públicos, se requerirá además de los requisitos que cada institución disponga para el otorgamiento del permiso de uso del bien público, del trámite de un permiso de construcción emitido por la Municipalidad correspondiente, aspecto que deberá corroborarse por la Institución titular del bien de dominio público de previo al inicio de la construcción (artículo 41).

Cuando la infraestructura de telecomunicaciones que no requiera de la construcción de obras civiles sobre el bien público, no se requerirá de un permiso de construcción, pero si será necesario contar con el permiso de uso emitido por la “Institución titular del bien público y del estudio de capacidad soportante emitido por un o una profesional responsable” (artículo 41). De igual modo, las instituciones titulares del dominio de bien público, patrimonial o inmueble que brinden permisos de uso del bien público deberán

37 El procedimiento para tramitar estos permisos y sus requisitos para obtenerlos tendrán que acatar lo establecido en la Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos y sus reformas (Ley N°8220).

contemplar las condiciones para que el permisionario pueda ingresar a las instalaciones del bien público a construir, a instalar, a reparar o a hacer revisiones al equipo instalado o construido en el momento que sea necesario, lo cual podría incluir noches, fines de semana, días feriados o en momentos de emergencias nacionales surgidas por caso fortuito o fuerza mayor, embates de la naturaleza... previa coordinación con la institución titular del dominio del bien.

Lo anterior con el fin de restablecer o reparar rápidamente los servicios de telecomunicaciones que pudieran verse afectados o que no estuvieran funcionando bien, esto en protección de los intereses y beneficios de los usuarios finales de telecomunicaciones, por la naturaleza e importancia que constituyen los servicios de telecomunicaciones y las tecnologías de la información y las comunicaciones (artículo 41).

Quienes usen estos bienes para desplegar infraestructura para el soporte de redes de telecomunicaciones, tendrán que “cancelar un canon cuyo valor será fijado vía Resolución administrativa por la Dirección General de Tributación del Ministerio de Hacienda, de acuerdo con lo establecido en la Ley N° 10216” (artículo 43).

Otro de los aspectos más importantes que tiene esta propuesta de reglamento es que propone el **registro de permisos de uso de bienes públicos para el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones**. A partir de esto, se establece que cada Institución titular de bienes de dominio público que brinde permisos de uso sobre esos bienes, estará en la obligación de mantener “un registro de los permisos otorgados para el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones” (artículo 42). Esta información podrá ser solicitada por el Micitt, el MH y/o “cualquier otra institución competente en cumplimiento de las atribuciones que la Ley o este Reglamento les confieran” (artículo 42).

La propuesta de reglamento menciona que el **silencio positivo** será aplicado según la Ley General de Administra-

ción Pública y la Ley N°10216. Además, las solicitudes se tendrán que realizar ante las municipalidades o instituciones correspondientes para tramitar “permisos de construcción, de alineamiento, de uso de suelo, de licencias constructivas, certificaciones, permisos de uso de bienes públicos y demás trámites requeridos para el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones, deberán resolverse con celeridad y respetando lo dispuesto en la Ley N°8220” (artículo 44). Serán exceptuados de la aplicación del silencio positivo, las solicitudes, permisos o autorizaciones que por disposición constitucional o por ley se establezcan.

La **instalación de infraestructura de telecomunicaciones en áreas protegidas** que sean patrimonio natural del Estado se registrará por lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo N°41129-MINAE-MICITT-MH, “*Regulación del permiso de uso para la instalación de infraestructura de telecomunicaciones en áreas silvestres protegidas y patrimonio natural del Estado administradas por el Sistema Nacional de Áreas de Conservación*” (artículo 45). Por su parte, cuando la infraestructura de telecomunicaciones sea instalada en derecho de vía ferroviario se aplicará lo establecido en el Reglamento para el Otorgamiento de Permisos de Uso del Instituto Costarricense de Ferrocarriles (artículo 46).

La propuesta de reglamento establece 2 disposiciones transitorias. En la primera de estas se plantea que en el plazo de 1 año el Instituto de Vivienda y Urbanismo (INVU) tendrá que revisar la normativa sobre el despliegue de infraestructura de redes de telecomunicaciones y determinará si es necesario hacer ajustes al *Reglamento de construcciones del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo* del 2018 (transitorio I). Por su parte, el segundo transitorio estipula que las instituciones que tengan que “generar certificaciones, trámites, permisos y cualquier otro para la planificación y desarrollo de infraestructura en telecomunicaciones, deberán generar, en el plazo de cuatro (4) meses, los reglamentos y las directrices necesarias para brindar la seguridad jurídica y simplificación de trámites según los objetivos de la Ley N°10216” (Transitorio II).

CONSIDERACIONES FINALES

Desde la apertura del mercado de telecomunicaciones en el 2009, la regulación costarricense ha pasado por un proceso de transición y ajuste mediante el cual se ha tratado de construir un ambiente propicio a las telecomunicaciones, en el que se fomente el acceso a las TIC, surjan nuevos servicios digitales y se estimule el despliegue ágil de infraestructura de telecomunicaciones. Resulta evidente que la liberalización fomentó el acceso a los servicios de telecomunicaciones, incrementando la penetración de servicios como la telefonía móvil y una baja en el precio de estos servicios; sin embargo, tal y como lo señala la OCDE aún persisten desafíos importantes para masificar la banda ancha en el país y alcanzar conexiones de alta velocidad.

Aspectos relacionados con la regulación, la falta de simplificación de trámites y de una reglamentación homogénea a nivel local se encuentran entre las principales cuestiones que limitan el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones. Sin embargo, los resultados del PAIT vigente muestran que hay un avance sustantivo en estas dimensiones, lo cual también ha sido impulsado por la aprobación de la Ley N°10216. Dicha norma ha fortalecido el trabajo que se realiza desde la Comisión de Infraestructura, al formalizar acciones que ya se venían implementando y que ahora sirven para orientar las áreas de acción prioritaria.

Por eso no es casualidad que en el PAIT se atiendan a cuestiones como la integración de ductería en la red vial, el uso compartido de infraestructuras y otros temas que derivan de lo establecido en la Ley N°10216 como el arrendamiento de azoteas y edificios públicos, entre otras cuestiones. Aunque esto es muy positivo, muchos de los reglamentos y guías que se esperaban generar a partir de la aprobación de la Ley N°10216, no han sido aprobados por lo cual todavía no se están solventando parte de los cuellos de botella que por años, se ha sabido que afectan el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones.

A pesar de eso, el PAIT sí muestra un acierto muy importante al abordar las falencias en los conocimientos del personal municipal ligado a los procesos de instalación de infraestructura de telecomunicaciones. Esto se visibiliza en acciones como el establecimiento de un curso y de actividades que buscan desarrollar y crear capacidades en el personal municipal ligados a los despliegues de infraes-

tructura. Con esto se está atendiendo a una de las brechas más notorias que ha afectado los procesos de despliegue, sin embargo, para que los resultados sean maximizados se debe procurar que estos procesos de capacitación sean constantes y continuos con el sector.

Al considerar la preparación que el país ha realizado para desplegar redes 5G, resulta notorio que nos hemos rezagado en materia de 5G sobre todo cuando se lo compara con la situación de otras regiones mundo e inclusive de otros países latinoamericanos que ya han avanzado en el lanzamiento de redes comerciales 5G. A pesar de eso, la mayoría de los países de América Latina no han avanzado lo suficiente en los despliegues de la tecnología 5G y enfrentan importantes retos relacionados con la sostenibilidad de las inversiones que se requieren de la instalación de la infraestructura y el acceso a recursos estratégicos.

Esto contrasta enormemente con las declaraciones emitidas por los Estados de la zona en diferentes espacios de diálogo intrarregional, que como el eLAC2024 destacan la importancia de impulsar el desarrollo tecnológico y la digitalización como mecanismos que contribuyan al cierre de la brecha digital, la habilitación de servicios de telecomunicaciones de mejor calidad y en última instancia permitan la creación de condiciones que fomenten el desarrollo de la región.

En ello resultan de gran relevancia el despliegue de redes 5G y es por eso que recientemente, las discusiones en la zona han retomado el tema de la asignación de espectro. Durante los últimos 40 años se experimentó un proceso de transición en el que se pasó de los monopolios estatales a la liberalización, propiciando la aparición de nuevos modelos de asignación de espectro que no siempre han llevado a la asignación más equitativa o eficiente, provocando que no en pocos casos se produjeran resultados contrarios a los esperados.

A la fecha Costa Rica cuenta con políticas y un marco regulatorio que ha procurado fomentar el acceso y servicio universal de los servicios de telecomunicaciones, fortalecer el desarrollo de la infraestructura de telecomunicaciones y mejorar la calidad de la normativa existente; aún falta reforzar los mecanismos que aseguren igualdad de condiciones en el acceso a recursos escasos como el espectro radioeléctrico. A pesar de los esfuerzos que ha realizado nuestro país, aún no se logra alcanzar un estado que garantice igualdad de condiciones para todas las partes, so-

bre todo en lo que respecta a la asignación de espectro y de las bandas requeridas para la tecnología 5G.

Vemos que la recuperación de las bandas de 2600 MHz y 3500 MHz al Estado ha sido un proceso extenso en el que si bien se está tratando de balancear las condiciones entre los distintos operadores, sigue colocando al ICE en una situación de privilegio con respecto a sus principales competidores. Esto implica cuestionarse que tanto se está cumpliendo el principio de competencia efectiva establecido en nuestra legislación y si esta situación pudiera llegar a repetirse con las bandas que se tiene previsto asignar en el mediano y largo plazo.

Por otro lado, el avance de los programas y proyectos de Fonatel debe ponernos a reflexionar sobre el rol y aportaciones que ha tenido este mecanismo de acceso y servicio universal en el desarrollo de las infraestructuras de telecomunicaciones y de los servicios asociados a estas. En ese sentido, resulta indispensable que se atiendan las dificultades que han impedido o limitado mayores progresos en la implementación de estas iniciativas. Particularmente, debe procurarse que haya continuidad de las intervenciones y que se piense en los mecanismos que puedan darles

sostenibilidad una vez que se venzan los plazos de los subsidios.

Quizás uno de los casos que mejor ilustre esto es el del Programa de Espacios Públicos Conectados, en donde a pesar de haber logrado una ejecución del 100%, ya se han registrado sitios desconectados, lo que es un retroceso y sin duda representa un desperdicio de recursos e infraestructura muy valiosa que no debe perderse.

Asimismo, las mejoras en la coordinación interinstitucional y la articulación resultan trascendentales para evitar situaciones como las mencionadas en el informe de auditoría del MEP, en donde se reveló que la gestión de recursos tecnológicos para procesos educativos tiene importantes falencias que afectaron las intervenciones que se realizan desde Fonatel. Esto no solo es importante por el impacto que ocasionan en las acciones de equipamiento y conectividad que efectúan los programas de Fonatel, sino también porque evita que se continúen dando duplicidades, fallos en las orientaciones estratégicas y desarticulación en los propios programas que ejecuta el MEP (como el PRO-NIE, el PNTM y el PNIE).

Valeria Castro Obando

Investigadora y Coordinadora de las Jornadas Anuales de Investigación del Prosic. Politóloga y Socióloga de la Universidad de Costa Rica (UCR), diplomada en Políticas Públicas para el Desarrollo Democrático en América Latina. Egresada de la Maestría en Pensamiento Estratégico y Prospectiva de la Universidad Nacional (UNA).

valeria.castro@ucr.ac.cr

REFERENCIAS

- Acuerdo ejecutivo N° 031-2023-TEL-MICITT, 2 de mayo del 2023, Diario Oficial La Gaceta.
- Álvarez, C. (2016). Espectro radioeléctrico, derechos humanos y competencia. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 101-135.
- Arrieta, E. (16 de agosto del 2022). Rodrigo Chaves anuncia que en 2023 arranca comercialización de redes 5G. La Republica.net. Rodrigo Chaves anuncia que en 2023 arranca comercialización de redes 5G (larepublica.net)
- Bermúdez, M. (8 de junio del 2022). Incursionar en red 5G con atractivas frecuencias llevará al menos dos años a operadores privados. Semanario Universidad. Incursionar en red 5G con atractivas frecuencias llevará al menos dos años a operadores privados • Semanario Universidad
- Cámara de Tecnologías de Información y Comunicación. (14 de marzo de 2023). Espectro radioeléctrico en 2023: ¿qué podemos esperar en América Latina? CAMTIC. <https://www.camtic.org/actualidad-tic/espectro-radioelectrico-en-2023-que-podemos-esperar-en-america-latina/>
- Camarillo, B. (4 de marzo del 2022). Gobierno ordena procedimiento administrativo contra RACSA por posible incumplimiento en concesión de frecuencias para 5G. La Republica.net. Gobierno ordena procedimiento administrativo contra RACSA por posible incumplimiento en concesión de frecuencias para 5G (larepublica.net)
- Castro, J. (16 de diciembre del 2021). Costa Rica se está quedando atrás en despliegue de redes 5G en Latinoamérica. La Republica.net. Costa Rica se está quedando atrás en despliegue de redes 5G en Latinoamérica (larepublica.net)
- Castro, J. (19 de enero del 2022a). Costa Rica está obligada a realizar subasta 5G en 2022 para no quedar rezagada. La Republica.net. Costa Rica está obligada a realizar subasta 5G en 2022 para no quedar rezagada (larepublica.net)
- Castro-Obando, V. (2022). Retos y avances en la regulación del sector de telecomunicaciones. En: *Informe Hacia la Sociedad de la Información y el Conocimiento 2022*. Programa Sociedad de la Información y el Conocimiento. 103-168.
- Castro-Obando, V. (2021). Regulación, infraestructura y telecomunicaciones en la crisis del Covid-19. En: *Informe Hacia la Sociedad de la Información y el Conocimiento 2021*. Programa Sociedad de la Información y el Conocimiento. 91-164.
- Castro-Obando, V. (2019). Marco regulatorio del sector de telecomunicaciones. En: *Informe Hacia la Sociedad de la Información y el Conocimiento 2019*. Programa Sociedad de la Información y el Conocimiento. 87-142.
- Centro de Estudios Latinoamericanos de América Latina y Telconomía (2023). Renovación de licencias de espectro en América Latina. Cet.la. Renovación de licencias de espectro en América Latina: Recomendaciones de política regulatoria - cet.la
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2022). Agenda digital para América Latina y el Caribe (eLAC2024). Octava Conferencia Ministerial sobre la Sociedad de la Información de América Latina y el Caribe. CEPAL. S2201148_es.pdf (cepal.org)
- Comisión de Coordinación para la Instalación o Ampliación de Infraestructura de Telecomunicaciones. (2022). Plan de acción de infraestructura de telecomunicaciones. Micitt. Informe de Cumplimiento (micitt.go.cr)
- Contraloría General de la República. (2022). Informe de auditoría de carácter especial sobre la gestión de recursos tecnológicos destinados a los procesos de enseñanza y aprendizaje en el Ministerio de Educación Pública. División de Fiscalización Operativa y Evaluativa. Área de Fiscalización para el Desarrollo de Capacidades.
- Contreras, V. (25 de noviembre de 2022). Costa Rica culminará en 2023 el apagón analógico. DPL News. Costa Rica culminará en 2023 el apagón analógico | DPL News
- Cordero-Parra, M. (3 de marzo del 2023). Presidente insiste en que lanzará concurso para 5G pero no da fecha exacta. Semanario Universidad. Presidente

insiste en que lanzará concurso para 5G pero no da fecha exacta • Semanario Universidad

Chaves, L. (20 de mayo del 2021). Redes 5G y su impacto en Costa Rica. La Republica.net. Redes 5G y su impacto para Costa Rica (larepublica.net)

De León, O. (2022). Redes 5G en América Latina: desarrollo y potencialidades. Programa Ciudades Inclusivas, Sostenibles e inteligentes (CISI). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Redes 5G en América Latina: desarrollo y potencialidades (cepal.org)

GSMA Latin America. (2023). El otro Mundial: ¿Qué está en juego en la Conferencia Mundial de Radiocomunicaciones 2023? GSMA. GSMA | El otro Mundial: ¿Qué está en juego en la CMR-23?

GSMA. (2016). Espectro en América Latina. Aspectos clave para el crecimiento en la región 2016. GSMA. brochure-espectro_2016-ES.pdf (gsma.com)

5G Americas. (2023). Implementaciones 5G y LTE. 5G Americas. Despliegues de 5G y LTE - 5G Americas

5G Americas. (9 de agosto de 2019). Bandas medias: balance entre cobertura y capacidad para banda ancha móvil. Brechacero. 5G Americas. <https://brechacero.com/bandas-medias-balance-entre-cobertura-y-capacidad-para-banda-ancha-movil/>

Katz, R., Melguizo, A., Callorda, F., & Valencia, R. (2022). Las telecomunicaciones latinoamericanas en la encrucijada de compartición de infraestructuras pasivas. Telecom Advisory Services LLC.

Jiménez, M. (2022). Concentración mediática, convergencia y grupos económicos de la comunicación en Costa Rica. En: III Informe el Estado de la Libertad de Expresión en Costa Rica. Programa Libertad de la Expresión y Derecho a la Libertad de Expresión. San José, Costa Rica.

Lara, J.F. (2 de marzo del 2023). Gobierno revisará insuficiencia de banda para 5G señalada por Sutel. La Nación.com. Gobierno revisará insuficiencia de banda para 5G señalada por Sutel | La Nación (nacion.com)

Ley N°8642, Diario Oficial La Gaceta, San José, Costa Rica, 2 de junio del 2008.

La República. (20 de mayo de 2021). 5G está por llegar a Costa Rica: todo lo que debe saber. La Republica.net. 5G está por llegar a Costa Rica: todo lo que debe saber (larepublica.net)

Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones. (2 de mayo del 2023). MICITT instruye a la SUTEL iniciar el proceso concursal de frecuencias que permitirá el desarrollo de 5G en el país. San José, Costa Rica: Micitt.

Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones. (2023a). PAIT 2022-2023 actualizado marzo 2023. Micitt. PAIT-2022-2023_actualizado_Marzo_2023.pdf (micitt.go.cr)

Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones. (2023b). Informe observaciones a consulta pública “Reglamento a la ley para incentivar y promover a la construcción de infraestructura de telecomunicaciones en Costa Rica, sobre los procedimientos y especificaciones técnicas de la infraestructura de telecomunicaciones”. Micitt. MICITT-DERRT-INF-003-2023_MICITT-DCNT-INF-004-2023-INFORME-transitorio-III-consulta-publica_Firmado_v.pdf

Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones. (8 de septiembre de 2022). Costa Rica implementa acciones para agilizar el proceso de construcción de Infraestructura de Telecomunicaciones. Micitt. Costa Rica implementa acciones para agilizar el proceso de construcción de Infraestructura de Telecomunicaciones – Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones (micitt.go.cr)

Ministerio de Ciencia, Innovación y Tecnología. (5 de junio del 2023). Costa Rica avanza a paso firme en Ruta 5G. Micitt. Costa Rica avanza a paso firme en Ruta 5G – Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones (micitt.go.cr)

Murillo, E. (21 de septiembre del 2022). Despliegue de redes de fibra óptica será fundamental para 5G. Cr-

hoy. ¿Qué son las redes privadas 5G que comenzarán a funcionar en el país? (crhoy.com)

Murillo, E. (26 de enero del 2023). ICE hace “prueba de concepto” con red 5G. Crhoy. ICE hace “prueba de concepto” con red 5G (crhoy.com)

Murillo, E. (5 de febrero del 2023b). OCDE confirma rezago del país en 5G, despliegue de red tardaría 3 años. Crhoy. OCDE confirma rezago del país en 5G, despliegue de red tardaría 3 años (crhoy.com)

Murillo, E. (2 de febrero del 2023c). Surgen dudas tras anuncio de licitación para que el ICE contrate a proveedor de red 5G. Crhoy. Surgen dudas tras anuncio de licitación para que ICE contrate a proveedor de red 5G (crhoy.com)

Murillo, E. (27 de febrero del 2023d). El ICE mantiene frecuencias ociosas, pero quiere más para 5G. Crhoy. El ICE mantiene frecuencias ociosas, pero quiere más para 5G (crhoy.com)

Murillo, E. (31 de marzo del 2023e). ICE anuncia licitación para redes 5G a través de RACSA. Crhoy. ICE anuncia licitación para redes 5G a través de Racsa (crhoy.com)

Murillo, E. (3 de abril del 2023f). Expertos y operadores privados piden igualdad tras anuncio de red 5G del ICE. Crhoy. Expertos y operadores privados piden igualdad tras anuncio de red 5G del ICE (crhoy.com)

Murillo, E. (3 de mayo del 2023g). Se está a la espera de resultados de audiencias sobre bandas 2600 y 3500 MHz. Crhoy. Se está a la espera de resultados de audiencias sobre bandas 2600 y 3500 MHz (crhoy.com)

Murillo, E. (30 de julio de 2023). 5G: Subasta será en fases y con despliegues regionales de infraestructura. Crhoy.com. 5G: Subasta será en fases y con despliegues regionales de infraestructura (crhoy.com)

Murillo, E. (27 de julio de 2023). Así será la “subasta de reloj” para licitación 5G. Crhoy.com. Así será la “subasta de reloj” para licitación 5G (crhoy.com)

Murillo, E. (14 de agosto de 2023). Licitación 5G busca acabar con asimetría en asignación de espectro. Cr-

hoy.com. Licitación 5G busca acabar con asimetría en asignación de espectro (crhoy.com)

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2023). Estudios económicos de la OCDE: Costa Rica 2023. OCDE Publishing, París. <https://doi.org/10.1787/09d84187-es>

Otero, J. (2023). 20 años no son nada: Asignación de espectro radioeléctrico en las Américas. Telesemana.com. 20 años no son nada: Asignación de espectro radioeléctrico en las Américas – TeleSemana.com

Quiroz, M. (28 de julio de 2022). ¿Cuál es la importancia de la infraestructura de telecomunicaciones en 7 sectores principales de la sociedad? Magnet. Importancia de la infraestructura de Telecomunicaciones | Magnet Mexico

Radiográfica Costarricense. (2023). Precalificación de oferentes “Aprovisionamiento e implementación de redes empresariales 5G”. Racsa. 1.1-Procedimiento-Especial-con-Precalificación-de-oferentes-Redes-Empresariales-5G.pdf (crhoy.com)

Siles, A. (7 de septiembre del 2022). “Un hito para el país”: Rodrigo Chaves sobre acuerdo para apertura de 5G. La Republica.net. “Un hito para el país”: Rodrigo Chaves sobre acuerdo para apertura de 5G (larepublica.net)

Siles, A. (19 de octubre del 2022b). Costa Rica seguiría rezagada en telecomunicaciones a pesar de licitación de red 5G. La Republica.net. Costa Rica seguiría rezagada en telecomunicaciones a pesar de licitación de red 5G (larepublica.net)

Siles, A. (9 de noviembre del 2022c). Devolución de frecuencias 5G se está cumpliendo según lo programado aseguran jerarcas de Tecnología y Telecomunicaciones. La Republica.net. Devolución de frecuencias 5G se está cumpliendo según lo programado aseguran jerarcas de Tecnología y Telecomunicaciones (larepublica.net)

Siles, A. (1 de febrero del 2023). Pruebas experimentales de 5G tendrán lugar en el campus de la UCR. La Republica.net. Pruebas experimentales de 5G tendrán lugar en el campus de la UCR (larepublica.net)

- Siles, A. (7 de febrero del 2023b). Avenida Escazú prepara infraestructura tecnológica para la llegada de 5G. La Republica.net. Avenida Escazú prepara infraestructura tecnológica para llegada de 5G (larepublica.net)
- Siles, A. (2 de marzo del 2023c). ICE comercializaría 5G sin necesidad de participar en proceso licitatorio. La Republica.net. ICE comercializaría 5G sin necesidad de participar en proceso licitatorio (larepublica.net)
- Siles, A. (31 de marzo del 2023d). CE lanza cartel para operar redes de 5G antes de que finalice el año. La Republica.net. ICE lanza cartel para operar redes de 5G antes de que finalice el año (larepublica.net)
- Statista Research Department. (29 de junio de 2023). 5G en América Latina – Datos estadísticos. 5G en América Latina – Datos estadísticos | Statista
- Superintendencia de Telecomunicaciones. (2023). Informe de Administración del Fondo Nacional de Telecomunicaciones. Sutel. informe_anual_fonatel_2022.pdf (sutel.go.cr)
- Superintendencia de Telecomunicaciones. (2023b). Avance de los proyectos de Fonatel. Sutel. Avance de los proyectos de FONATEL | SUTEL: Superintendencia de Telecomunicaciones
- Unión Internacional de Telecomunicaciones. (2021). UIT-R: Gestión del espectro de frecuencias radioeléctricas a escala mundial. UIT. UIT-R: Gestión del espectro de frecuencias radioeléctricas a escala mundial (itu.int)
- Unión Internacional de Telecomunicaciones. (2021). Informe sobre la conectividad mundial de 2022. Resumen Ejecutivo. UIT. Informe sobre la conectividad mundial de 2022 - Resumen (itu.int)
- Unión Internacional de Telecomunicaciones. (2016). Directrices de política y aspectos económicos de asignación y uso del espectro radioeléctrico. UIT. Directrices de política y aspectos económicos de asignación y uso del espectro radioeléctrico (itu.int)
- TELCOMA. (s.f.). MOCN (Multi Operator Core Network). TELCOM. MOCN (Multi Operator Core Network) (telcomatraining.com)
- Tellez, N. (8 de agosto de 2023). La propuesta publicada como pre-cartel 5G posee elementos novedosos para Costa Rica. Telesemana. “La propuesta publicada como pre-cartel 5G posee elementos novedosos para Costa Rica” – TeleSemana.com

(Footnotes)

- 1 Cabe señalar que todas las bandas contempladas para asignación en el mediano plazo han sido asignadas en su totalidad al ICE y a Racsa, “por lo que se propone al Poder Ejecutivo proceder como en derecho corresponda para disponer de este recurso para el desarrollo de sistemas IMT en el país” (Acuerdo ejecutivo N°031-2023-TEL-MICITT, 2023, considerando 9).
- 2 Para el semestre II se tuvo que realizar un informe con análisis de las mejores prácticas en la infraestructura de soporte de redes fijas (postes), así como estado en el país (estándares utilizados, tiempos de respuesta, posibilidad de automatización). Actores clave: Micitt, Sutel, empresas del sector eléctrico.
- 3 Para el I semestre del 2022 se tenía previsto: 1 informe para analizar factibilidad técnica jurídica (Actores Clave: MICITT, CFIA).

Acceso y uso de las TIC en Gobiernos Locales

Capítulo

03

Alejandro Amador Zamora

Los gobiernos locales son el primer eslabón del Estado y por tanto, es la forma de gobierno más cercana a la persona ciudadana. Sin embargo, Pérez (2019) señala en un artículo publicado en el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) que los gobiernos locales siguen mostrando, a nivel regional, importantes rezagos en sus procesos de digitalización, problemática que se agudiza aún más en el caso de municipios pequeños, pese a que en América Latina estos representan alrededor de un 19% de la población de la región.

Entendiendo la problemática y la importancia que tiene el sector municipal ante la ciudadanía, el Prosic, desde el 2019, ha reforzado su interés por dar seguimiento al proceso de digitalización del sector municipal. En el 2020 el Programa publicó un importante estudio: “*Informe experiencias en los procesos de digitalización en las municipalidades*”. El mismo aborda el estado del sector municipal a través de un elemento cualitativo en el que se visitaron 22 municipalidades y se realizaron talleres regionales participativos con representantes municipales del país junto con un elemento cuantitativo: una segunda edición de un Censo de Tecnologías de Información y Comunicación en Gobiernos Locales.

Dada la trascendencia que tiene el sector municipal, se toma la decisión de continuar la realización del censo con una periodicidad de dos años. En este sentido, el principal aporte de este capítulo son los resultados de la 4ta edición del censo, para la cual se logró una participación de 65 instituciones del sector de gobiernos locales (tanto municipalidades como concejos municipales de distrito). La generación de este tipo de datos es de gran importancia en cuanto a que nos muestra una fotografía del sector: las fortalezas y las necesidades de este. El objetivo de este censo es que funcione como una herramienta para que el sector avance hacia la e-Municipalidad.

En esta línea, el capítulo inicia con una descripción teórica de lo que es el e-Gobierno y la e-Municipalidad, sus beneficios y sus retos. Le sigue una sección sobre factores determinantes en los procesos de digitalización municipal que está muy relacionada con el informe “Experiencias en los procesos de digitalización en las municipalidades”. La tercera sección aborda los índices nacionales relacionados con el tema municipal.

La cuarta sección es la más extensa, abordando los resultados del 4to Censo de Tecnologías de Información y Co-

municación en Gobiernos Locales para finalmente cerrar el capítulo con el apartado de las consideraciones finales.

3.1 EL E-GOBIERNO Y LA E-MUNICIPALIDAD

Como se menciona en capítulos de años anteriores, es importante tener presente que, al igual que otros términos relacionados con la revolución digital, el de e-Gobierno es relativamente reciente, remontándose apenas a la década de 1990. En sus etapas tempranas, el mismo apenas concebía la idea de incorporar Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) en las labores del sector público, específicamente a nivel de planificación y administración, así como en la prestación de trámites y servicios (Amador-Zamora y Castro-Obando, 2020). Sin embargo, actualmente se entiende que el mismo implica mucho más que eso: informatización, automatización, sitios web, datos abiertos, transparencia, redes sociales, aplicaciones móviles, entre otros aspectos (Amador-Zamora, 2021).

En este sentido, es importante tener claro que el e-Gobierno es un concepto complejo, multidimensional y que, por tanto, puede ser estudiado desde muchas aristas (McLean y Tidah, 2021). Las mejoras que se pueden implementar en los gobiernos locales con las TIC incluyen, entre otras, la transformación de las funciones administrativas, los servicios al público (y la digitalización de estos), la transparencia y la participación.

La inversión en el e-Gobierno tiene la capacidad de generar valor público, a la vez de que hace más eficiente el uso de los recursos públicos (MacLean y Titah, 2022). Sin embargo, muchas veces las expectativas al momento de invertir en el e-Gobierno no son claras, lo que a la vez impacta en la evaluación de impacto de este tipo de inversiones. Además, señalan los investigadores que parte del reto radica en que la interacción que la ciudadanía suele tener con el gobierno no es frecuente y que en muchas ocasiones, las personas tienen una preferencia por los canales tradicionales que aquellos habilitados por medios digitales.

De hecho, esto que señalan los investigadores coincide con algunos hallazgos durante el proyecto “Trazando una Ruta hacia la e-Municipalidad”, pues funcionarios del área de informática en algunos gobiernos locales mencionaban que, particularmente en los casos de la población adulta

mayor, la asistencia al espacio físico de la municipalidad también tenía un elemento social en la que estas personas aprovechaban para conversar con otras, prefiriendo este medio para realizar sus trámites en lugar de los canales digitales.

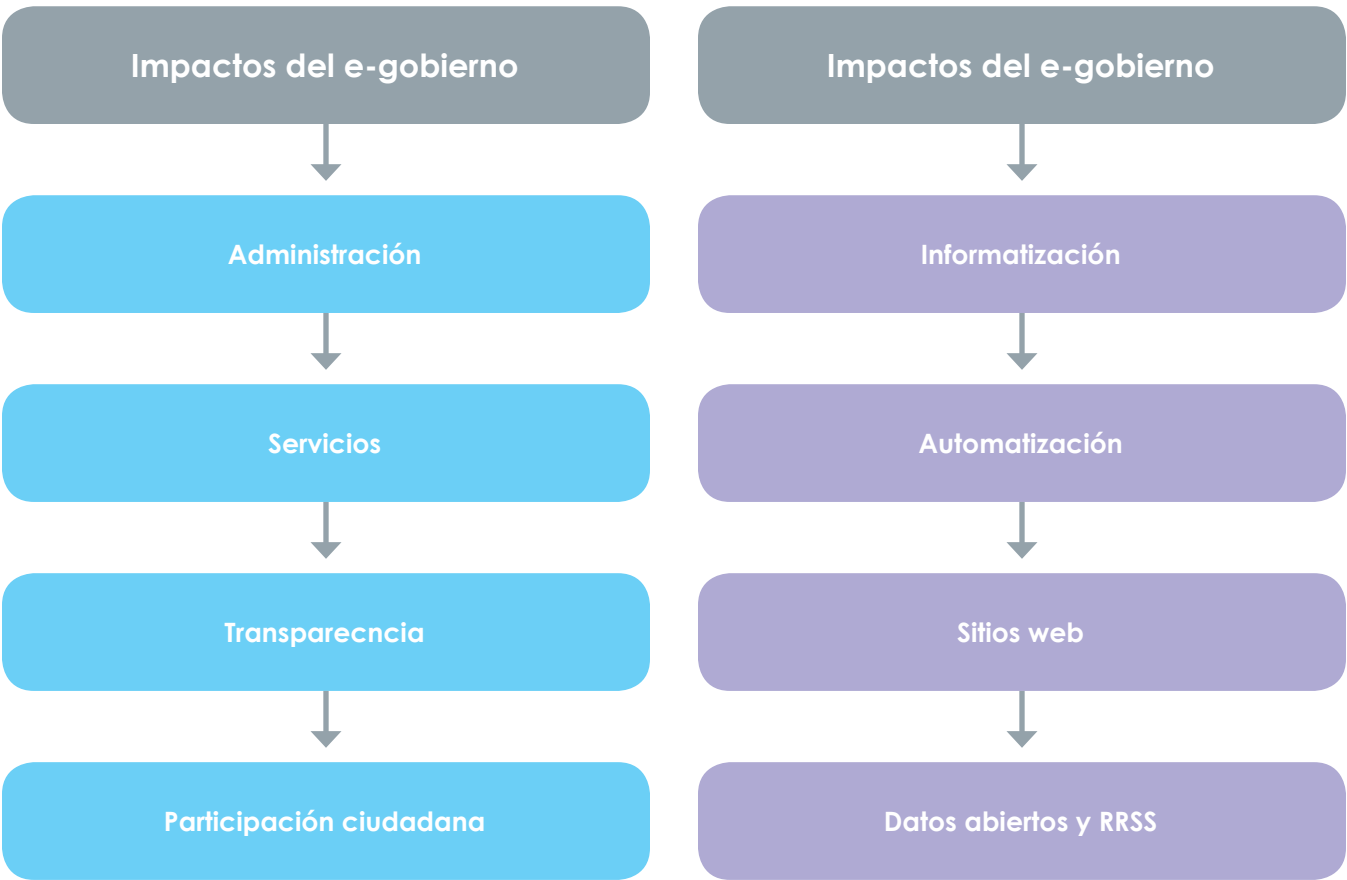
Como se menciona en el Informe 2022, lo que se entiende por e-Gobierno ha ido evolucionando en el tiempo. Para por Malodia, Dhir, Mishra y Bhatti (2021), esta se puede describir en 5 etapas puntuales:

- **Primera etapa:** el enfoque del e-Gobierno era sobre la adopción de tecnologías de información y comunicación modernas que facilitarían el intercambio de información.
- **Segunda etapa:** el e-Gobierno es visto como una herramienta para brindar servicios a la ciudadanía.

Esto incluye automatización de ciertos procesos, así como pagos y servicios en línea.

- **Tercera etapa:** a partir del aumento en la penetración de la conectividad, las computadoras y la tecnología en general, en la tercera etapa del e-Gobierno resalta el uso de las TIC como un medio para introducir reformas profundas a la administración pública, así como en la forma de entregar servicios públicos y de compartir información.
- **Cuarta y quinta etapa:** la literatura actual sobre e-gobierno, en estas últimas dos etapas, se centra más en estudiar la adopción tecnológica (4ta etapa) y la percepción de la ciudadanía sobre esta (5ta etapa). En esta fase evalúa los factores y barreras que se dan a la adopción tecnológica y la calidad de los servicios que brinda el e-Gobierno.

Figura 3.1. Conceptualización de e-Gobierno

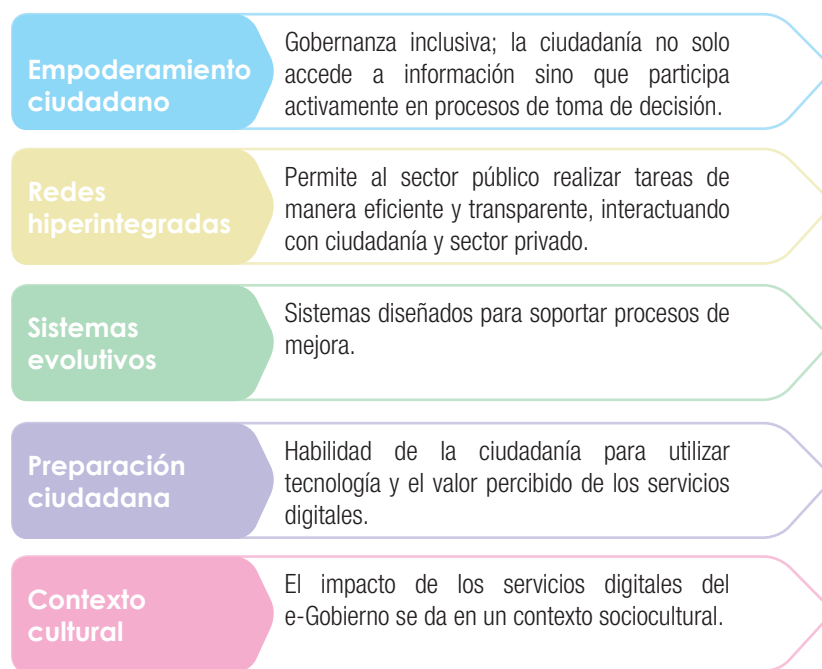


Fuente: Elaboración propia.

Esta concepción, considera que el e-Gobierno en su conceptualización tiene tres subcategorías: empoderamiento ciudadano, redes hiperintegradas y arquitectura de sistemas evolutivos. La primera, el empoderamiento ciudadano, considera que el e-Gobierno debe de permitir una gobernanza más inclusiva con mayor participación en los procesos de toma de decisión de la ciudadanía. Kim y Kim (2021) consideran algo similar, pues señalan que más allá del énfasis en la eficiencia, el e-Gobierno resalta valores a través de la participación cívica.

Las redes hiperintegradas por su parte permiten que haya una interacción eficiente y transparente entre el gobierno, la ciudadanía y el sector privado. Esta va de la mano con la interoperabilidad, que a su vez promueve instituciones estatales más ágiles, flexibles y adaptables. Los sistemas evolutivos, finalmente, tienen que ver con que los sistemas sean diseñados de manera que soporten procesos de mejora en sus componentes, de manera que puedan incorporarse a lo largo del tiempo considerando la rápida y constante evolución de las TIC. Otros factores relevantes son la preparación ciudadana (habilidades digitales, percepción de valor que dan al servicio, entre otros) y el contexto cultural (que afecta el recibimiento de los servicios digitales por parte de la población).

Figura 3.2. Conceptualización de e-Gobierno



Fuente: Elaboración propia con datos de Melodia et al., 2021.

Además de lo anterior existen otras visiones de modelos de evolución de e-Gobierno. Morales y Bayona (2020), señalan por ejemplo un modelo que divide dicha evolución en 5 etapas de madurez: presencia, informa-

ción urbana, interacción, transacción y e-Democracia. Estas distintas etapas, a su vez, consideran una serie de e-Servicios asociados a las mismas. Los autores también mencionan el modelo municipal venezolano en el que se evalúa el desarrollo del e-Gobierno a partir del progreso de iniciativas en 5 dimensiones que comienzan desde la etapa presencial hasta la etapa de transformación o e-Democracia. Sin embargo, estos dos modelos datan de la década de los años 2000, lo que hace mucho más actual la visión de Malodia et al (2021).

Beneficios del e-Gobierno

La aplicación de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) en el e-Gobierno tiene como fin aumentar la eficiencia, transparencia y participación cívica (Díaz, Pizzán-Tomanguillo, Rosales, Reátegui y Pizzan-Tomanguillo, 2022). Malodia et al (2021) señalan también la eficiencia, reducciones de costos y tiempo, además de mencionar una mayor satisfacción de la ciudadanía y más confianza en el gobierno. Las autoras Alderete y Díaz (2021) apuntan beneficios similares: agilidad en tiempos de procesamiento y entrega de bienes y servicios, mejora de información como insumo para la toma de decisiones, disminución en las cargas administrativas, fortalecimiento en la capacidad de fiscalización del estado, mayor facilidad para la rendición de cuentas e incentivos para promover la transparencia y la participación ciudadana.

McLean y Tidah (2021) por su parte, señalan una larga lista de beneficios: mejoras tanto en acceso como en calidad de la información, además de mejoras en las tomas de decisión, satisfacción de las personas y calidad de servicios. También consideran productos y servicios más justos, reducción de cargas administrativas,

mejoras en la velocidad en la que se prestan servicios, mayor estandarización de procesos, reducción de la corrupción y disminución en las cargas de trabajo de los funcionarios públicos, entre otros.

El reto de la brecha digital en el e-Gobierno

Malodia et al (2021) ven la brecha digital como uno de los principales retos para el éxito del e-Gobierno. En esta misma línea, Pazmiño-Sarango, Naranjo-Zolotov y Cruz-Jesus (2021) señalan que las asimetrías en el acceso a las TIC deben ser una preocupación primaria tanto para el gobierno central como los gobiernos locales, pues estas brechas digitales impiden a la ciudadanía aprovechar al máximo los beneficios del e-Gobierno. Para los autores, la problemática, es más prevalente en países en desarrollo. A partir de un estudio realizado en 36 municipalidades ecuatorianas se encontró que el uso de las TIC por parte de la población estaba correlacionado con el desarrollo del e-Gobierno (Pazmiño-Sarango et al, 2021). El estudio enfatizaba en la importancia de conocer las diferencias en el uso y acceso a las TIC a nivel local dentro de un país.

Resultados similares se identifican en una investigación realizada en Argentina, con la población del Municipio de Bahía (Alderete y Díaz, 2021). En este se evidencia que el nivel de adopción o uso del gobierno electrónico está relacionado de manera positiva con el conocimiento sobre el gobierno electrónico como tal, lo que incluiría aspectos de confianza de la ciudadanía, pero que a su vez podría considerar elementos de alfabetización digital por parte de esta.

Un estudio similar de Medina-Quintero, Ábrego-Almazán y Echeverría-Ríos (2021) destaca la importancia de la satisfacción de la ciudadanía. Aunque este aspecto está relacionado con la calidad de la información y la facilidad de uso de las herramientas o servicios de e-Gobierno, se podría argumentar que la capacidad de utilizar este tipo de servicios (y la percepción de la facilidad de uso) puede estar vinculada con el grado de alfabetización digital de las personas.

Otros factores que dificultan los procesos de digitalización son los temas presupuestarios, la estabilidad política, y muy importante: la percepción de privacidad de la ciudadanía. Esta última tiene que ver con la percepción que las personas tengan respecto a la forma en la que las

autoridades recolecten, acceden y utilizan su información privada. El grado de escepticismo que posean las y los ciudadanos hacia el gobierno afectará el grado de adopción o utilización que las personas hagan de los servicios digitales del gobierno. En este último punto señalan los autores que la aprobación – y aplicación – de leyes que protejan la privacidad de los habitantes tiene importantes efectos en la confianza de estos, lo que a su vez impacta en el uso de los servicios de e-Gobierno (Malodia et al, 2021).

Recuadro

2.1

La e-Municipalidad

Si bien es cierto hasta acá se ha estado hablando de e-Gobierno y no de e-Municipalidad, la segunda no es más que la aplicación del e-Gobierno a nivel de los gobiernos locales. De hecho, muchos de los ejemplos utilizados con anterioridad refieren a estudios realizados a nivel municipal y al realizar una revisión de las distintas definiciones de e-Municipalidad, se puede constatar que en muchos casos estas engloban las características principales de lo que se entiende por e-Gobierno (Amador-Zamora y Castro-Obando, 2020).

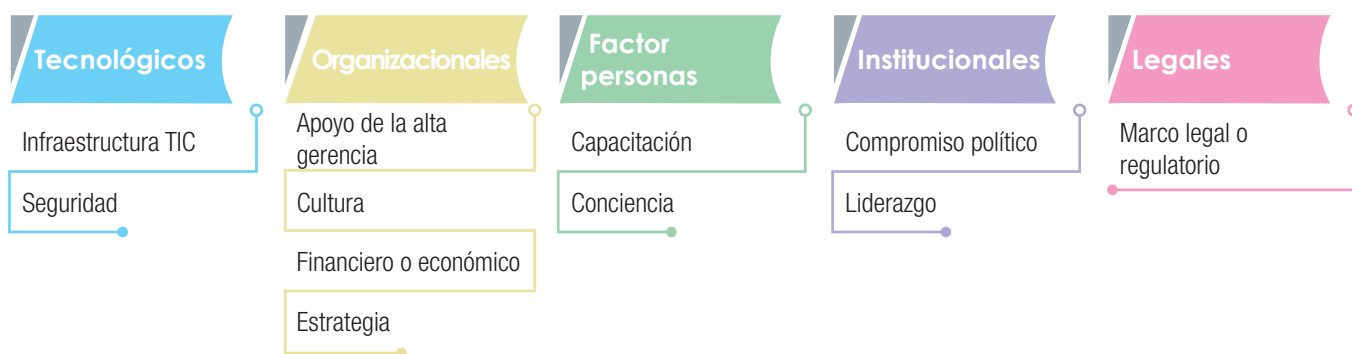
3.2 FACTORES DETERMINANTES EN LOS PROCESOS DE DIGITALIZACIÓN MUNICIPAL

Kim y Kim (2021) señalan que algunos de los elementos que propician el éxito en los procesos de implementación del e-Gobierno son el ambiente económico y técnico, el liderazgo dentro del sector público, la visión estratégica, los objetivos claros de la política pública y la cooperación entre las distintas instituciones. Por su parte, Gong y Bao (2022) indican que, a nivel de la plataforma de e-Gobierno, los principales antecedentes para su implementación exitosa son: la calidad de la información (entendida como la información y el contexto de esta que provee el sitio web del e-Gobierno), la calidad del sistema (percepción del individuo de la facilidad de uso del sitio web) y la calidad del servicio (relacionado directamente con el servicio que está brindando el gobierno).

Otro elemento importante es la confianza de la ciudadanía hacia el e-Gobierno, donde una mayor confianza está relacionada de manera positiva con un mayor uso de los servicios digitales del Estado. Estudios citados por Díaz et al (2022) señalan por su parte la infraestructura (específicamente la conexión a Internet), la estrategia digital, el *back office*, la baja dependencia financiera, el nivel de profesionalización de los colaboradores y los gastos de capacitación como indicadores relevantes en el éxito del gobierno electrónico. Además, mencionan la relación alta y positiva que existe entre el gobierno electrónico y la participación ciudadana.

Un estudio elaborado por Morales y Bayona (2019) realiza un análisis sobre distintos “factores críticos de éxito” del e-Gobierno enumerando 15 factores: liderazgo, marco legal o regulatorio, factor financiero, seguridad, apoyo de la alta gerencia, conciencia, infraestructura TIC, cultura, estrategia, capacitación a clientes, estructura organizacional, capacitación de empleados, resistencia al cambio, visión y estándares de TI. Estos son divididos en 5 categorías tal como se muestra en la Figura 3.3.

Figura 3.3. Factores críticos de éxito del e-Gobierno



Fuente: Elaboración propia con datos de Morales y Bayona, 2019.

A nivel nacional, el proyecto “Trazando una ruta hacia la e-Municipalidad” (Amador-Zamora y Castro-Obando, 2020) identificó una serie de factores que inciden de manera directa en la forma y velocidad en la que se dan los procesos de digitalización en gobiernos locales, agrupándolos de la siguiente manera:

- Factores de visión estratégica y gestión
- Factores estructurales
- Cultura organizacional
- Factor político

Adicionalmente, en dicha investigación se identificó que existen pasos iniciales o condiciones previas necesarias para iniciar los procesos de digitalización municipal que son generales para los distintos gobiernos locales, como lo son: la creación de un departamento de informática e inversión en capital humano especializado, el desarrollo de instrumentos

de planificación interna para el área TIC, la capacitación del recurso humano y el compromiso de los tomadores de decisión política por nombrar algunas de importancia. Además, hay elementos básicos de infraestructura tecnológica que debe existir en la alcaldía y que implica inversiones en cableado estructurado, conexión a Internet, servidores en buen estado, equipo de software actualizado e infraestructuras de respaldo, entre otros aspectos.

Para ahondar más en este tema, se recomienda revisar anteriores publicaciones de Prosic sobre el tema.

3.3 ÍNDICES NACIONALES

A nivel nacional existen mediciones que evalúan ya sea específicamente al sector municipal o bien, al sector municipal como parte de las instituciones públicas. Estos índices son de gran importancia pues parametrizan aspectos relevantes

de la administración pública, permitiendo comparaciones tanto entre las instituciones como a través del tiempo.

3.3.1. Atlas de Desarrollo Humano Cantonal en Costa Rica e Índice de Desarrollo Humano

El Atlas Cantonal de Desarrollo Humano fue creado a partir de un esfuerzo conjunto entre el Programa de las Naciones Unidas (PNUD) y la Escuela de Estadística (EEs) de la Universidad de Costa Rica (UCR). Este Atlas se constituye como una herramienta para comprender el origen multicausal de problemas del desarrollo y sus manifestaciones a nivel cantonal (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, [PNUD], 2023)¹. Es importante recordar que el desarrollo humano considera los resultados económicos no como un fin, sino como un medio para que las personas puedan disfrutar de una vida prolongada, saludable y creativa. Sin embargo, son las variables económicas las que comúnmente son consideradas para medir el desarrollo.

Es en este sentido que se plantea el Índice de Desarrollo Humano comprendiendo que los ingresos son solo un elemento de la desigualdad, y que este fenómeno se ve afectado por otros elementos como género, etnia, zona geográfica, orientación sexual y nivel educativo, entre otros. La presente sección comenta los principales resultados del Atlas de Desarrollo Humano Cantonal de Costa Rica 2022, publicado en el 2023 y el Índice de Desarrollo Humano (IDH) cantonal del país. Es importante considerar que el IDH del documento es calculado con datos cantonales al 2020.

Índice de Desarrollo Humano (IDH)

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) se compone de los resultados en tres componentes. Un primer componente es el de vida larga y saludable, medido a través del índice de esperanza de vida. De segundo se tiene el nivel educativo, que considera tanto los años esperados de escolaridad como los años promedio de escolaridad, medidos a través del índice de conocimiento. El tercer componente es el de nivel de vida digno, medido a través del índice de bienestar material. Según la calificación obtenida en el IDH, este se puede considerar:

¹ Es importante señalar que pese a que el documento es del 2023, los datos que contiene son al 2020.

- Bajo (menos de 0,550)
- Medio (de 0,550 a 0,699)
- Alto (de 0,700 a 0,799)
- Muy alto (de 0,800 o más)

Para el PNUD, Costa Rica es un país “con niveles generales de desarrollo humano más altos que los de la región centroamericana, pero las desigualdades internas han sido persistentes y crecientes” (PNUD, 2023. P.16). De acuerdo con el cálculo del IDH para Costa Rica (2010-2020), el IDH cantonal (la calificación promedio) mostró un crecimiento constante en todo el periodo. A partir del 2011 se entra en el rango de IDH alto llegando a un valor máximo en el 2019, para mostrar en el 2020 una importante caída que devuelve el índice a sus niveles previos al 2014. Esta reducción se debe a disminuciones en el índice de esperanza de vida y en el índice de bienestar material. Es importante recordar que el 2020 fue el año que se sufrió el mayor embate producto de la pandemia mundial, por lo que se podría pensar que esta caída en el índice de bienestar material esté relacionado a esta situación.

El informe señala que en el periodo 2010-2020, San José, Alajuela y Cartago son las tres provincias con mayor crecimiento en su calificación, con Heredia como la provincia con la mejor calificación de IDH. En contraste, Guanacaste, Puntarenas y Limón cuentan con las calificaciones más bajas en el índice.

Tabla 3.1. Cantones mejor calificados IDH-2020

Cantón	IDH
Santa Ana	0,871
Escazú	0,867
Belén	0,858
Montes de Oca	0,857
Moravia	0,835
Curridabat	0,835
San Pablo	0,833
San Isidro	0,826
Heredia	0,816
Santo Domingo	0,810

Fuente: Elaboración propia con datos de PNUD (2023).

Tabla 3.2. Cantones peor calificados IDH-2020

Cantón	IDH
Guácimo	0,676
San Mateo	0,675
Tarrazú	0,668
Dota	0,660
Los Chiles	0,640
Hojancha	0,638
Buenos Aires	0,620
Talamanca	0,601
La Cruz	0,596
Matina	0,579

Fuente: Elaboración propia con datos de PNUD, 2023.

También existe una importante diferencia en el nivel de IDH cantonal según estos sean de la Gran Área Metropolitana (GAM) o fuera de esta. En el caso de la GAM, esta tiene un 51,6% de sus cantones con un IDH en la categoría de “muy alto” y un 48,4% en categoría de “alto”. En contraste, los cantones fuera de la GAM tienen una calificación de “alto” en un 49% de estos y de “medio” en un 51%.

Debe señalarse que, si bien el IDH cantonal da datos importantes sobre educación, nivel de vida digno y esperanza de vida de las personas en los territorios, no aborda específicamente la institución.

3.3.2. La problemática de los índices descontinuados

¿Por qué incluir el Índice de Desarrollo Humano mostrado en páginas anteriores si, como bien se señala, no es un índice directamente relacionado con el desarrollo de los gobiernos locales? Porque para este año se tiene una crisis de los índices que se utilizaron para informes anteriores. Índices que se utilizaron en ediciones anteriores del Informe Prosic pero que no se encontraron nuevas versiones para el 2023 son:

- Índice de Gestión de Servicios Municipales (IGSM) – Contraloría General de la República
- Índice de Transformación Digital (ITD) – Contraloría General de la República
- Índice de Transparencia del Sector Público (ITSP)

– Defensoría de los Habitantes y CICAP

- Índice de Experiencia Pública Digital (IEPD) – INCAE Business School

Sin embargo, ninguno de los anteriores contó con una nueva edición para reportar sus resultados en este capítulo.

Índice de Gestión de Servicios Municipales (IGSM)

En el 2021 la Contraloría General de la República (CGR) presentó el Índice de Gestión de Servicios Municipales (IGSM) como una propuesta que vendría a reemplazar el Índice de Gestión Municipal. Si bien el Índice de Gestión Municipal se generó de manera continua entre el 2012 y el 2020 (Amador, 2022), el IGSM por su parte solo fue publicado en octubre del 2021, sin que se conozca una futura fecha para una segunda versión del mismo (pese a que ya han pasado, a la redacción de este documento, casi dos años desde dicha publicación).

A manera de resumen, el IGSM realizaba una evaluación cualitativa denominada “nivel de madurez”, con 5 posibles resultados: inicial, básico, intermedio, avanzado y optimizado. Los resultados del IGSM 2021 se reportan en el Informe Prosic 2022, en el que se menciona que:

- 2 municipalidades (2%) tienen un nivel de madurez inicial.
- 31 municipalidades (38%) tienen un nivel de madurez básico.
- 42 municipalidades (51%) tienen un nivel de madurez intermedio.
- 7 municipalidades (9%) tienen un nivel de madurez avanzado.
- Ninguna municipalidad logró obtener una calificación general de madurez optimizada.

En el caso de las 7 municipalidades con la mejor calificación, estas fueron Cartago, Palmares, Santa Ana, San Carlos, San Isidro, San Pablo y San Rafael. Pese a que la fecha de publicación de dicho índice es de octubre del 2021, a la fecha de redacción de este capítulo no se cuenta con una nueva versión del IGSM.

Índice de Transformación Digital (ITD)

El Índice de Transformación Digital (ITD), al igual que el IGSM, fue calculado por la Contraloría General de la República (CGR) para determinar el nivel de transformación digital en las instituciones del sector público. Para exponer los resultados del mismo, incluso fue creado por parte de la contraloría un micrositio con el dominio <https://sites.google.com/cgr.go.cr/itd/>. La presentación del informe 2022 (primera edición del índice) se llevó a cabo en junio del 2022, sin embargo, a la fecha de redacción de este capítulo no se cuenta con una versión más actualizada.

A manera de resumen, el ITD consideraba tres componentes (infraestructura digital, modelo de negocio digital y cultura y habilidades digitales) para determinar el grado de transformación digital de las instituciones públicas, a las cuales las dividía en 5 grupos (inicial, básico, intermedio, avanzado y optimizado) según su calificación. De 267 instituciones evaluadas, 29,2% se encontró en un nivel inicial en sus procesos de transformación digital, un 40,4% mostró tener un nivel básico, seguido por un 25,5% en intermedio y solo un 4,8% logró alcanzar niveles altos (2,2% avanzado y 2,6% optimizado). Adicionalmente, el estudio de la CGR señala que únicamente las instituciones públicas financieras tenían, en promedio, un nivel intermedio de transformación digital mientras que empresas públicas no financieras, gobierno central, instituciones descentralizadas, gobiernos locales y órganos desconcentrados fueron calificados, en promedio, con un nivel básico de transformación digital.

En el caso particular de los gobiernos locales, se evaluaron 86 entidades, dentro de las cuales se encuentran 82 municipalidades, 1 concejo municipal de distrito, 2 juntas administradoras de cementerios² y la Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL). En el caso específico de las municipalidades (82), 36 obtuvieron calificación inicial; un tanto igual recibió una calificación de básico y sólo 11 instituciones del sector municipal lograron una nota de intermedio (que sigue siendo baja).

² Corresponden a la Junta Administradora del Cementerio General y de Las Rosas de Alajuela y la Junta Administrativa de Cementerios de Goicoechea.

Índice de Experiencia Pública Digital (IEPD)

El Índice de Experiencia Pública Digital realizado por INCAE Business School se produjo por algunos años, sin embargo, salió de continuación en el 2019. Sin embargo, como se menciona en informes previos de Prosic, existía una cierta duplicidad de esfuerzos entre el IEPD y el índice de la próxima sección: el Índice de Transparencia del Sector Público.

Índice de Transparencia del Sector Público (ITSP) y el ITSP 2.0

El Índice de Transparencia del Sector Público Costarricense basado en Sitios Web (ITSP) fue creado por la Defensoría de los Habitantes de la República (DHR) en coordinación con el Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública de la Universidad de Costa Rica (Cicap) y el Gobierno Digital (Defensoría de los Habitantes, s.f.). El ITSP es un esfuerzo que se desarrolla desde el 2014. Según las instituciones encargadas de la confección de este índice, parte de los objetivos del ITSP es el de

la promoción de una cultura institucional orientada hacia buenas prácticas de acceso a la información, rendición de cuentas y participación ciudadana, tomando en cuenta las nuevas tendencias de datos abiertos, de acuerdo con la información publicada en los sitios web del sector público (Defensoría de los Habitantes y Cicap, 2022).

Sin embargo, después de una publicación constante del ITSP del 2015 al 2021, para el 2022 las entidades tomaron la decisión de suspender el cálculo del índice 2022 para concentrarse en el diseño de un nuevo índice al que denominaron ITSP 2.0. El objetivo de este cambio es el de “robustecer la metodología actual por medio de la co-creación y definición de estándares sobre la calidad de la información, para contar con instituciones públicas más transparentes y cercanas a los habitantes” (Defensoría de los Habitantes y Cicap, 2022).

Debido a esta situación, para el presente informe solo se hará un resumen breve de los resultados obtenidos en años anteriores del ITSP, instando a la persona lectora a revisar el informe anual de Prosic 2022, en donde éstos se desarrollan a mayor profundidad.

Resultados generales ITSP 2021

Es importante recordar que, según señala la Defensoría de los Habitantes, la transparencia debe ser una premisa esencial del sector público. El ITSP busca conceptualizar la transparencia y sus elementos, considerando buenas prácticas internacionales que contemplan: accesibilidad, publicación de información, rendición de cuentas, participación ciudadana y la información disponible en formatos abiertos (Amador-Zamora, 2022). Para esto el índice se divide en 4 dimensiones compuestas de 16 variables, 38 subvariables y finalmente 95 indicadores. Las dimensiones son: acceso a la información, rendición de cuentas, participación ciudadana y datos abiertos de gobierno.

Para el 2021 se evaluaron 255 instituciones públicas, la mayor cantidad evaluadas en el índice ya que en el periodo 2016-2019 se evaluaron 254 instituciones y en el 2020 con el cierre del Banco Crédito Agrícola de Cartago, se redujo a 253. De este total de instituciones, 89 pertenecen al sector municipal.

Tabla 3.3. Instituciones evaluadas en el ITSP 2021 por naturaleza jurídica

Tipo de institución	Cantidad evaluada
Sector Municipal	89
Empresas y entes públicos	56
Instituciones Autónomas y Semiautónomas	38
Órganos adscritos a Ministerios	37
Ministerios	18
Órganos adscritos a instituciones autónomas	9
Poderes de la República y órganos adscritos	8

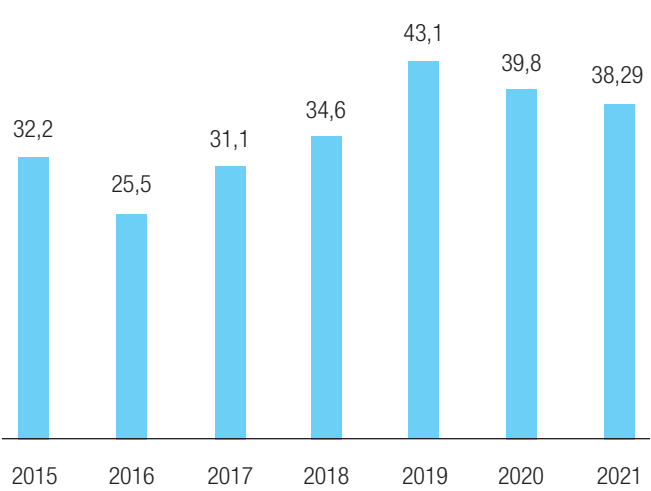
Fuente: Elaboración propia con datos de Zamora, 2022.

A nivel general, las notas obtenidas por las instituciones evaluadas en el ITSP han sido históricamente bajas, lo que evidencia que aún existe mucho camino por recorrer. Adicionalmente, es importante señalar la tendencia decreciente en las calificaciones en el periodo 2019-2021.

Es importante mencionar que, aunque los gobiernos locales representan una tercera parte de todas las instituciones evaluadas, suelen tener poca presencia dentro del top 10 de instituciones en las distintas ediciones del ITSP. Así, Santa Ana logró la 10ma posición en el 2018; Montes de

Oca y Heredia se colocaron en las posiciones 8 y 10 en el 2019. En el 2020 ningún gobierno local calificó entre los mejores 10 y para el 2021, es la Municipalidad de Pococí la que ocupa el 7mo puesto del índice. Esto sí resultó relevante por ser la primera vez que una municipalidad de fuera de la GAM se colocó entre las mejores 10 (Amador-Zamora, 2022).

Figura 3.4. Calificación promedio del ITSP 2015 – 2021



Nota: El promedio del ITSP-2015 se calculó a partir de 105 instituciones y el del 2016 con 206.

Fuente: Elaboración propia con datos de Zamora, (2015-2021).

Tabla 3.4. Top 10 de instituciones del ITSP 2021

Posición en el ITSP 2021	Nota
1. Organismo de Investigación Judicial (OIJ)	100
2. Poder Judicial	99,77
3. Ministerio Público	98,09
4. Ministerio de Seguridad Pública	94,84
5. Comisión Nacional de Emergencias	93,82
6. Universidad de Costa Rica (UCR)	90,64
7. Municipalidad de Pococí	87,95
8. Cuerpo de Bomberos	87,67
9. Universidad Técnica Nacional (UTN)	85,86
10. Universidad Nacional (UNA)	82,98

Fuente: Elaboración propia con datos de Zamora, 2018-2022.

Resultados del sector municipal

Como se señala en el capítulo del año pasado, cuando se analizan los resultados institucionales según su naturaleza jurídica, históricamente las municipalidades y los concejos municipales de distrito han obtenido calificaciones mucho más bajas que las de otros tipos de instituciones. Sin embargo, la tendencia se revierte para el ITSP-2021, pues

para este año mientras que los promedios según naturaleza jurídica disminuyen en el resto del sector público, este aumenta en los gobiernos locales. Esto hace que tanto para el 2020 como en el 2021, las instituciones peor calificadas pasen a ser las empresas y entes públicos. Particularmente, se observa un cambio importante en los promedios de las municipalidades limonenses, que pasaron de una calificación promedio de 13 puntos en el 2019, a 57 en el 2021.

Tabla 3.5. Calificaciones del ITSP según naturaleza jurídica 2016 – 2021

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Poderes de la República y Órganos Adscritos.	53,86	71,21	72,83	84,07	78,09	69,48
Ministerios	36,87	56,22	60,27	66,80	61,21	54,18
Órganos Adscritos a Instituciones Autónomas	34,67	43,30	46,30	52,67	55,50	51,64
Instituciones Autónomas y Semiautónomas	36,02	42,83	45,31	56,45	53,40	45,73
Órganos Adscritos a Ministerios	27,22	34,45	39,52	46,43	41,49	35,87
Empresas y Entes Públicos	29,79	26,82	29,42	32,94	30,88	27,15
Municipalidades y Concejos de Distrito	15,00	17,78	21,42	33,08	29,06	35,78

Fuente: Elaboración propia con datos Zamora, (2016-2022).

Casos extremos, por ejemplo, son la municipalidad de Talamancas que pasó de una calificación de 0 a 82,24 y la de Los Chiles, que aumentó de 24,79 a 76,45. Otras municipalidades que dieron saltos importantes para ese índice fueron Alajuelita, Golfito y Carrillo.

¿Dónde están los datos?

Con excepción del ITSP, los índices mencionados en esta sección parecen haber sido descontinuados. Algunos incluso con una única edición. Esto genera un importante problema de disponibilidad de datos que ayuden a las instituciones públicas a generar hojas de ruta de mediano o largo plazo. La poca disponibilidad de datos sólo puede resaltar la importancia que tiene la sección final de este estudio: la 4ta edición del Censo TIC en Gobiernos Locales generado por el Prosic con el objetivo de generar información.

3.4 CENSOS TIC EN GOBIERNOS LOCALES – 4TA EDICIÓN

El Censo de Tecnologías de Información y Comunicación en Gobiernos Locales es un esfuerzo realizado por Prosic desde el 2016, con subsecuentes ediciones del censo en el 2019 y el 2021. Al igual que en ediciones anteriores, el censo es auto suministrado, para lo cual se llena el instrumento utilizando la plataforma de Google Forms. Para este efecto, se intenta contactar con personal municipal ya sea del área de Tecnologías de la Información o con el despacho del alcalde en el caso de municipalidades o el intendente en el caso de los concejos municipales de distrito.

Para la presente edición del censo el periodo de recolección de datos se llevó a cabo del 7 de junio al 11 de agosto del 2023. A lo largo de ediciones la cantidad de respuestas ha variado. El nivel más bajo se obtuvo en la tercera edición, que se llevó a cabo en el contexto de la pandemia, para la que se obtuvieron 48 respuestas. Para la actual versión del censo se lograron obtener en total 65 respuestas, provenientes de 4 concejos municipales de distrito y 61 municipalidades.

Tabla 3.6. Cantidad de respuestas recibidas por año (2016-2023)

	Año	Cantidad de respuestas
1era edición	2016	63
2da edición	2019	72
3era edición	2021	48
4ta edición	2023	65

**Nota: las respuestas obtenidas en la 3era edición fueron afectadas por la pandemia.*

Fuente: Elaboración propia.

Para el presente censo, se obtuvo una participación alta en la mayoría de provincias, particularmente en la provincia de Guanacaste fue con la que se obtuvo el mayor porcentaje de respuesta. En contraste, solo la mitad de los gobiernos locales de Limón participaron y menos de la mitad de los municipios de Puntarenas. En la mayoría de los casos sin respuesta, se logró contactar a personal municipal de manera telefónica, enviando también los correos respectivos para promover la participación del municipio en el instrumento, con resultados infructuosos. Un caso particular fue el de la Municipalidad de Goicoechea, donde la funcionaria del área de TI señaló expresamente que no deseaba participar en el censo.

Tabla 3.7. Gobiernos locales participantes en el 4to Censo TIC

Provincia	Participaron en el Censo	No participaron en el censo
Alajuela	Alajuela Atenas Grecia Guatuso Natanjo Orotina Palmares Río Cuarto San Carlos San Mateo San Ramón Sarchí Upala Zarcero C.M.D. Peñas Blancas	Los Chiles Poás

Provincia	Participaron en el Censo	No participaron en el censo
Cartago	Cartago El Guarco Jiménez La Unión Oreamuno Paraíso Turrialba C.M.D. Cervantes	Alvarado Tucurrique
Guanacaste	Abangares Bagaces Carrillo Hojancha La Cruz Liberia Nandayure Nicoya Santa Cruz Tilarán C.M.D. Colorado	Cañas
Heredia	Belén Flores Heredia San Isidro San Rafael Santo Domingo	San Pablo Santa Bárbara
Limón	Guácimo Pococí Siquirres	Limón Matina Talamanca
Puntarenas	Coto Brus Esparza Osa Parrita Puntarenas C.M.D. Cóbano	Buenos Aires Corredores Garabito Montes de Oro Monte Verde Quepos C.M.D. Paquera C.M.D. Lepanto
San José	Acosta Alajuelita Aserri Curridabat Desamparados Dota Escazú Leon Cortés Montes de Oca Moravia Pérez Zeledón	Goicoechea Mora Santa Ana Vázquez de Coronado

Fuente: Elaboración propia.

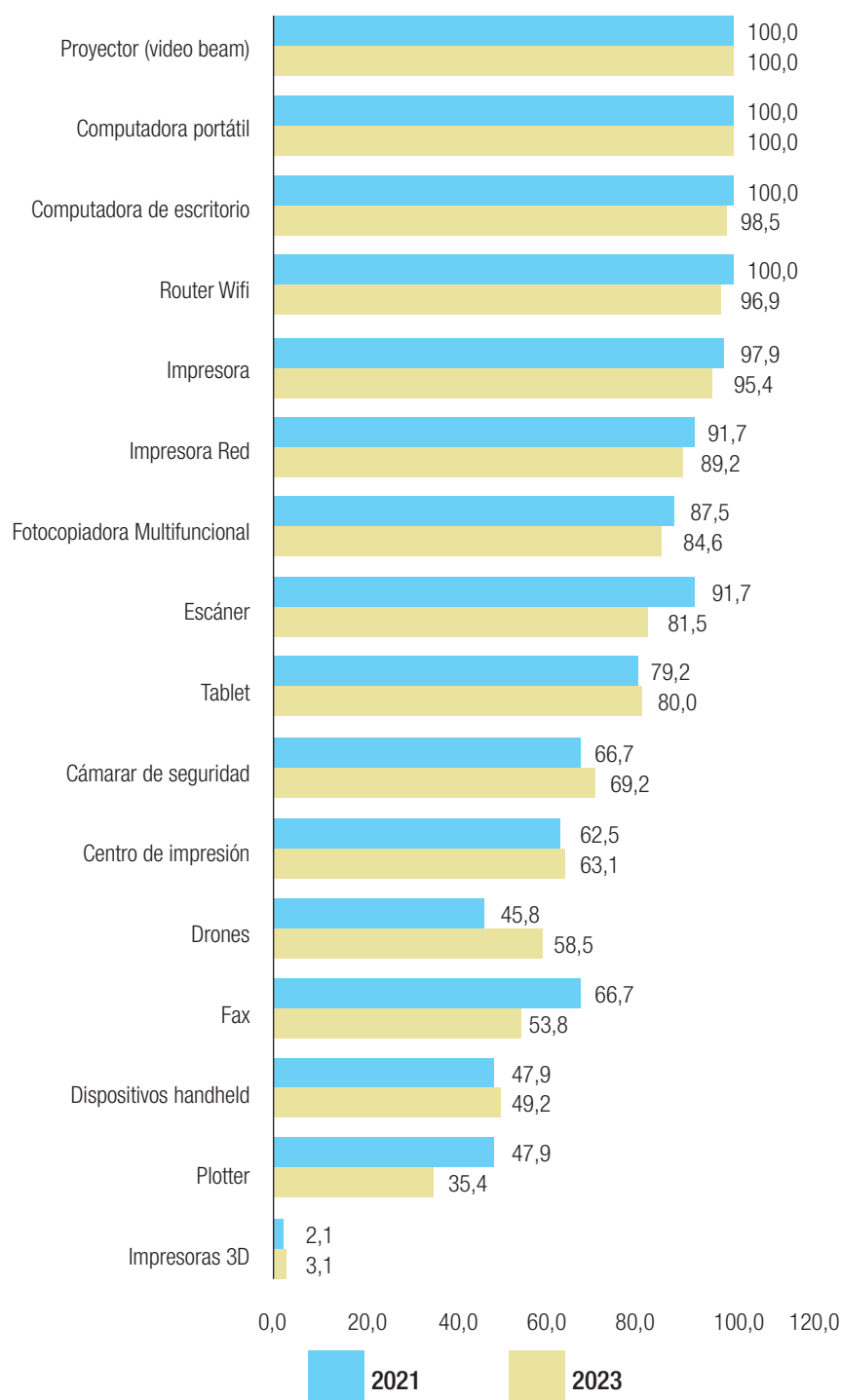
A continuación, se muestran los resultados del Censo a la vez que estos se comparan con ediciones anteriores del instrumento. Debe recordarse que los datos de los distintos censos no son perfectamente comparables ya que la cantidad de respuestas ha variado año con año. Pese a lo anterior, la comparación no deja de ser importante, pues nos arroja una visión del avance del sector en los temas evaluados.

3.3.1. Características de la persona informante

Cuando se envía la información relacionada al Censo, se exhorta al personal municipal a que la persona encargada de llenar el documento sea alguien con conocimiento en el área de informática, pues pese a que la encuesta no es excesivamente técnica, si realiza algunas consultas que pueden ser respondidas de mejor manera por una persona que conozca del tema. En este sentido 56 de las 65 respuestas recibidas fueron llenadas por personal de informática: encargados de área, asistentes, coordinadores, jefaturas, entre otros perfiles similares. En los casos restantes los puestos de las personas informantes fueron variados: coordinador administrativo, promotor social, contador, incluso en un caso el censo fue llenado por el vicecalde del municipio.

Las personas informantes tenían en promedio 14,75 años de trabajar en la institución, con unos 5 casos en donde tenían 2 años o menos. En este sentido se espera que personas con poco tiempo de laborar en la institución, así como aquellas que no son específicamente del área de TI podrían afectar un poco la calidad de la información suministrada; sin embargo, esto es algo muy variable.

Figura 3.5. Tenencia de tecnologías en gobiernos locales 2021-2023 (en porcentajes)



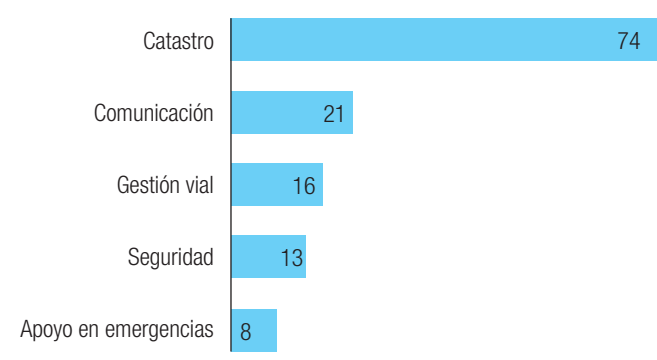
Fuente: Elaboración propia, 2021.

3.3.2. Tecnologías de Información y Comunicación en los gobiernos locales

Un buen punto para empezar el análisis es en el de tenencia de tecnologías de información y comunicación. Al igual que en el 2021, se puede observar una amplia tenencia de computadoras portátiles y de escritorio, video beam, routers wifi e impresoras de distintos tipos. Quizás uno de los aspectos más interesantes a resaltar es **la amplia tenencia de drones en el sector municipal**; particularmente **se pasó de 45,8% en el 2021 a 58,5% en el 2023**. Además, **la existencia de cámaras de seguridad en los distintos cantones es amplia (69,2%)**, lo que impacta directamente en la seguridad cantonal.

En el caso de los drones, el principal uso que se les da es el de catastro. Como se muestra en la Figura 3.5, 3 de cada 4 gobiernos locales con drones los utilizan para esto. Otros aspectos señalados son el de comunicación (21%), gestión vial (16%), seguridad (13%) y el uso de drones en el apoyo de emergencias (8%).

Figura 3.6. Uso de drones en gobiernos locales que cuentan con esta tecnología



Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, respecto a las cámaras de seguridad en los cantones, se señala a menudo los siguientes factores al momento de su instalación; varias respuestas mencionan la instalación en el centro del cantón, otras muchas hacen referencia a la importancia de que las cámaras se instalen en puntos calientes o estratégicos del cantón. Finalmente, algunos gobiernos locales consideran importante colocarlas en “puntos de entrada y salida” del cantón, así como escuelas, colegios y parques.

También debe señalarse que las cámaras de seguridad suelen articularse con convenios que se tienen con la fuerza pública. Junto con esto, se mencionan convenios con cooperativas. Por ejemplo, la Municipalidad de Cartago tiene un convenio con la Junta Administrativa del Servicio Eléctrico de Cartago (Jasec), mientras que Nicoya y Carrillo tienen uno con Coope Guanacaste. Muchas municipalidades mencionan que las cámaras de seguridad son utilizadas en convenio con la Fuerza Pública; varias indicaron que en sus casos es un convenio en el que la municipalidad paga por el servicio el cuál es administrado por la fuerza pública (algunos ejemplos de esto son Pococí, Hojancha y Tilarán). Además, la cantidad de cámaras en el cantón es muy variable: de manera ilustrativa, la Municipalidad de San José señala contar con 500 cámaras, en el cantón central de Alajuela se cuenta con 100 y en León Cortés, con 30.

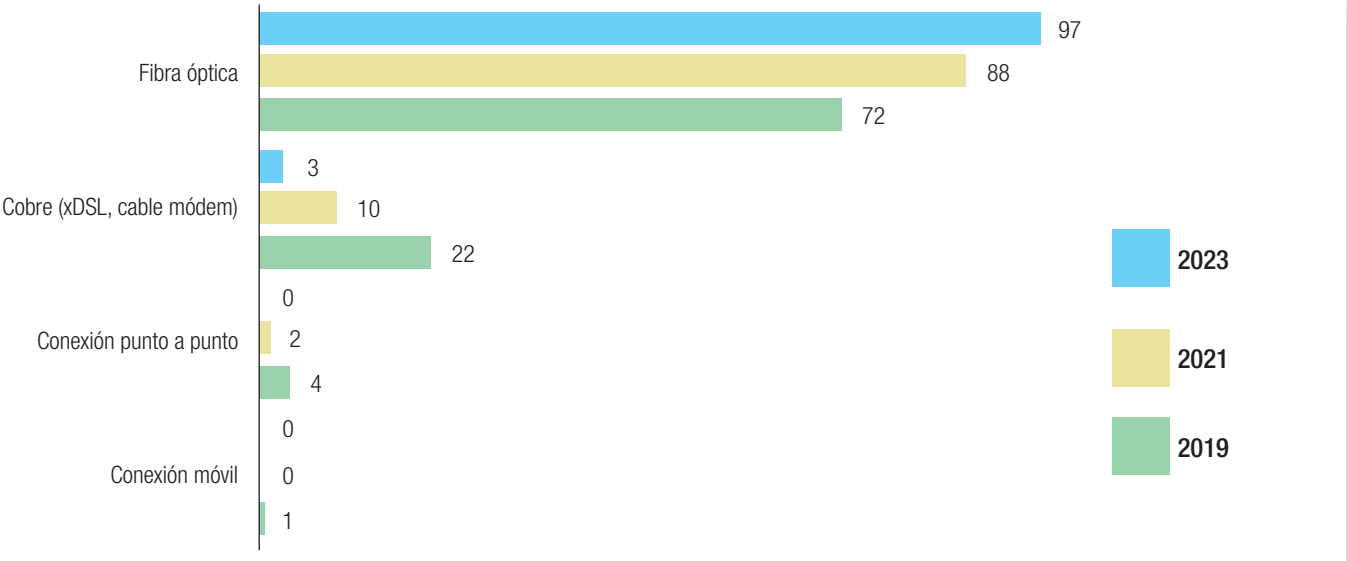
Equipo de cómputo

Específicamente respecto al equipo de cómputo, en un 72% de los casos el mismo es enteramente propiedad del gobierno local. Sin embargo, en otro 26% se trata de un equipo mixto, donde parte es propiedad de la institución y otra parte es alquilada (leasing o figura similar). El porcentaje observado es prácticamente igual al obtenido en el Censo del 2021, en el que en el 73% de los casos el equipo de cómputo era enteramente del gobierno local. En el caso de aquellos que cuentan con parte del equipo mediante leasing, en todos los casos con una única excepción, el contrato incluye servicio de soporte a las unidades. Además, en un 75% de los gobiernos locales se señaló que del equipo computacional, al menos 9 de cada 10 unidades estaba actualizada.

3.3.3. Internet

No cabe duda de que la conectividad a Internet es uno de los elementos más importantes para el funcionamiento normal del gobierno local. En este sentido, a lo largo de los distintos censos se ha identificado el proceso de migración hacia conexiones de mayor calidad y velocidad. Esto se observa a lo largo de los censos una migración hacia las conexiones de fibra óptica, particularmente para el 2023, los únicos gobiernos locales que señalaron tener un servicio de Internet de cobre (xDSL, cable módem) fueron San Mateo en Alajuela y Turrubares en San José.

Figura 3.7. Tipo de conexión del gobierno local

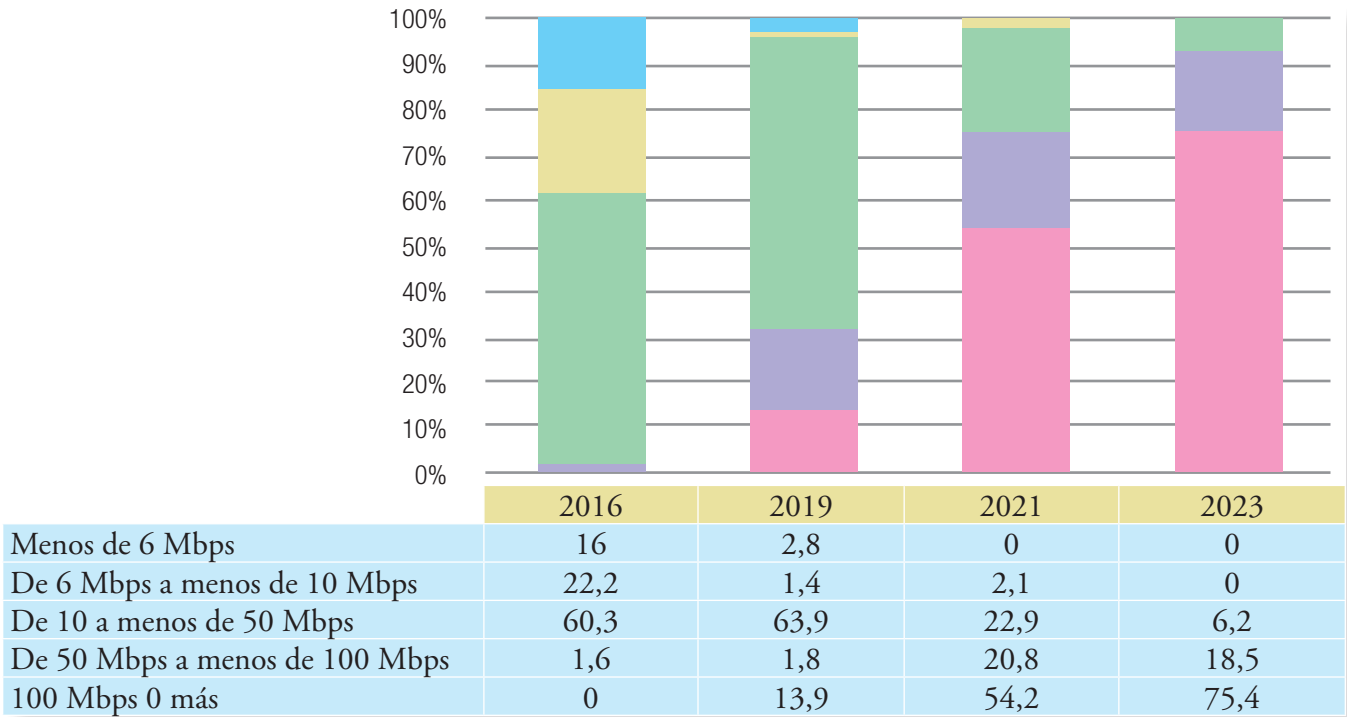


Fuente: Elaboración propia

En línea con lo anterior, la Figura 3.8 muestra la sostenida migración hacia niveles altos de velocidad que van de la mano con el cambio tecnológico hacia la fibra óptica. Particularmente resalta observar que en el 2016 (el primer cen-

so) ninguna de las instituciones tenía una conexión de 100 Mbps o superior, mientras que para el 2023, un 75% de los municipios se colocan en este rango de velocidades. Incluso con respecto al 2021, el aumento en los gobiernos locales con este tipo de velocidades fue de 21 puntos porcentuales.

Figura 3.8. Velocidad de Internet del gobierno local (2019, 2021 y 2023)



Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, 61,5% de los gobiernos locales usan el servicio de Internet de ICE – Kölbi, siendo el principal operador utilizado por las instituciones. Por otro lado, 4 utilizan servicios de Liberty y otros 5 de Telecable. Las municipalidades de Montes de Oca y La Unión utilizan Tigo. Además, hay un total de 9 gobiernos lo-

cales con servicios de cooperativas de la zona, como se observa en la Tabla 3.8. Otras operadoras que ofrecen sus servicios son la Empresa de Servicios Públicos de Heredia -ESPH- (2 gobiernos locales), Racsa (2), Teki Costa Rica (1), Jasec (1), Trasdatelecom (1), Mega Cable (1).

Tabla 3.8. Gobiernos locales con Internet provisto por Cooperativas que brindan servicios de telecomunicaciones

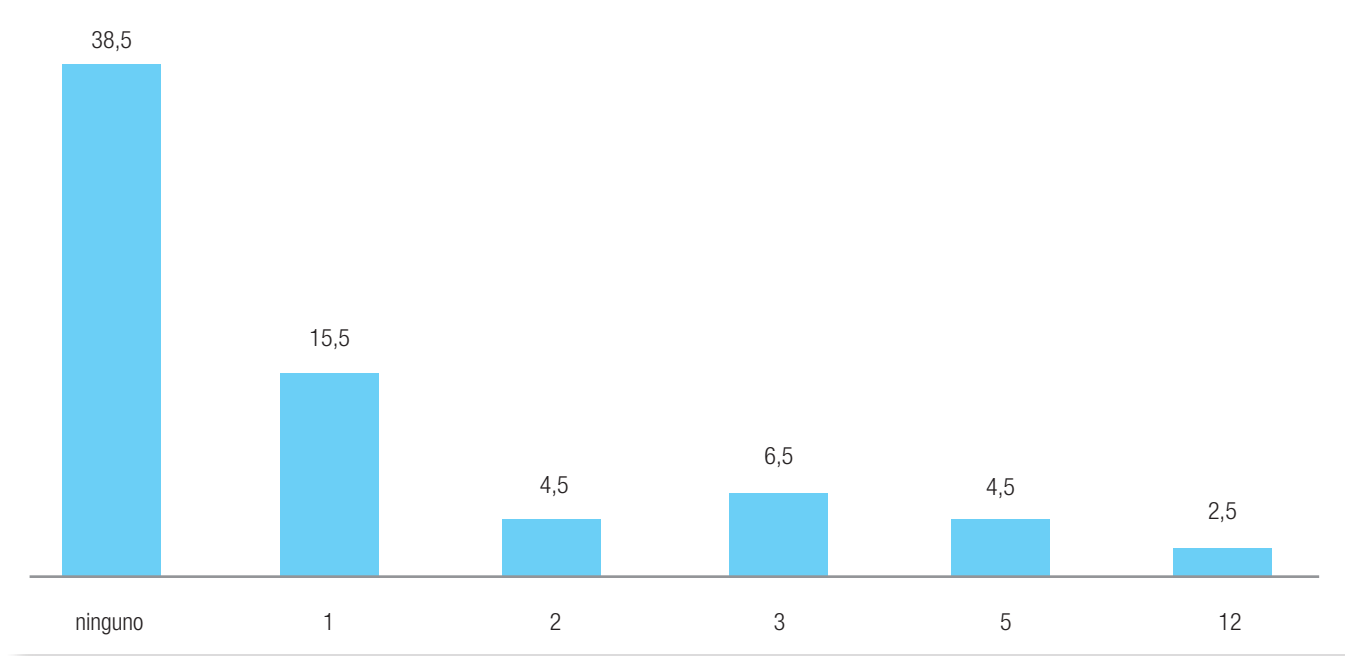
Empresa	Gobiernos Locales
Cablesantos	Dota
CoopeAlfaroRuiz	Zarcero
Coopeguanacaste	Carrillo y Santa Cruz
Coopelesca	Río Cuarto y el Concejo Municipal de Distrito de Peñas Blancas
Coopesantos	León Cortés, Acosta y Tarrazú

Fuente: Elaboración propia

En cuanto a la calidad del servicio de Internet, 92% de los informantes consideró que el servicio de Internet que recibe su gobierno local es bueno o muy bueno. En contraste,

los 5 gobiernos locales en los que el informante percibe como regular el servicio fueron: Flores, Jiménez, Oreamuno, San Mateo y Turrubares.

Figura 3.9. Cantidad de fallos en el servicio en los últimos 12 meses



Fuente: Elaboración propia.

Algo curioso es que, al consultar sobre la cantidad de fallos en el servicio experimentados en los últimos 6 meses, 57% dicen no haber experimentado fallos y, en general, se experimentan pocos fallos en la mayoría de los gobiernos locales participantes. La excepción sería León Cortés que experimentó 12 fallos en los últimos 6 meses. Pese a esto, el informante calificó el servicio recibido como “bueno”.

3.3.4. Redes

Las redes están relacionadas con el grado de desarrollo informático en el gobierno local. Al igual que en otras ediciones, en el Censo se consultan sobre cuatro aspectos específicos: LAN, intranet, cableado estructurado, telefonía análoga y telefonía IP. Además, se pide una valoración personal del informante sobre el estado del cableado estructurado.

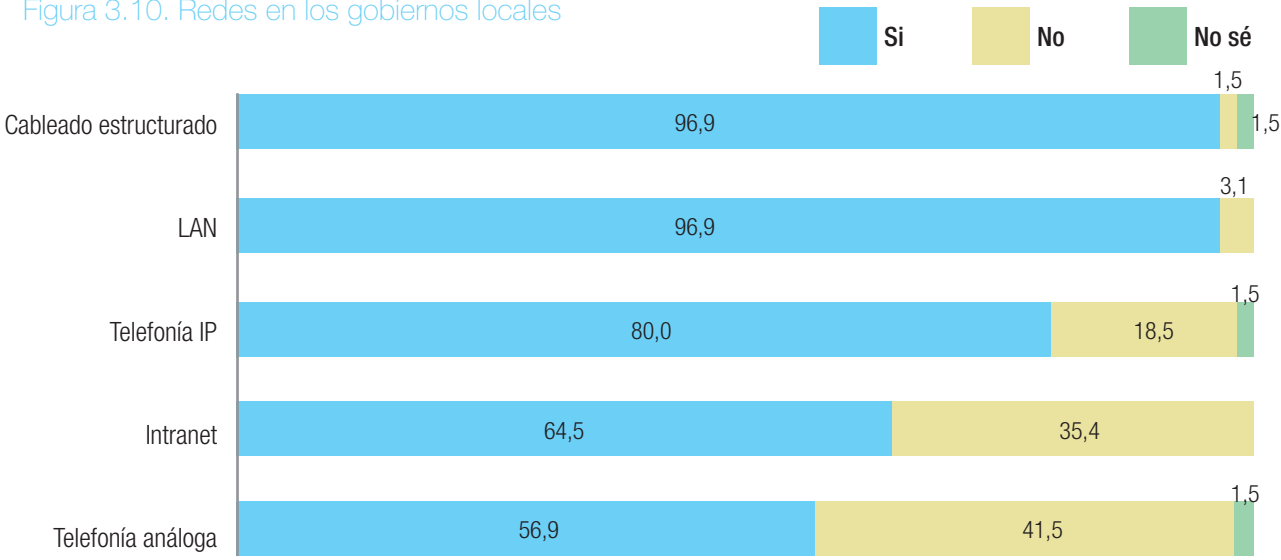
Las redes de área local (LAN por sus siglas en inglés), son redes que permiten la conexión entre computadoras dentro de un área localizada (como un edificio), lo que facilita la comunicación entre computadoras y otros aparatos periféricos (como impresoras) para compartir recursos e información. **Intranet**, por su parte, se refiere a una red interna de comunicaciones que utiliza protocolos similares a los de Internet, pero a lo interno de una organización, lo que también tiene efectos en la optimización en comunicación y flujos de información entre el personal municipal.

El cableado estructurado es un tipo de cableado que tiene una serie de consideraciones técnicas con el propósito de implantar una red de área local (LAN). Existen una serie de categorías para determinar la velocidad de datos que este tipo de cableados pueden manejar, sin embargo, debido a las limitaciones que puede existir respecto a la persona informante (no todos los informantes manejarán este tipo de información) se prefiere evitar este tema a nivel del censo; categorías más bajas de cableado estructurado pueden manejar velocidades inferiores a las que categorías más altas sí tienen acceso.

Finalmente, la **Telefonía IP** (VoIP por sus siglas en inglés) es telefonía que, en lugar de transmitir la voz de manera análoga, la transforma en un paquete de datos utilizando un protocolo de Internet. Este tipo de telefonía genera ahorros en el cobro telefónico y permite una simplificación en infraestructura de telecomunicaciones de la institución que puede dar paso a otro tipo de funcionalidades más avanzadas.

Al igual que en las ocasiones anteriores, se observa que la gran mayoría de gobiernos locales cuenta tanto con cableado estructurado como con red de área local. Por otro lado, 4 de cada 5 cuenta con telefonía IP. Este porcentaje muestra un incremento con respecto a ediciones anteriores del censo pues para 2021 y 2019 el porcentaje fue de 58% y 62,5% respectivamente. El aumento a 80% observado en el 2023 muestra un cambio significativo con respecto a los valores anteriores.

Figura 3.10. Redes en los gobiernos locales

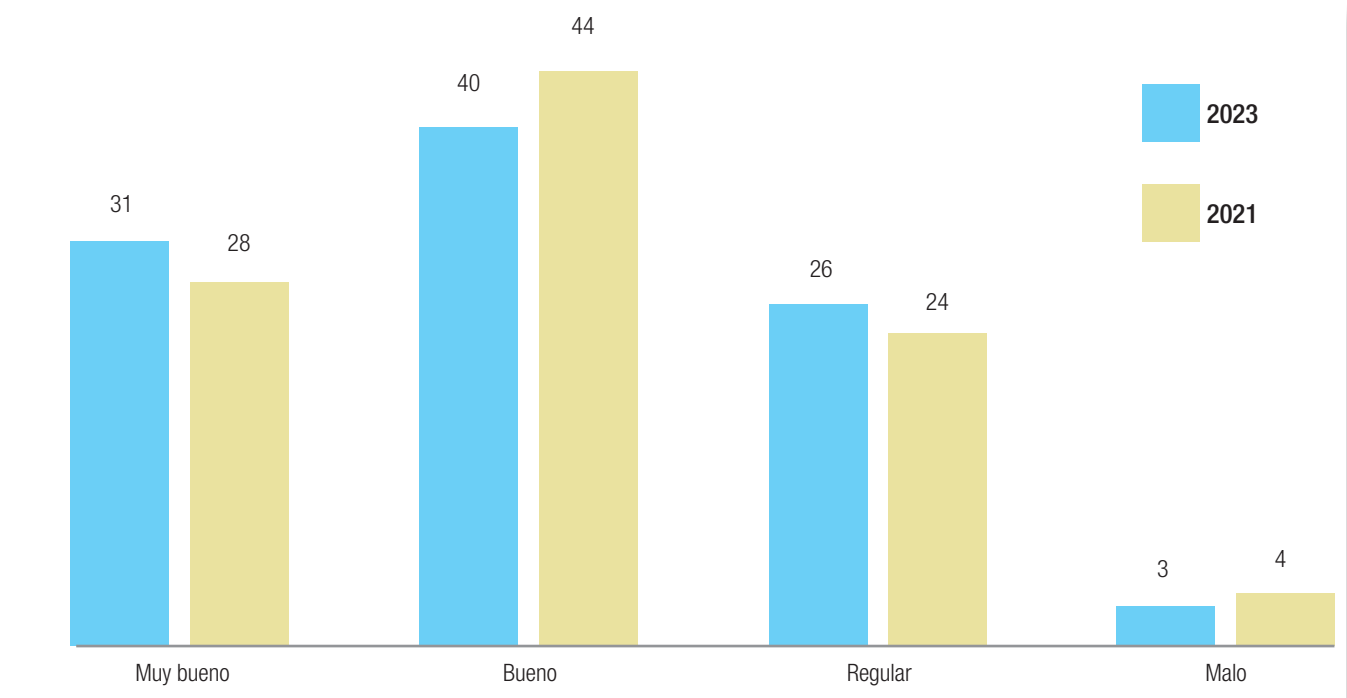


Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a la calidad del cableado estructural, las valoraciones del 2023 son bastante similares a las del 2021. Para el 2023 un 71% de los gobiernos locales dan una valoración positiva (bueno o muy bueno) del cableado contra un 72% en el 2021. Para el 2021, las municipalidades que calificaron como en mal estado su cableado fueron Talamanca y Montes de Oca. Para el 2023, las calificaciones

negativas provienen del cantón central de Puntarenas y de Oreamuno (Talamanca no participó en el Censo 2023). Para este año Montes de Oca valoró su cableado como “regular” al igual que otras 9 municipalidades: Guatuso, La Cruz, Paraíso, Pococí, San Isidro, San Mateo, Siquirres, Tilarán y Upala.

Figura 3.11. Calidad del cableado estructural



Fuente: Elaboración propia

3.3.4. Redes Sociales

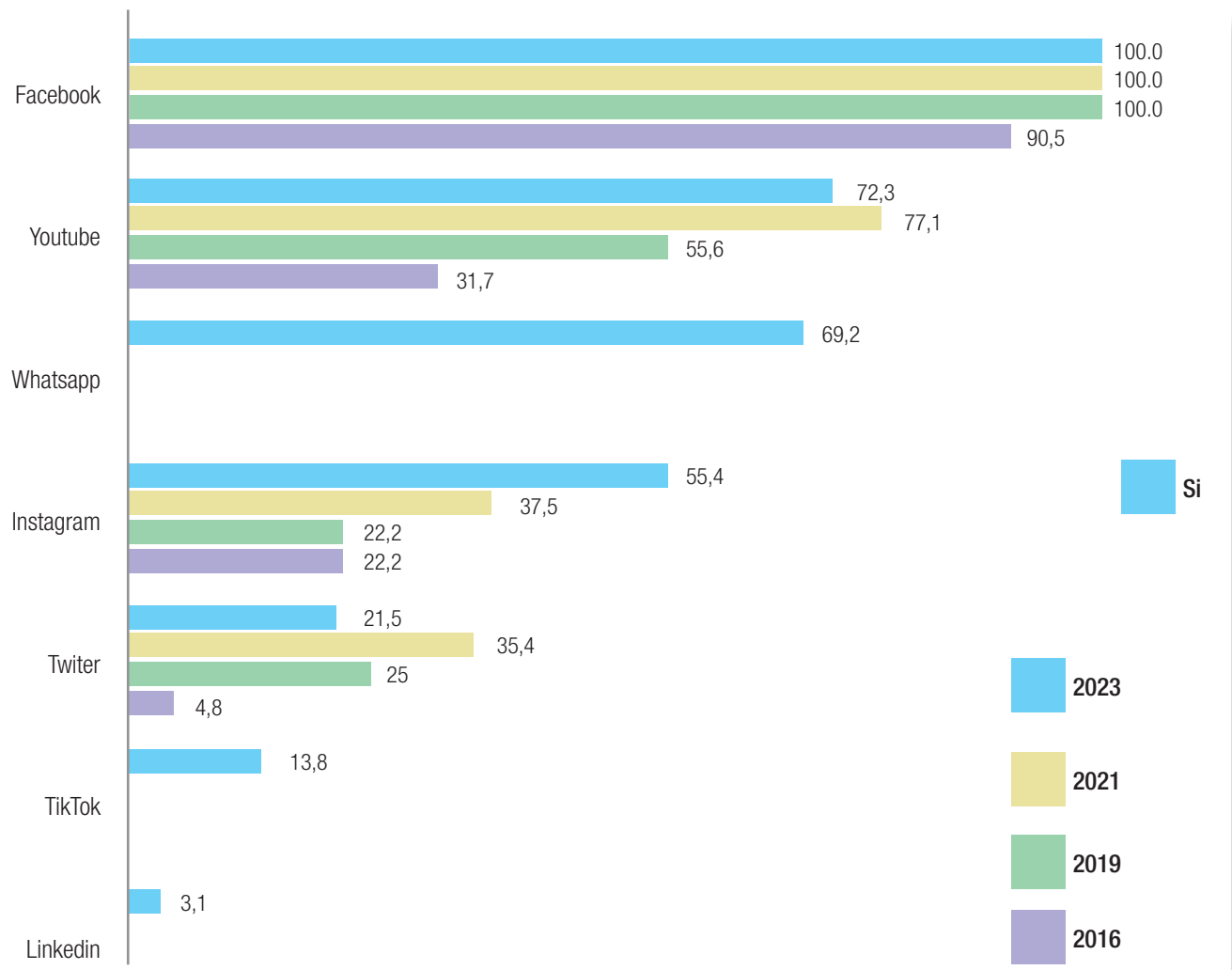
En cuanto a redes sociales del gobierno local, para esta edición del sondeo se incluyeron tres nuevas RRSS que no habían sido evaluadas en años anteriores: Whatsapp, TikTok y LinkedIn. Para este año las redes más utilizadas son Facebook (100% al igual que en años anteriores), Youtube (72,3%) y Whatsapp (69%). Instagram también muestra un aumento en su uso, mientras que Twitter por primera vez muestra una reducción en su uso, cayendo a un nivel inferior al observado en 2021 y 2023. Sería interesante ver la evolución a futuro de la herramienta de TikTok, que se está convirtiendo en una aplicación utilizada cada vez más, especialmente en segmentos jóvenes.

Actualmente las 9 municipalidades que están experimentando con la plataforma son Cartago, Desamparados, Escazú, La Cruz, Parrita, San José, San Rafael, Siquirres y Tibás. Por su parte, las municipalidades de Belén y Siquirres son las que tienen cuenta de LinkedIn.

3.3.5. Página web, digitalización de trámites y aplicaciones móviles

Todos los gobiernos locales cuentan con una página web, sin embargo, unas cuantas no han hecho las modificaciones necesarias para que estas sean responsivas a teléfono móvil. Esto quiere decir, que su página se adapta al tipo

Figura 3.12. Presencia en redes sociales



Fuente: Elaboración propia

de navegación que se necesita cuando se accede desde un teléfono móvil inteligente. Las que no han hecho esta modificación, según señalan los informantes, son Zarcero y el cantón central de Puntarenas además del Concejo Municipal de Distrito de Cóbano. La responsividad web es importante en el sentido de que, cada vez más, las personas acceden a información desde sus teléfonos, por lo que hace más sencilla la navegación.

Cada vez más los gobiernos locales digitalizan sus trámites. Debe mencionarse que la lista de servicios digitalizados por la que se consulta no es exhaustiva, sin embargo, considera los principales servicios realizados por los gobiernos locales considerados a partir de entrevistas realizadas

con el personal municipal de diversos gobiernos locales al momento de la construcción del instrumento del censo. Además, es importante señalar que se observan aumentos generalizados en la digitalización de distintos trámites, sin embargo, también debe recordarse que los censos son autosuministrados y algo que no se captura en los resultados es el grado de digitalización de un trámite.

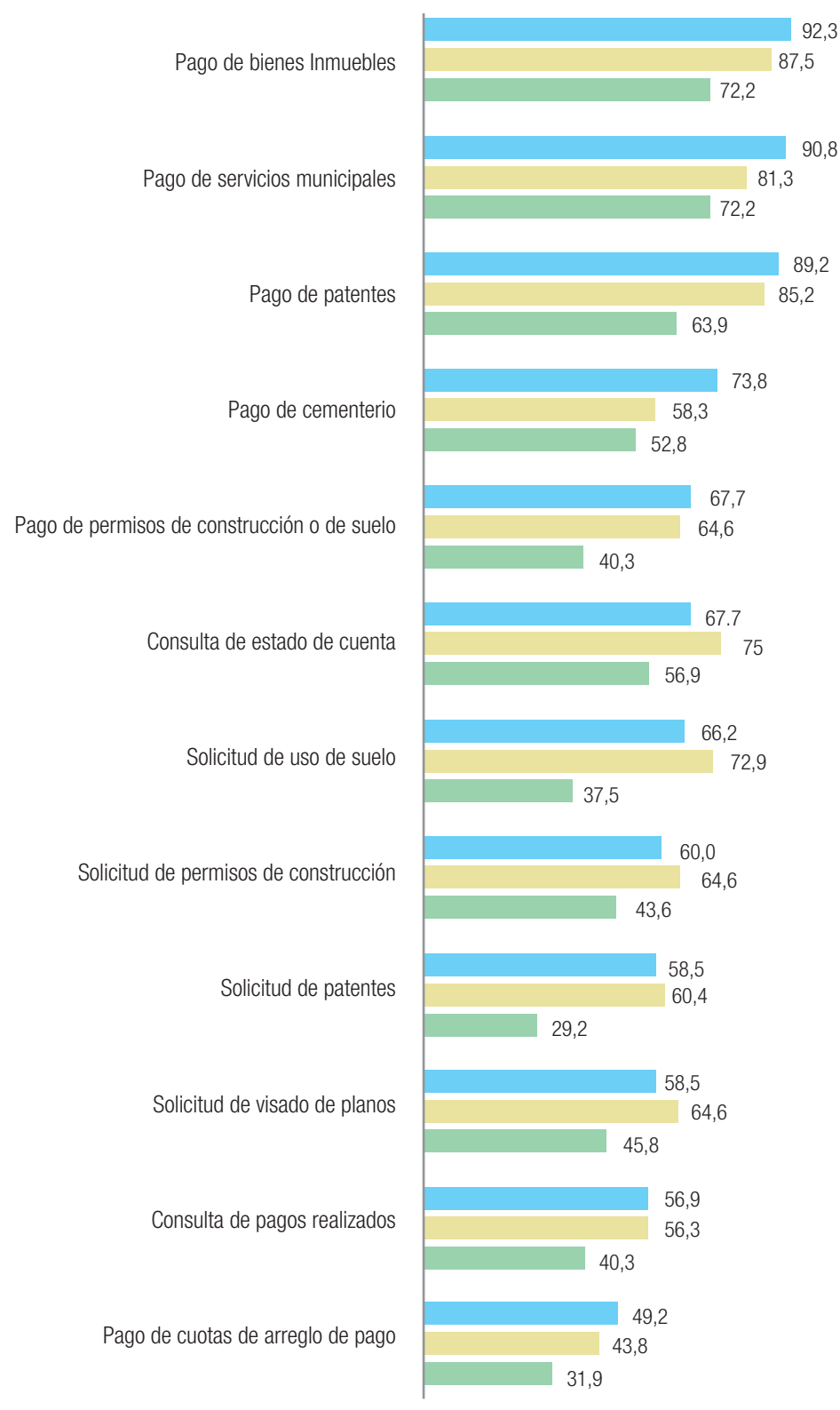
Como se observa en la Figura 3.13, los trámites más digitalizados son los relacionados con pagos: pago de bienes inmuebles (92,3%), servicios municipales (90,8%), patentes (89,2%), cementerio (73,8%) y permisos de construcción o de suelo (67,7%). En general se observa que es bastante normal que los pagos sean de los primeros servicios en digita-

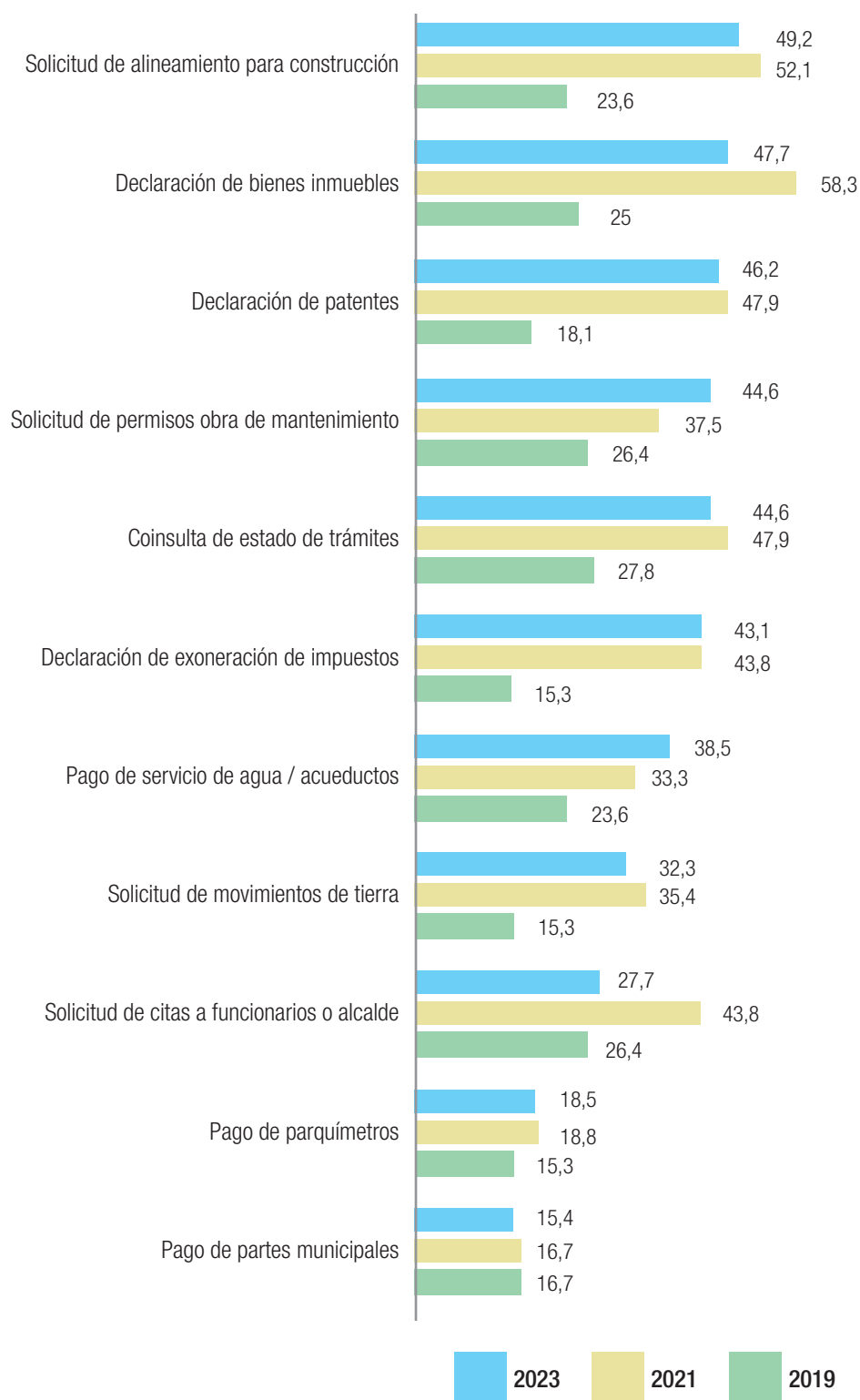
lizarse, pues generan ingresos de manera directa a los gobiernos locales y por esto, son los primeros en ser digitalizados. En el extremo opuesto el pago de parquímetros y partes municipales son los menos digitalizados, sin embargo, esto también se debe a que esto no aplica para todos los gobiernos locales, al igual que sucede con el pago de servicio de agua o acueductos.

En general, de los 23 servicios evaluados, aumentó la digitalización en 9 de estos y se redujo en los restantes 14. Adicionalmente, algunos servicios mencionados que no fueron considerados en el censo es el de alquiler de mercado municipal, certificaciones de impuestos, constancia de deuda, consultas de eventos, consultas de disponibilidad de agua, actualización de datos, consulta de número de contribuyente, denuncias, solicitud de empleos, turismo, entre otros. Para futuros censos estos servicios podrían ser incluidos dentro de la consulta general.

Adicionalmente un 44,6% de los gobiernos locales cuentan con mecanismos de autenticación de usuarios y un **80% tiene implementada la opción del uso de firma digital o certificados digitales.**

Figura 3.13. Servicios digitalizados en los gobiernos locales





Fuente: Elaboración propia.

Un total de 24 gobiernos locales (37% de los participantes) tiene actualmente una aplicación móvil. La Tabla 3.9

muestra, en términos muy generales, en qué consiste cada app según lo mencionado por las y los informantes.

Tabla 3.9. Aplicaciones móviles adoptados por gobiernos locales

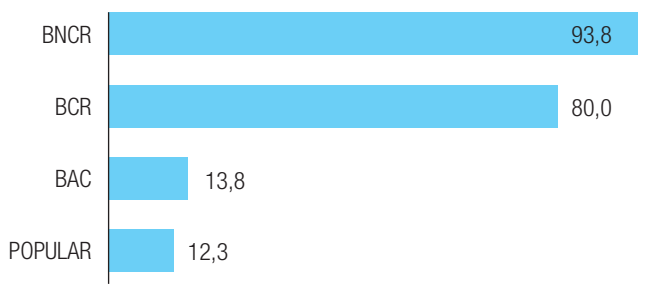
Municipalidad	Descripción de la app
Atenas	App para pagos municipales
Aserri	App aún no publicada, en fase de depuración
Bagaces	App para noticias de la municipalidad y revisión de estado de cuentas de usuarios
Belen	App de pagos, consultas y reportes de incidentes o averías dentro del cantón
Carrillo	App que consume recursos de la página web
Cartago	App munimovil para pagos, ceana para educación es compatible con ambas plataformas
Coto Brus	App aún no publicada, está en fase de desarrollo
Curridabat	App YO Alcalde. Enfocada en fomentar la participación ciudadana en la gestión del territorio
Escazú	App Escazú Móvil
Esparza	App Movilidad Urbana para personas no videntes
Grecia	App para consulta de pendientes y solicitud de citas
Guatuso	App en conjunto con las Municipalidades del Territorio Norte Norte, es una app de turismo y servicios asociados
Heredia	Distintas Apps para varios departamentos
Jiménez	App educativa para enseñar a los niños sobre la separación de residuos
Liberia	App disponible con Android e iOS
Moravia	App para consultar información de sujetos y recaudo
Nicoya	App NECOC
Orotina	App para usos varios: Historia del cantón, directorio telefónico, consulta y pagos en línea
San Carlos	App interna para lecturas y otra para cortas
San José	APP de inconformidades o casos de la Ciudad
Siquirres	App de información municipal y otros
Tibas	App compatible con Android e iOS
Turrialba	App ESTACIONOMETROS
Turrubares	App para consulta de estados de cuenta del contribuyente

Fuente: Elaboración propia.

3.3.6. Convenios con entidades financieras

Según la información recopilada, la gran mayoría de gobiernos locales tiene convenios con el Banco Nacional de Costa Rica (BNCR), seguido por el Banco de Costa Rica (BCR). Por otra parte, hay una cantidad considerable que tiene convenios con el BAC (13,8%), dato particularmente relevante al tratarse de un banco privado. Otro 12% tiene convenio con el Banco Popular. También hay varios gobiernos locales que tienen convenios con cooperativas de su zona. Así, la Municipalidad de Zarcero tiene convenio con CoopeCAR, Tarrazú con Coopesanmarcos y San Carlos con Coocique. Varios gobiernos locales tienen convenio con Coopenae.

Figura 3.14. Convenios con entidades bancarias



Fuente: Elaboración propia

3.3.7. Transparencia y Gestión Municipal

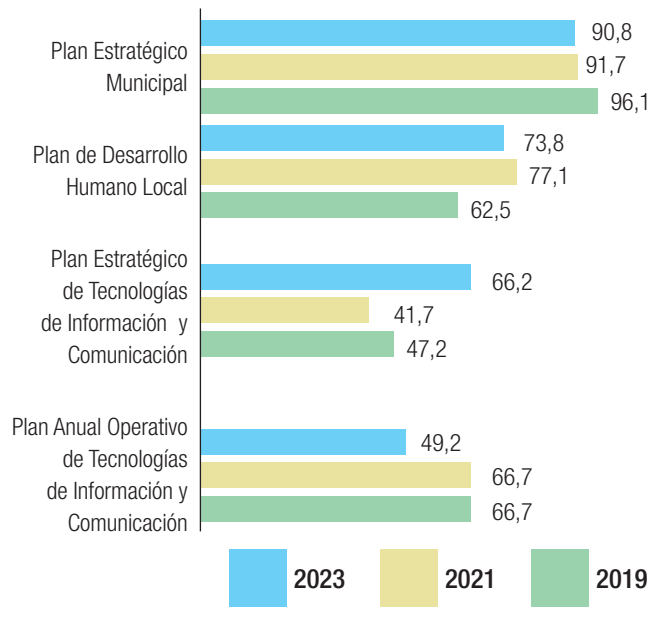
La planificación es vital para la ruta de mediano y largo plazo de cualquier institución. En este sentido el censo pregunta por la existencia de 4 planes concretos: Plan Estratégico Municipal (el más general por el que se consulta), Plan de Desarrollo Humano Local, Plan Estratégico de Tecnologías de Información y Comunicación (PETIC) (traza la ruta de largo plazo en el área TIC) y Plan Anual Operativo del área TIC (que desarrolla de manera anual lo propuesto en el plan estratégico correspondiente).

Como es de esperar la gran mayoría de los gobiernos locales cuenta con un Plan Estratégico Municipal (PEM), pues se trata del instrumento de planificación más general de la institución. Le sigue la cantidad de instituciones evaluadas con Plan de Desarrollo Humano Local (PDHL).

En cuanto a la planificación del área TIC, se observa una disminución en el porcentaje de municipalidades con pla-

nes anuales operativos. Sin embargo, esto va en contraste con un aumento en las que cuentan con un PETIC. Esto podría ser visto como positivo en el sentido de que los planes anuales son más cortoplacistas que un PETIC, que traza objetivos y hojas de ruta de mayor plazo para el gobierno local.

Figura 3.15. Instrumentos de planificación tecnológica presentes en las municipalidades (2019, 2021, 2023)



Fuente: Elaboración propia.

La digitalización de las municipalidades ofrece la gran posibilidad de aumentar la transparencia institucional. De hecho, el Índice de Transparencia del Sector Público basa mucha de su calificación en la disponibilidad de información en línea, pues como se indica en la sección de este capítulo dedicada al ITSP, el mismo busca dar seguimiento a las buenas prácticas de acceso a la información, rendición de cuentas y participación ciudadana. En este sentido, 72% de los gobiernos locales señala explícitamente contar con un portal de datos abiertos. También, 25% indica que cuentan con alguna plataforma o aplicación que propicia la participación ciudadana. Ejemplos de esto último es la aplicación “Bagaces a su Alcance” o “Yo Alcalde”, esta última de la Municipalidad de Curridabat.

Asimismo, al igual que en censos anteriores se consulta sobre la disponibilidad de información en las páginas web de

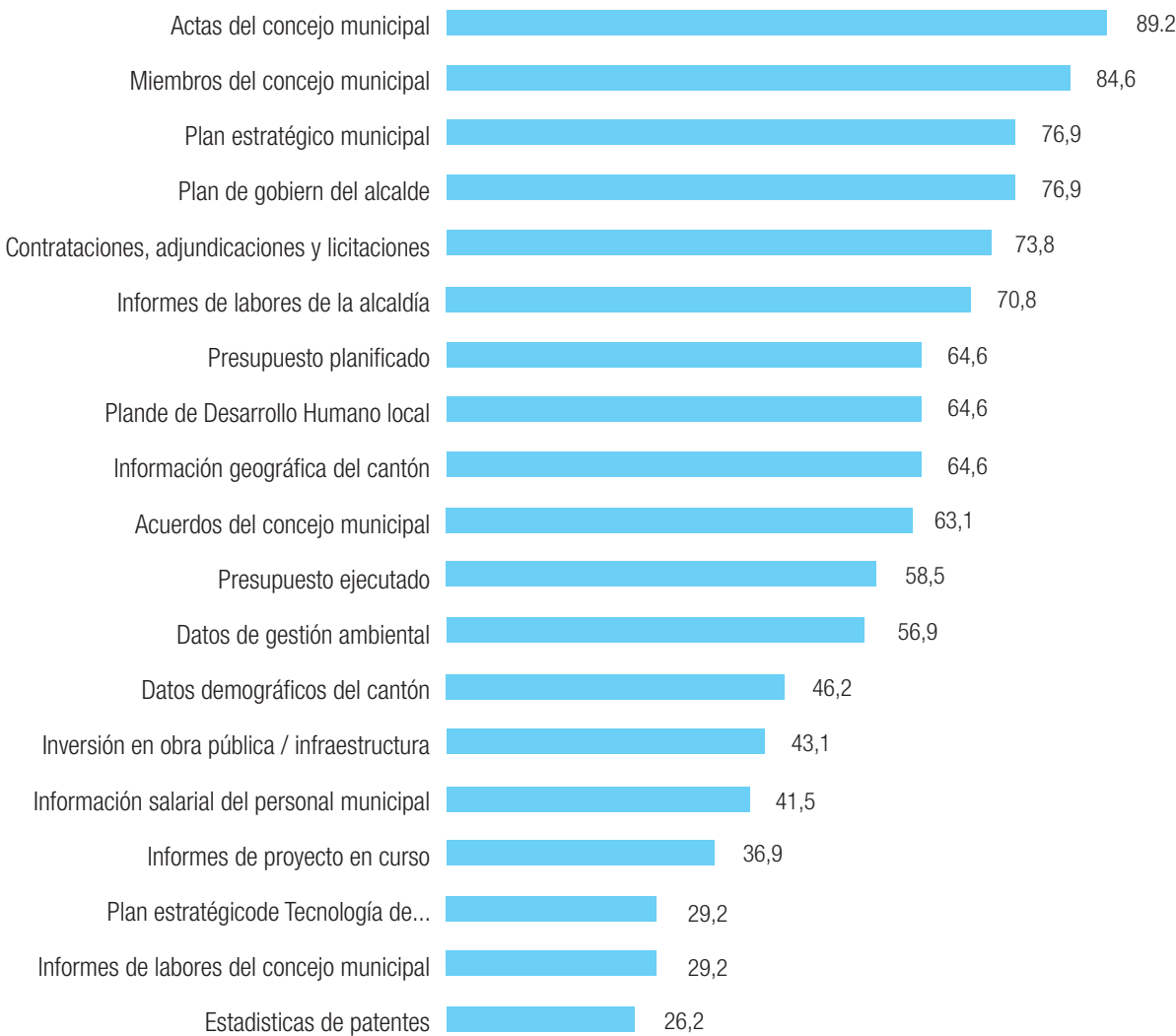
los gobiernos locales. Sobre los resultados que se muestran a continuación es importante valorar dos limitaciones:

1. La lista **no** es exhaustiva. Se genera a partir de la experiencia devengada de anteriores proyectos y censos realizados por Prosic.
2. Se depende de la información suministrada por el informante, misma que puede estar sujeta a distintos errores tales como que el informante se equivoque sobre la disponibilidad o no disponibilidad de la información, o bien que la misma no se encuentre en condiciones óptimas (desactualizada o incompleta,

por ejemplo) lo cual no se estaría capturando en las respuestas obtenidas.

Lo que se observa a nivel general es similar a lo experimentado en otras ediciones del censo donde las actas del consejo municipal, miembros del concejo municipal, plan estratégico municipal y plan de gobierno del alcalde son de los elementos más comunes disponibles en la mayor cantidad de municipalidades. Aún así, se siguen observando muchas falencias en la disponibilidad de la información en línea. Cabe preguntarse qué tipo de estrategias podrían desarrollarse en los gobiernos locales para que esto mejore.

Figura 3.16. Información disponible en página web



Fuente: Elaboración propia.

3.3.8. Departamento de TI

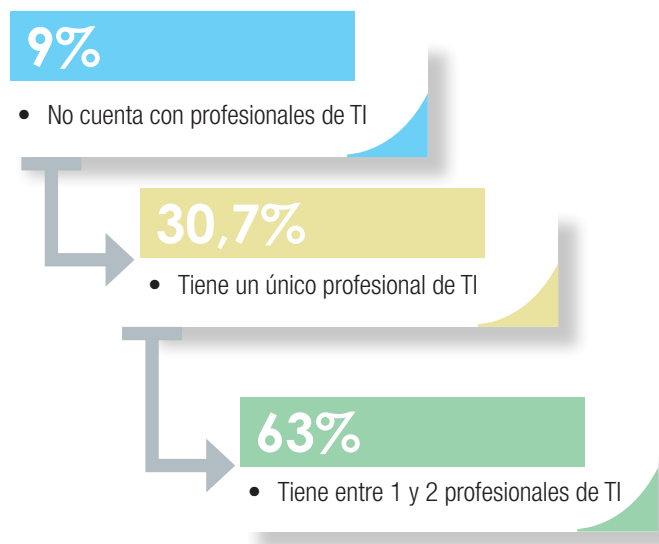
Los departamentos de TI son responsables de desarrollar, operar y mantener los sistemas informáticos de una institución. Pese a la importancia que estos tienen para el desarrollo de la e-Municipalidad, a lo largo de los censos realizados por Prosic se ha mostrado que, en general, los gobiernos locales cuentan con equipos de TI débiles o incluso inexistentes en algunas ocasiones. Así, para el censo 2019 se encontró que un 19% de los gobiernos locales no contaba con un departamento de TI como tal, cifra que fue del 21% en el censo del 2021.

En este sentido la buena noticia para el Censo 2023 es que disminuyó la cantidad de instituciones evaluadas que no contaban con departamento de TI a un 14%: Tarrazú, Jiménez, Guatuso, León Cortés Castro, San Mateo y Turrubares, así como los concejos municipales de distrito de Cóbano, Cervantes y Peñas Blancas³. De estos, hay 6 gobiernos locales que, además de no tener un departamento como tal, tampoco cuentan con personal de informática dentro de su institución: Jiménez, San Mateo, Turrubares, León Cortés, Tarrazú y el Concejo Municipal de Distrito de Cervantes. Cabe resaltar que la Municipalidad de Coto Brus pasó de no tener un departamento de TI en el 2021 a contar con uno para el presente censo.

Las demás municipalidades no están mucho mejor: 20 municipalidades tienen, cada una, un único informático en planilla. Esto genera importantes recargas laborales que obligan al personal de TI a enfocarse en situaciones de corto plazo, concentrados en la resolución de problemas diarios que surgen en el gobierno local, afectando así los desarrollos o proyectos de más largo plazo que impulsan hacia la digitalización municipal. En contraste los gobiernos locales que más informáticos tienen son San José con 23, Cartago con 10, San Carlos (9), Heredia y Alajuela (8 informáticos cada uno). Por otro lado, 45% de los gobiernos locales dice que cuentan con al menos un informático experto en desarrollo de sistemas de información y un 42% dice contar con al menos un informático experto en área de telecomunicaciones o telemática.

3 En el caso de Cervantes, el concejo cuenta con solo 16 funcionarios y Peñas Blancas, con 25; ambas se colocan entre las instituciones con menor cantidad de personal dentro de los gobiernos locales, por lo que es entendible que no cuenten con un departamento de TI.

Figura 3.17. Algunos datos de profesionales de TI en municipalidades



Fuente: Elaboración propia.

Razón de carga laboral

Entre sus labores, el personal de informática da soporte a otras áreas del gobierno local. En este sentido, los demás funcionarios son clientes internos del departamento (o personal) de informática. A mayor cantidad de funcionarios en la municipalidad, mayor será la carga laboral del departamento de TI. Entre más personas trabajen en el departamento de TI, menor será la carga laboral por persona. Para calcular lo anterior, se calculó una razón de carga laboral, entendida como **la cantidad de personal municipal entre la cantidad de colaboradores en el área de TI**.

La idea general de este cálculo es que el mismo nos indica cuántos usuarios internos debe de atender cada informático que labora la municipalidad. Una limitación importante de este cálculo es que no todos los funcionarios utilizan computadoras de manera rutinaria. Sin embargo, este indicador al menos da una idea y una comparación entre la carga laboral experimentada por los equipos de TI de los distintos gobiernos locales.

Excluyendo las instituciones que carecen de personal de TI mencionadas en párrafos anteriores, los gobiernos locales con la razón más alta de trabajadores por informático son San Rafael (160 trabajadores deben ser atendidos por el único in-

formático que trabaja en la municipalidad), Turrialba (150) y San Ramón (150)⁴. En el extremo opuesto los gobiernos locales con equipos de TI menos sobrecargados son Río Cuarto (23), el Concejo Municipal de Distrito de Peñas Blancas (25), Bagaces (30), Grecia (35) y Carrillo (36).

Provincia	Razón de carga laboral (usuarios internos por informático)
Concejo Municipal de Distrito de Cervantes	sin informáticos
Jiménez	sin informáticos
León Cortés Castro	sin informáticos
San Mateo	sin informáticos
Tarrazú	sin informáticos
Turrubares	sin informáticos
San Rafael	160
Turrialba	150
San Ramón	150
Upala	128
Osa	125
San José	122
Parrita	120
Santa Cruz	117
Montes de Oca	116
Coto Brus	100
Sarchí	100
Tilarán	100
Moravia	100
Tibas	98
Paraíso	95
San Isidro	90
Escazú	90
Santo Domingo	89
Alajuela	88
Desamparados	83
Alajuelita	80

⁴ San Ramón se encuentra mejor que Turrialba en el sentido en que Turrialba cuenta con un único informático (y 150 trabajadores municipales) mientras que San Ramón tiene 300 trabajadores y 2 informáticos. El hecho de que sean 2 informáticos permite algún grado de distribución del trabajo que no se da cuando es solo 1.

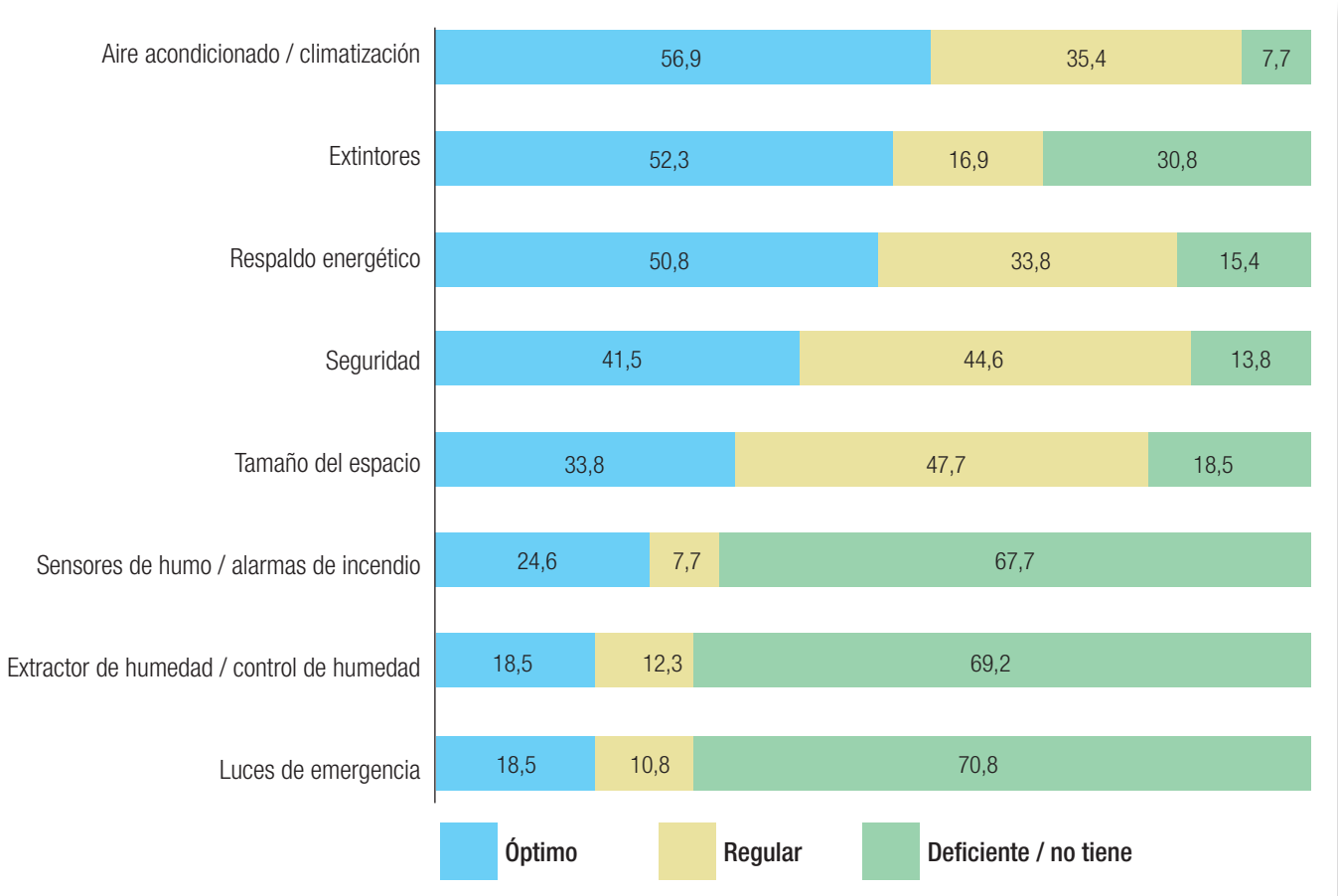
Provincia	Razón de carga laboral (usuarios internos por informático)
Aserri	80
Pococí	80
Guácimo	78
Zarcero	78
Acosta	75
Pérez Zeledón	75
Puntarenas	73
Belen	73
El Guarco	70
Oreamuno	65
Liberia	65
Cartago	65
Concejo Municipal de Distrito Cóbano	61
Guatuso	61
Naranjo	60
Nandayure	58
Abangares	56
Orotina	53
Atenas	50
La Cruz	50
Puriscal	50
San Carlos	50
La Unión	47
Heredia	47
Flores	45
Palmares	45
Nicoya	45
Curridabat	43
Siquirres	40
Dota	39
Hojancha	39
Esparza	38
Carrillo	36
Grecia	35
Bagaces	30
Concejo Municipal Distrito Peñas Blancas	25
Río Cuarto	23

Fuente: Elaboración propia.

Otro aspecto relacionado con TI evaluado desde el Censo del 2021 es el estado de los servidores de la municipalidad. Esta necesidad fue identificada a partir de las respuestas obtenidas en ediciones anteriores del censo, así como conversaciones directas con personal municipal durante los distintos proyectos desarrollados por el Prosic. Al igual que en el 2021, para el 2023 un 73% de los gobiernos locales señala contar con un espacio destinado únicamente a los servidores municipales. Las restantes instituciones tienen espacios mixtos en los que funcionarios comparten un espacio común con los servidores, con la excepción de la Municipalidad de Abangares que señala que, aunque los servidores tienen un espacio destinado a los servidores, este se comparte con bodega de papelería y la Municipalidad de San Ramón, que señala que sus servidores son virtuales (en la nube).

En cuanto a las condiciones en las que se tiene los servidores se consulta sobre varios aspectos sobre los cuáles se puede considerar tres opciones de estado: óptimo, regular o en su defecto, deficiente o no tiene. Los resultados del 2023 se mantienen bastante similares a los del 2021, en donde los 5 aspectos mejor calificados son los de aire acondicionado, extintores, respaldo energético, seguridad y tamaño del espacio. Aun así, es importante que de los anteriores, solo aire acondicionado, extintores y respaldo energético tienen una valoración positiva en más de la mitad de las instituciones. En el otro extremo puede verse que cerca de un 70% de los gobiernos locales encuestados carecen de aspectos que también son de importancia como los sensores de humo, extractores de humedad y luces de emergencia.

Figura 3.18. Estado de los servidores



Fuente: Elaboración propia.

CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES FINALES

Hay importantes avances en los procesos de digitalización en los gobiernos locales, pero también siguen existiendo grandes necesidades y oportunidades de mejora. La ruta, sin lugar a dudas, es hacia la digitalización y la eMunicipalidad, pues esta es una necesidad ineludible ante una ciudadanía costarricense cada vez más conectada.

A nivel del censo el primer resultado es la dificultad en lograr una mayor participación del sector municipal. Para esta 4ta edición del censo se logró el segundo nivel de respuesta más alto con 65 participaciones, esto es una participación del 75% de los gobiernos locales (considerando tanto municipalidades como consejos municipales de distrito). Es decir, 1 de cada 4 instituciones del sector no participó en el censo. Esto se debe por un lado a la dificultad muchas veces de contactar a los gobiernos locales y en segundo, una vez contactados, lograr que efectivamente participen. Un caso extremo en este sentido fue la persona de informática de la Municipalidad de Goicoechea, que fue clara y nos señaló, vía telefónica, que no iba a participar. Las provincias con menor participación porcentual fueron Puntarenas (participaron 5 de 11 municipios y 1 de 3 consejos municipales de distrito) y Limón (participación del 50%).

En aspectos generales algo muy importante es el crecimiento sostenido que ha tenido el uso de drones en los gobiernos locales. Entre 2021 y 2023 se dio un aumento de 13 puntos porcentuales, para un 58,5% de las municipalidades en la actualidad. Este factor es muy relevante porque señala una tendencia muy clara y perfectamente se podrían apalancar a través de proyectos específicamente dirigidos al sector municipal para hacer que el uso de los drones se realice con la mayor eficiencia posible. Actualmente según mencionan los gobiernos locales el principal uso que se le da a los drones es en catastro, con niveles menores de uso por ejemplo para el área de comunicación del gobierno local. En este sentido los programas para fortalecer el uso de los drones podrían ir en dos vías: una que fortalezca aún más su utilización de drones en el área de catastro y otro para fomentar el aprovechamiento de los drones en otros usos adicionales, como en comunicación institucional u otras áreas.

En cuanto al Internet, sobresale que al 2023 parece que los gobiernos locales terminaron de migrar hacia la fibra óptica con un 97% utilizando este tipo de conexión, lo que a su vez se refleja en las velocidades de Internet que se tienen dentro de las municipalidades, donde un 75% cuenta con velocidades de 100 Mbps o más (para el contraste, en el 2019 solo un 14% de los gobiernos locales tenía esta velocidad de conexión). Sin embargo, en el tema de redes hay municipalidades que claramente tienen importantes necesidades de mejora en su cableado estructural, particularmente Puntarenas y Oreamuno que señalan tenerlo en mal estado, así como 10 gobiernos locales que señalan que su cableado se encuentra en estado regular: Montes de Oca, Guatuso, La Cruz, Paraíso, Pococí, San Isidro, San Mateo, Siquirres, Tilarán y Upala.

Por otro lado, pareciese notarse un relativo estancamiento en la digitalización de algunos servicios. Si bien los relacionados con pagos han aumentado en cada censo (pagos de bienes inmuebles, servicios municipales, patentes, entre otros), lo cierto es que la digitalización de otra gran variedad de servicios pareciera no haber aumentado en dos años. En este sentido sí se observa un estancamiento y esto es algo necesario de cambiar para que los gobiernos locales continúen su camino hacia la eMunicipalidad. Esto debe darse incluso desde la gestión institucional, pues aún son muchas las instituciones del sector que no cuentan con planes directamente relacionados con las TIC, ya sea con un plan estratégico de tecnologías de información y comunicación (Petic) o con plan anual operativo de tecnologías de información y comunicación.

En este sentido es necesario trazar hojas de ruta para lograr una transformación digital efectiva en los gobiernos locales. No obstante, finalmente se llega a la problemática señalada en ediciones anteriores: la baja proporción de profesionales de informática en los gobiernos locales. De las instituciones evaluadas un 9% no cuenta con profesionales de TI (del todo), y a eso se le suma un 63% de gobiernos locales que cuentan solo con 1 o 2 profesionales de informática. Es decir, para darle vuelta al dato: solo un 28% de los gobiernos locales cuenta con 3 o más profesionales de informática en su planilla. Avanzar hacia la eMunicipalidad es muy difícil cuando no se cuenta con el capital humano para desarrollarla.

Alejandro Amador Zamora

Licenciado en Economía graduado de la Universidad de Costa Rica (UCR). Desde el 2015 labora como Investigador del Programa Sociedad de la Información y el Conocimiento (Prosic); instancia desde la cual ha desarrollado investigaciones sobre el uso, acceso y apropiación de las TIC en hogares, empresas y gobierno, brecha digital y medición del sector TIC.

alejandro.amadorzamora@ucr.ac.c

REFERENCIAS

- Alderete, M. y Duaz, A. (2021). ¿Participa la ciudadanía en el gobierno electrónico?: el caso de la ciudad de Bahía Blanca, Argentina. Recuperado de <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/147989>
- Amador-Zamora, A. y Castro-Obando, V. (2020). Experiencias en los procesos de digitalización en las municipalidades costarricenses. Recuperado de <http://prosic.ucr.ac.cr/publicaciones>
- Amador-Zamora, A. (2021). Tecnologías de la Información y Comunicación en Gobiernos Locales. En: Prosic Hacia la sociedad de la información y el conocimiento 2021 (pp. 247-326).
- Amador-Zamora, A. (2022). Acceso y uso de las TIC en gobiernos locales. En Prosic Hacia la sociedad de la información y el conocimiento 2022 (pp. 245-274)
- Avaloselizondo. (12 de noviembre, 2021). Gobiernos locales serán claves para la construcción de ciudades inteligentes en Costa Rica. En IFAM. Recuperado de <http://www.ifam.go.cr/?p=5176>
- Banco Mundial. (s.f.). Digital government for development. En The World Bank. Recuperado de <http://www.worldbank.org/en/topic/digitaldevelopment/brief/digital-government-for-development>
- Barahona, J. y Zamora, D. (2018). Índice de experiencia pública digital: informe general. Recuperado de <https://www.experienciapublica.org/wp-content/uploads/Informe-Experiencia-Publica-DigitalINCAE-2017.pdf>
- Barahona, J. y Zamora, D. (2019). Índice de experiencia pública digital: informe general 2019. Recuperado de <https://www.experienciapublica.org/wp-content/uploads/Informe-Experiencia-Publica-Digital-INCAE.pdf>
- Contraloría General de la República [CGR] (2021). Índice de gestión de servicios municipales. Recuperado de https://d1qqtien6gys07.cloudfront.net/wp-content/uploads/2021/10/SIGYD_D_2021017543.pdf
- Contraloría General de la República (2022). Ficha técnica del Índice de Transformación Digital N° DFOE-CAP-SGP-00002-2022. Recuperado de https://drive.google.com/file/d/1PssCKXGMRILAIOT4PkT6WBH50Ay_xWWp/view
- Contraloría General de la República (2022b). Marco de referencia del Índice de Transformación Digital N° DFOE-CAP-00002-2022. Recuperado de <https://drive.google.com/file/d/1ksCBnmtQ2vLQG31Q87ExTRpynFqfEBuI/view>
- Contraloría General de la República [CGR]. (s.f.). Fichas de indicadores índice de gestión de servicios municipales. Recuperado de <https://sites.google.com/cgr.go.cr/igsmcgr/inicio>
- Contraloría General de la República. (s.f.) Índice de Transformación Digital (ITD). Recuperado de <https://sites.google.com/cgr.go.cr/itd/inicio?authuser=0>
- Contraloría General de la República (s.f.B). Formulario del Índice de Transformación Digital. Recuperado de <https://drive.google.com/file/d/1bRsRRwcLJleMDCKrcWMPsIqjPIPE5J9/view>
- Defensoría de los Habitantes y CICAP-UCR. 2022. Circular: suspensión de la evaluación del índice de transparencia del sector público (ITSP) año 2022. <https://www.micitt.go.cr/wp-content/uploads/2022/12/Circular-suspension-evaluacion-ITSP-2022-DHR-CICAP-21.pdf>
- Díaz, M., Pizzán-Tomaguillo, N., Rosales, C., Reátegui, J. y Pizzán-Tomaquillo, S. Servicios de e-Gobierno y satisfacción del usuario en una municipalidad. <https://journals.sapienzaeditorial.com/index.php/SIJIS/article/view/258/137>
- Gong, W. y Bao, Y. (2022). Assessing trust in online collaboration in e-Government during the COVID-19 pandemic: an employee perspective. <https://scholarspace.manoa.hawaii.edu/server/api/core/bitstreams/5f7834ac-8d1a-48e8-bdf9-515d77c1d6af/content>
- Kim, C. y Kim, K. (2021). The institutional change from e-Government toward smarter city; comparative analysis between Royal Borough of Greenwich, UK, and Seongdong-gu South Korea. Recuperado de <https://www.mdpi.com/2199-8531/7/1/42>

- MacLean, D. y Titah, R. (2022). A systematic literature review of empirical research on the impacts of e-Government: a public value perspective. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/puar.13413>
- Malodia, S., Dhir, M., Mishra, M. y Bhatti, Z. (2021). Future of e-Government: an integrated conceptual work. Recuperado de <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0040162521005357>
- May, S. (7 de octubre, 2021). 75 de las 82 municipalidades del país no superan un nivel intermedio según el nuevo índice de la Contraloría. En Delfino.cr, recuperado de <https://delfino.cr/2021/10/75-de-las-82-municipalidades-del-pais-no-superan-un-nivel-intermedio-segun-el-nuevo-indice-de-la-contraloria>
- Medina-Quintero, J., ábrego-Almazán, D., Echeverría-Ríos, O. (2021). Satisfacción, facilidad de uso y confianza del ciudadano en el gobierno electrónico. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S2448-76782021000100004&script=sci_arttext
- Morales, V. y Bayona, S. (2020). Modelo conceptual de desarrollo de e-Gobierno para las municipalidades. https://media.proquest.com/media/hms/PFT/1/WKI9G?_s=Qg4A2L0Ff1XMKOMddvo%2BA1KR0IQ%3D
- Pazmiño-Sarango, M., Naranjo-Zolotov, M. y Cruz-Jesus, F. (2021). Assessing the drivers of the regional digital divide and their impact on eGovernment services: evidence from a South American country. Recuperado de https://research.unl.pt/ws/portalfiles/portal/36054508/Drivers_regional_digital_divide_impact_eGovernment_services_South_American_country.pdf
- Pérez, R. (23 de abril, 2019). Gobierno digital municipal: ¿primer o último eslabón entre los servicios públicos y la vida digital? En Banco de Desarrollo de América Latina. Recuperado de <https://www.caf.com/es/conocimiento/visiones/2019/04/gobierno-digital-municipal-primer-o-ultimo-eslabon-entre-los-servicios-publicos-y-la-vida-digital/>
- Programa de las Naciones Unidas [PNUD], 2023. Atlas de desarrollo humano cantonal en Costa Rica, 2022. <https://www.undp.org/es/costa-rica/publicaciones/atlas-de-desarrollo-humano-cantonal-2022>
- Programa Sociedad de la Información y el Conocimiento [Prosic]. (2020). Base de datos del II Censo Nacional de Tecnologías de Información y Comunicación en las Municipalidades [base de datos]. Recuperado de <http://prosic.ucr.ac.cr/publicaciones>
- Unión Nacional de Gobiernos Locales [UNGL]. (2022). Informe de labores 2021-2022. Recuperado de https://ungl.or.cr/images/centro_de_informacion/informes_de_gestion/Informe_de_Gestion_UNGL_Mayo_2022.pdf
- Unión Nacional de Gobiernos Locales [UNGL], (s.f.). ¿Qué es la UNGL? Unión Nacional de Gobiernos Locales. <https://www.ungl.or.cr/index.php/conozcanos/ungl/que-es-la-ungl>
- Zamora, D. (s.f.) [documento contiene fecha de febrero 2021, sin embargo el mismo documento señala que se recopiló información en diciembre 2021, por lo que la fecha es inconsistente]. Índice de Transparencia del Sector Público Costarricense; resultados 2021. Recuperado de https://www.dhr.go.cr/Red_de_transparencia/indice_transparencia/resultados_itsp/2021/Resultados_ITSP_2021.pdf
- Zamora, D. (2018). Índice de transparencia del sector público costarricense basado en sitios web: resultados 2018. Recuperado de http://www.dhr.go.cr/Red_de_transparencia/indice_transparencia/resultados_itsp/2018/Resultados_ITSP_2018.pdf
- Zamora, D. (2018). Documento metodológico: índice de transparencia del sector público costarricense. Recuperado de http://www.dhr.go.cr/transparencia/compras_y_contrataciones/metodologia_itsp/Documento%20Metodologico%20ITSP.pdf
- Zamora, D. (2019). Índice de transparencia del sector público costarricense basado en sitios web: resultados 2019. Recuperado de http://www.dhr.go.cr/Red_de_transparencia/indice_transparencia/resultados_itsp/2019/resultados_its_2019.pdf
- Zamora, D. (2019). Base de datos de resultados del ITSP 2019 [base de datos]. Recuperado de http://www.dhr.go.cr/red_de_transparencia/indice_de_transparencia_del_sector_publico.aspx

Acceso y uso de las TIC en los hogares costarricenses

Capítulo

04

Alejandro Amador Zamora
Dariel Amador Pérez

Las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) son parte de nuestra vida diaria, al punto que ya muchas personas no nos imaginamos nuestra cotidianidad sin el uso constante de las TIC. Pensemos en nuestra rutina de las mañanas y cuántas veces recurrimos a Internet a través de nuestro teléfono móvil en esas primeras horas del día. En este sentido Costa Rica es un país afortunado dentro de Latinoamérica, con niveles importantes de penetración tecnológica: 83% de nuestros hogares se encuentran conectados y la gran mayoría de costarricenses contamos con un teléfono móvil inteligente. Sin embargo, no todas las personas y no todos los hogares tienen las mismas posibilidades de acceso a la tecnología y es ahí cuando entra el tema de la brecha digital.

Entendemos la brecha digital como esas diferencias o desigualdades existentes en las posibilidades que tienen las personas u hogares para acceder a la tecnología. Existen una serie de variables socioeconómicas que afectan estas posibilidades de acceso: nivel de estudios, ingresos, zona geográfica entre otros. El estudio de la brecha digital debe ser algo constante, pues se necesitan datos actualizados de las dinámicas de inclusión-exclusión social digital para la generación constante de política pública que busque disminuir este tipo de desigualdad. Es por esto que al igual que otros años, este capítulo se enfoca en comprender la brecha digital de hogares y el impacto que tienen diferentes factores en la posibilidad que tienen los hogares de acceder a la tecnología.

El capítulo inicia con un abordaje teórico de la brecha digital, su definición y la enumeración de los principales factores que inciden sobre esta. La segunda parte reporta los resultados de Costa Rica en el Índice de Impulsores de Asequibilidad y el Índice de Preparación de la Red, que contextualizan la situación del país en el marco internacional. Seguidamente, se presentan datos de la Superintendencia de Telecomunicaciones (Sutel), específicamente las estadísticas del sector telecomunicaciones en aspectos de gran importancia para los hogares como lo son la telefonía móvil, el internet móvil y el internet fijo así como algunos datos sobre el comportamiento de los precios de información y comunicación provenientes del Índice de Precios al Consumidor de Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).

La cuarta sección es la más amplia, donde se toman los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho)

para retratar la realidad del país en el primer nivel de brecha (acceso), estudiando el impacto que tienen variables específicas (ingresos, nivel de estudios, zona geográfica, discapacidad, jefatura femenina, entre otros) sobre la tenencia de dispositivos como la computadora, Internet y telefonía móvil. El capítulo concluye con las consideraciones finales.

4.1 ¿QUÉ ES LA BRECHA DIGITAL?

En el contexto de la revolución digital, las TIC se han convertido en una herramienta esencial en nuestro quehacer diario. Cada vez más todas nuestras actividades (sociales, políticas, económicas, lúdicas, educativas, entre otras) son desarrolladas en compañía de medios digitales. Esta realidad incluso se aceleró durante las medidas de aislamiento impuestas en muchos países durante la pandemia.

Sin embargo, la capacidad de acceder a la tecnología no es la misma para todas las personas, hogares, territorios y países. La revolución digital también plantea nuevas dinámicas de inclusión-exclusión, en donde aparece una nueva clase de desigualdad en la que aquellas personas que no logran acceder a las TIC corren el riesgo de quedar aisladas de la sociedad digital. A esto es a lo que llamamos la brecha digital.

4.1.1 Definiendo la brecha digital

El concepto de brecha digital apareció por primera vez en la década de los años 80 (Amador, 2020). Desde entonces, ha ido evolucionando conforme han avanzado los procesos de digitalización en la sociedad. Sin embargo, más allá de esta evolución conceptual, la brecha digital es sin duda, como han dicho otros autores, la desigualdad del siglo XXI (Alva de la Selva, 2015).

Si bien en términos generales la brecha digital es esa diferencia en las posibilidades de acceso a la tecnología, hay varios aspectos específicos que pueden ser evaluados. Se puede hablar por ejemplo de distintos niveles de brecha. Existe un primer nivel de acceso que se centra en saber si la unidad de estudio (por ejemplo, personas, hogares, empresas, territorios o países) tiene o no tiene acceso a una determinada tecnología o a un conjunto de tecnologías. Este primer

nivel de acceso es binomial: tiene o no tiene acceso; por lo mismo, es relativamente más sencillo de medir.

Un segundo nivel, más complejo en su medición, es sobre el nivel de uso. Esta medición es más compleja, pues implica definir una medición de la capacidad de uso de la tecnología (Alva de la Selva, 2015). Estudios específicos de capacidad de uso dependerán en buena medida del tipo de población con la que se esté trabajando. Un ejemplo de esto son los estudios sobre brecha digital en docentes universitarios realizados por Prosic tanto en el informe 2022 (Barboza-Solórzano, 2022) como en este informe (Capítulo 5). En este tipo de casos, para conocer la brecha sobre capacidad de uso se determinaron una serie de aspectos específicos relacionados con la docencia universitaria.

Otro aspecto importante de considerar en cuanto a brecha es la calidad de la tecnología: existe una gran variedad de teléfonos móviles, computadoras, tablets u otro tipo de dispositivos, con capacidades muy diferentes. No es lo mismo lo que una persona puede realizar en un teléfono móvil de gama baja, viejo, que con uno costoso, de gama alta, recién salido al mercado. Sin embargo, ambas personas darán como positivo en cuanto al primer nivel de brecha: tenencia.

4.1.2 Factores de la brecha digital

La brecha digital es un fenómeno multidimensional. Es por ende multicausal y son muchos los factores que afectan las posibilidades de acceso de las personas a las TIC y que en conjunto generan esta desigualdad digital; estos componentes son económicos, demográficos y culturales (Martínez-Domínguez, Gomez-Navarro y Morales López, 2021). Particularmente la UNESCO (2005) resalta los siguientes como los principales factores que influyen en la brecha:

Ingresos: El acceso a las TIC está condicionado a un acceso previo a los medios suficientes y necesarios para estas (Martínez-Domínguez, Gomez-Navarro y Morales López, 2021). Las tecnologías, particularmente las más novedosas, suelen ser costosas, lo que implica una importante barrera de acceso para las personas u hogares de menores ingresos. En contraste, grupos de personas de mayores ingresos tendrán mayor facilidad de adquirir la nueva tecnología; lo mismo sucede con países más ricos con respecto

a naciones con menores ingresos. Una forma de impactar positivamente en la reducción de la brecha por ingresos, en este sentido, es haciendo la tecnología más asequible de ahí la gran importancia que tienen las distintas medidas que se puedan tomar desde la política pública para incentivar la reducción de precios de tecnologías claves (como el Internet, las computadoras, entre otros) pues reducciones en sus costos disminuyen la brecha por nivel de ingresos. Del mismo modo políticas públicas que promuevan la dotación tecnológica a personas u hogares de menores ingresos también impactan en la reducción de este tipo de brecha.

Geografía – Zona Rural: Quizá la clasificación geográfica por antonomasia es la división entre zonas urbanas y rurales. Las zonas urbanas suelen ser aquellas que concentran mayores densidades poblacionales, haciendo que sea mucho más viable hacer inversiones en telecomunicaciones de gran tamaño, así como planes y programas de conectividad. Esto hace que en la zona urbana se disponga de mejor infraestructura que en zonas rurales, lo cual impacta negativamente en las posibilidades de acceso a la tecnología en las últimas. En el caso costarricense, son varios los cantones con densidades poblacionales inferiores a los 20 habitantes por kilómetro cuadrado, mientras que en contraste son muchos los cantones del casco metropolitano que exceden los 3000 habitantes (Instituto Nacional de Estadística y Censos, [INEC], 2022). La baja densidad poblacional en zonas rurales requiere que la inversión en telecomunicaciones sea impulsada mediante la intervención estatal, muchas veces en forma de subvenciones que hagan más rentable que las empresas de telecomunicaciones inviertan en este tipo de lugares.

La edad: Los grupos etarios han crecido en distintos momentos del auge de la revolución tecnológica, por lo que existen diferencias entre las diversas edades sobre el manejo y la familiaridad de las TIC. Hay un contraste entre los grupos más jóvenes que han crecido bajo el contexto de la revolución tecnológica (desarrollando mayor familiaridad en el uso de diversas tecnologías) con respecto a la población adulta mayor. Esto genera una exclusión de las personas de mayor edad en la inserción o formación para el uso de estas tecnologías, provocando así una importante brecha digital entre ambos grupos. Un elemento crítico para disminuir la brecha generada por la edad es la alfabetización digital, sin embargo, la misma debe considerar las

particularidades socioculturales de este tipo de poblaciones para que la alfabetización sea efectiva.

Brecha digital de género: Como se menciona en informes anteriores, la brecha digital de género está interrelacionada con otras problemáticas de género dentro de las cuales una muy clara es la poca participación femenina en carreras universitarias del ámbito tecnológico (Amador, 2021). El impacto que tiene el sexo en cuanto a hogares del país (hogares de jefatura femenina) es bajo como se observa en los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) reportados tanto en este informe como en anteriores, sin embargo, sí prevalecen importantes brechas que deben considerarse. Evidencia de esto son las bajas tasas de participación de las mujeres en las carreras relacionadas con ciencia, tecnología, matemática e ingeniería.

Idioma: Gran parte del contenido a disposición en la red está disponible en inglés, lo cual se configura como un importante filtro para aquellas personas que no saben este idioma. Si bien en la actualidad hay mayor pluralidad de idiomas en la web –En 1990 el 80% del contenido en línea era en inglés en contraste con un 30% del mismo en la actualidad (Amador, 2021)–, lo cierto es que en el contexto de la revolución digital conocer el idioma da una importante ventaja frente a quienes no lo hablan.

Nivel educativo: Existe una correlación entre la educación formal y la capacidad de utilizar de manera eficiente las TIC. La educación formal tiene un impacto directo en la alfabetización digital de las personas; son diversos los estudios que demuestran que personas con mayor nivel educativo suelen tener mayor acceso a la tecnología.

El empleo: En muchos países, el acceso a Internet sólo se efectúa en los lugares de trabajo y los “cibercafés”, que distan mucho de estar al alcance de todos los bolsillos. La brecha tecnológica va a menudo unida a la brecha en materia de empleo. Sin embargo, en el caso costarricense, estudios previos han demostrado que el tener empleo no parece tener un efecto estadísticamente significativo en la tenencia de tecnología en los hogares costarricenses (Amador, 2019 y Amador, 2020).

La integridad física: Las TIC pueden ser valiosas herramientas para la eliminación de las distintas barreras a las que se enfrentan las poblaciones con discapacidad. Pese a esto, también se corre el peligro de una exclusión digital que deje por fuera a este tipo de poblaciones de los espacios digitales, por lo que garantizar el acceso a la tecnología a esta población es de gran importancia.

La inclusión de personas con discapacidades es compleja, pues los distintos tipos de discapacidad (ya sean físicos, mentales o cognitivos) presuponen retos muy variados para hacer uso de las TIC. Adicionalmente las personas con discapacidad tienen una serie de costos asociados a su condición, los que disminuyen el ingreso disponible a la tecnología, generando un efecto ingreso a sus posibilidades de acceso a la misma.

Otras variables:

Si bien es cierto la UNESCO señala los factores previamente enumerados como los que tienen una mayor incidencia en la brecha digital, estos no son los únicos que pueden tener efectos adversos en las posibilidades de acceso a la tecnología. Otras variables que han sido consideradas en estudios son: pertenecer a una población indígena (Martínez-Domínguez, Gomez-Navarro y Morales López, 2021) u otras etnias específicas (Botello-Peñaloza, 2015), estado civil, presencia de hijos y tamaño del hogar (Amador, 2022), entre otros.

Como se ha mencionado en informes anteriores (Amador 2022, Amador 2021), la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) hace referencia a una serie de indicadores importantes a conocer sobre las TIC en los hogares. Son de especial relevancia la tenencia de un grupo de tecnologías en el hogar: radio, televisor, teléfono fijo, teléfono fijo, teléfono móvil, computadora e Internet principalmente, así como la cantidad de personas que utilizan las tecnologías y para qué las utilizan. Dentro de las anteriores, una de las tecnologías más importantes a evaluar en los hogares es el Internet pues, como se menciona en informes anteriores (Amador, 2020), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) señala como relevante conocer niveles

de penetración, velocidad, seguridad, asequibilidad, cantidad de usuarios, actividad en línea, aptitudes TIC de la población, por nombrar algunas.

4.2 COSTA RICA EN ÍNDICES INTERNACIONALES

Es importante conocer la situación costarricense en su contexto mundial. Dar seguimiento al desempeño del país en índices internacionales relacionados con el tema tecnológico permite vislumbrar cómo ha sido el avance de Costa Rica en estos temas en comparación a la dinámica observada en otros países y regiones. En ese sentido, la presente sección incluye los resultados del país en el Índice de Impulsores de Asequibilidad de la Alianza para el Internet Asequible y el Índice de Preparación de la Red.

4.2.1 Índice de Impulsores de Asequibilidad - Alianza para la Internet Asequible

Desde el 2018, la Alianza para el Internet Asequible (A4AI por sus siglas en inglés) desarrolla el Índice de Impulsores de Asequibilidad (ADI por sus siglas en inglés). El objetivo de este índice no es medir directamente el costo del servicio de Internet sino las políticas, marcos regulatorios y condiciones de mercado de un país que se supone inciden de manera positiva en la reducción de los costos de Internet de banda ancha. Es decir, el estudio se centra en las variables o elementos subyacentes de política pública que promueven la reducción de precios.

Es importante recordar que la asequibilidad de la tecnología es un aspecto de gran importancia para disminuir la brecha digital ya que, como se mencionó antes en el capítulo, el nivel de ingresos es uno de los principales factores de la brecha y, a mayor asequibilidad, menor es el efecto que los ingresos tienen sobre la misma. Para medir esto, el ADI se divide en dos subíndices: infraestructura y acceso:

El **subíndice de infraestructura** mide el despliegue y alcance de la infraestructura y operaciones al lado de los

marcos regulatorios de políticas implementadas para incentivar y permitir la expansión y una inversión costo-efectiva en infraestructura para el futuro.

El **subíndice de acceso** mide las actuales tasas de adopción de banda ancha y los marcos regulatorios puestos en marcha para incentivar el crecimiento y asegurar provisión de un acceso asequible y equitativo al internet.

Además, para el cálculo de estos subíndices, el ADI evalúa el progreso de la política pública en seis categorías diferentes:

- **Ambiente regulatorio:** otorgamiento de licencias, transparencia regulatoria y libre competencia, competencia de mercado y decisiones basadas en evidencia.
- **Estrategia de banda ancha:** planes nacionales de banda ancha y guías para la inversión pública.
- **Acceso público y universal:** subsidios a los usuarios, inversiones de acceso público y estrategias de servicio y acceso universal.
- **Infraestructura:** derechos de uso y posicionamiento de torres.
- **Manejo del espectro:** planificación hacia el futuro, transparencia en las asignaciones y colocaciones.
- **Género:** se toman en consideración los objetivos de género.

Calificaciones positivas en el ADI están correlacionadas con reducciones en el costo de Internet, tanto para el sector empresarial como para los hogares.

Al momento de la redacción de este informe, la versión más reciente del reporte de asequibilidad sigue siendo la del 2021, que ya fue abordada en el Informe Prosic del año pasado (Amador, 2022). Sin embargo, a modo de resumen lo más importante de resaltar es que Costa Rica ha mantenido, del 2019 al 2021, la tercera posición del ADI con un puntaje de 87,15, por debajo únicamente de Malasia y Colombia, lo que señala que el país cuenta con una situación privilegiada en los distintos factores que afectan de manera positiva la asequibilidad del Internet de banda ancha.

Tabla 4.1. Primeros 10 países del ADI 2021

País	Subíndice de infraestructura	Subíndice de acceso	ADI
1. Malasia	69.98	98.36	89.27
2. Colombia	76.13	89.48	87.82
3. Costa Rica	68.06	96.29	87.15
4. Perú	77.00	81.20	83.89
5. Argentina	68.16	86.37	81.94
6. Tailandia	62.85	89.93	81.02
7. Turquía	64.97	78.15	75.89
8. México	72.78	69.06	75.22
9. Marruecos	62.30	75.95	73.31
10. India	60.88	75.50	72.32

Fuente. Elaboración propia con datos de la A4AI 2021.

En la misma línea, Costa Rica es el único país de Centroamérica que logra alcanzar el umbral de asequibilidad de “1 por 2”. Este es un umbral definido por la Comisión de Banda ancha de la Organización de Naciones Unidas (ONU) que quiere decir que 1 Gb de datos móviles no debe costar (es decir, no debe pasar el umbral) más de un 2% del ingreso promedio mensual del país. La A4AI señala este giga de datos como el mínimo que requiere un individuo para poder hacer un uso efectivo de internet.

4.2.2 El Índice de Preparación de la Red 2022

El Índice de Preparación de Red (Network Readiness Index o NRI en inglés) fue elaborado por el Foro Económico Mundial (FEM) en el periodo 2000 –2016. Tres años después el

índice regresó, pero bajo la cobija del Portulans Institute, un instituto creado por los autores originales del índice con el objetivo de dar continuidad a esta importante medición.

El NRI tiene por objetivo ser una herramienta cuantitativa que pueda servir tanto para los hacedores de política pública como por el sector privado, la academia y la sociedad civil. En el prefacio del Índice 2020 señalaban los autores que, para ellos, las métricas, los datos y la evidencia ayudan a los países a enfrentar los desafíos a la vez que pueden identificar las lecciones aprendidas de otras economías alrededor del mundo (Dutta y Lanvin, 2020).

El NRI es un índice compuesto a partir de tres niveles. En su primer nivel, el índice se subdivide en 4 pilares: tecnología, personas, gobierno e impacto. Esto a su vez se dividen en sub-pilares como se muestra en la Figura 4.1

Figura 4.1. Composición del NRI



Fuente: Elaboración propia con datos de Dutta y Lanvin (2023).

Principales resultados y mensajes del NRI 2022

El índice 2022 muestra importantes cambios en su top 10 de países. Estados Unidos, que para los NRI 2019-2020 ocupó la 8va posición y para el NRI 2021 la 4ta, logra

ascender al primer puesto del índice para el NRI 2022. Países Bajos, por su parte, pierde el primer puesto y se coloca más bien en el puesto número 4. Singapur ocupa en el 2022 la segunda posición al igual que lo hizo en el 2019. Además, es la primera vez que Corea del Sur logra colocarse dentro de los primeros 10 países del índice.

Tabla 4.2. Países con mejor desempeño en el NRI 2019-2022

	NRI 2019	NRI 2020	NRI 2021	NRI 2022
1	Suecia	Suecia	Países Bajos	Estados Unidos
2	Singapur	Dinamarca	Suecia	Singapur
3	Países Bajos	Singapur	Dinamarca	Suecia
4	Noruega	Países Bajos	Estados Unidos	Países Bajos
5	Suiza	Suiza	Finlandia	Suiza
6	Dinamarca	Finlandia	Suiza	Dinamarca
7	Finlandia	Noruega	Singapur	Finlandia
8	Estados Unidos	Estados Unidos	Alemania	Alemania
9	Alemania	Alemania	Noruega	República de Corea
10	Reino Unido	Reino Unido	Reino Unido	Noruega

Fuente: Elaboración propia con datos de Dutta y Lanvin (2023).

Sigue la tendencia de que los 10 países con mejores calificaciones en el ranking sean países de altos ingresos. Además, al igual que en años anteriores se observa una fuerte presencia europea (7 de 10 países), particularmente de los países nórdicos. En el extremo opuesto, África con-

tinúa siendo la región más atrasada; su país más alto en el ranking general es Sudáfrica (70), seguido por la isla de Mauricio (71) y Kenia (84). La Figura 4.2 muestra los tres mejores países por región.

Figura 4.2. Países mejor calificados por región NRI 2022



Fuente: Elaboración propia con datos de Dutta y Lanvin (2023).

Costa Rica (y Latam) en el NRI

Los tres mejores países de Latinoamérica en el NRI 2022 son Chile (43 en la tabla general), Brasil (44) y Uruguay (47). Costa Rica, que en el 2021 perdió la tercera posición de la región mantiene su 4to puesto en el 2022, así como la posición general de la tabla en el puesto 56. Cabe resaltar que Brasil da una importante mejora pasando del puesto 52 al 44, superando a Uruguay en la tabla general. En contraste, países que perdieron varias posiciones en el último año fueron Perú (5 puestos), Paraguay (5) y Panamá (8). Si bien es cierto Costa Rica mantiene el mismo puesto que el año pasado (56), este es menor que el del 2020 (54) y el del 2019 (50). Esto quiere decir que en un periodo de 3 años, el país fue superado en calificación por 6 naciones.

Tabla 4.3. Posición de los países latinoamericanos en la tabla general del NRI 2019 - 2021

	2019	2020	2021	2022
Chile	42	50	44	43
Brasil	59	59	52	44
Uruguay	46	47	49	47
Costa Rica	50	54	56	56
Argentina	58	60	58	57
México	57	63	59	60
Colombia	69	72	65	66
Perú	77	80	73	78
Panamá	74	77	75	83
Rep. Dominicana	82	75	82	85
Ecuador	85	85	90	86
Paraguay	88	92	88	93
El Salvador	94	95	98	96
Bolivia	n.d.	101	94	97
Honduras	97	102	104	105
Guatemala	96	106	105	106
Venezuela	102	108	n.d.	n.d.

Fuente: Elaboración propia con datos de Dutta y Lanvin (2023).

En el índice global, Costa Rica sigue manteniendo el puesto número 56, dos puestos más abajo que en el 2020. Sin embargo, su nota disminuyó ligeramente pasando de 53,81 en el NRI 2021 a un 53,34 en el 2022. Cabe resaltar que al hacer el análisis de la calificación del país, por pilares, si bien se cae dos puestos tanto en gobernanza como en impacto, el país tuvo un importante aumento en el pilar de tecnología (Tabla 4.4). Al examinar la mejora en dicho pilar, se observa que es en el subpilar de acceso donde se da un importante avance (Tabla 4.5).

Tabla 4.4. Posición de Costa Rica, por pilar del NRI 2021-2022

	NRI 2021	NRI 2022
Tecnología	55	46
Personas	78	75
Gobernanza	56	58
Impacto	42	44
NRI General	56	56

Fuente: Elaboración propia con datos de Dutta y Lanvin (2023).

Tabla 4.5. Posición de Costa Rica, subpilares de tecnología del NRI 2021-2022

	NRI 2021	NRI 2022
Acceso	69	50
Contenido	66	65
Tecnologías del futuro	35	37
Tecnología	55	46
NRI General	56	56

Fuente: Elaboración propia con datos de Dutta y Lanvin (2023).

4.3. ESTADÍSTICAS TIC EN COSTA RICA

En la presente sección, se muestran las estadísticas del sector telecomunicaciones de la Superintendencia de Telecomunicaciones (Sutel) y se ahonda en aspectos de gran importancia para los hogares como lo son la telefonía móvil, el internet móvil y el internet fijo así como algunos datos sobre el comportamiento de los precios de información y comunicación provenientes del Índice de Precios al Consumidor de Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).

4.3.1. Estadísticas del sector telecomunicaciones (Sutel)

Todos los años la Sutel presenta las estadísticas del sector telecomunicaciones. Las mismas son generadas desde los oferentes de servicios, por lo que los datos se generan a partir de la información suministrada por los operadores de telecomunicaciones. Según mencionó Walter Herrera en el Programa Café Digital de Prosic del 31 de agosto del 2023, el primero de estos informes de estadísticas del sector telecomunicaciones se generó en el 2014. Este documento genera datos que permiten al sector conocer las tendencias del mercado nacional y a la academia generar investigación y análisis del estado del sector en el país. Esto convierte al informe en una importante herramienta para la generación de información para los distintos actores, así como para la formulación de política pública.

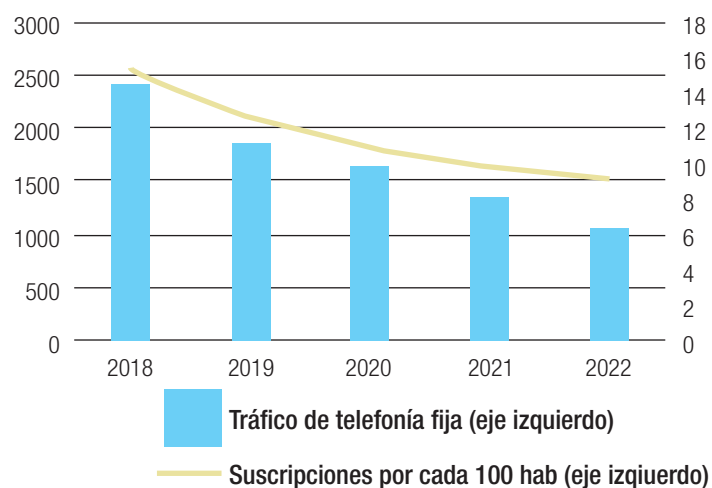
Las estadísticas del sector telecomunicaciones aportan una idea de la evolución del mercado, que está compuesto en buena medida por los hogares costarricenses que consumen productos tecnológicos. Por esto, a continuación, se detallan algunos datos relevantes a conocer cuando se habla de las TIC y la brecha digital en los hogares costarricenses que además se relacionan mucho con la sección 4.5 en donde se abordan de manera más directa los hogares costarricenses a través de la Encuesta Nacional de Hogares del INEC¹.

1 El informe más reciente de Sutel: *Estadísticas del sector telecomunicaciones 2022* fue publicado en el 2023. En ocasiones anteriores esto ha sido motivo de algunas confusiones por parte de los lectores, por lo que en esta ocasión se hace esta aclaración para evitar confusión.

Telefonía fija

En el 2018 existían un poco más de 763 mil suscripciones a telefonía fija. En contraste, al 2022 son un poco menos de las 489 mil suscripciones, lo que representa una reducción de un 36%. En términos de penetración, esto implica una reducción de 15,3 suscripciones por cada 100 habitantes en el 2018 a tan solo 9,4 en el 2022.

Figura 4.3. Tráfico y suscripciones a telefonía fija 2018 - 2022



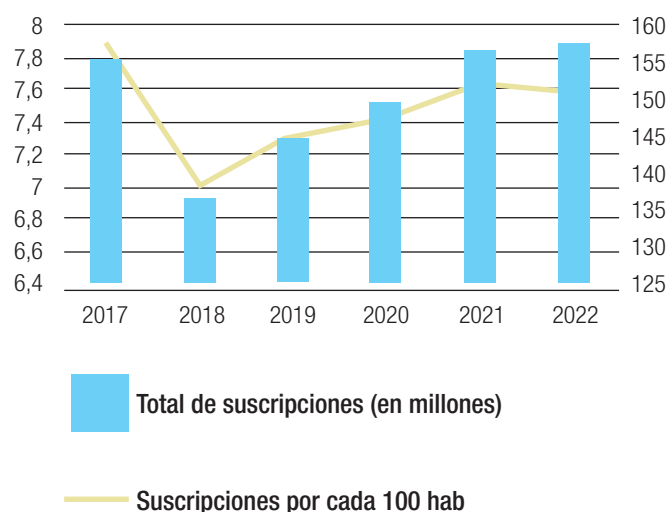
Nota: tráfico en millones de minutos por año.

Fuente: elaboración propia con datos de Sutel 2023.

Telefonía móvil

Como se ha dicho en informes anteriores, en el caso de la telefonía móvil existen más suscripciones que habitantes. Para el 2022 se tienen 7,87 millones de suscripciones que a su vez representan una penetración de 151,1 suscripciones por cada 100 habitantes. Un dato curioso es que, si bien aumentó el total de suscripciones entre el 2021 y el 2022 (de 7,83 millones a 7,87 millones), la tasa de penetración tuvo una ligera reducción (de 151,7 a 151,1). La tasa más alta de penetración se tuvo en 2017 (157,2%).

Figura 4.4. Suscripciones a telefonía móvil 2017-2022



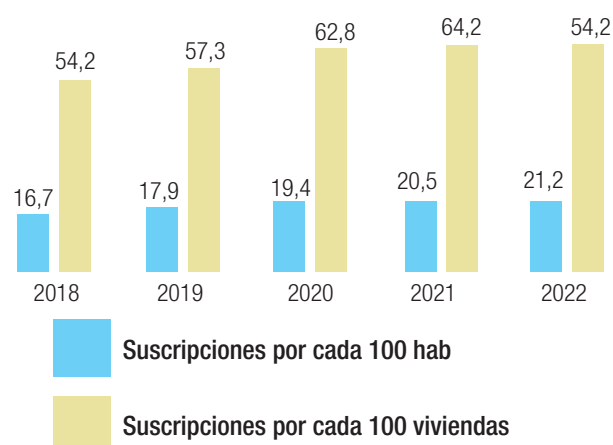
Fuente: Elaboración propia con datos de Sutel 2023.

En cuanto al comportamiento de las suscripciones móviles, la mayoría de estas (61,9%) son de la modalidad prepago, si bien esta modalidad ha venido mostrando una disminución porcentual desde el 2018 (en 2018 un 68,1% de las suscripciones eran prepago). Además, en cuanto a la cuota de mercado que manejan los operadores, a nivel agregado, al 2022 el mayor operador es Liberty (46,4%) que ha mostrado un aumento constante en cuota de mercado desde el 2018. En segundo lugar, se ubica el Instituto Costarricense de Electricidad -ICE-(32,5%) y de tercero Claro (21,2%). Sin embargo, la distribución de mercado cambia de manera importante al analizarlo por tipo de suscripción, pues el ICE lidera el servicio postpago (44,1%) que genera mayores ingresos por afiliado.

Internet fijo

No sólo continua la tendencia de crecimiento en cuanto a la cantidad de suscripciones a Internet fijo, sino que además los datos más recientes muestran un crecimiento acelerado de las suscripciones a Internet de fibra óptica. En cuanto a suscripciones totales, el país se coloca en 1,1 millones que a su vez implica un crecimiento de 4,4% con respecto al año anterior. En total, la tasa de penetración del servicio fijo de internet es de 21,2 suscripciones por cada 100 habitantes o bien, de 64,2 suscripciones por cada 100 viviendas. Estos porcentajes han aumentado año con año.

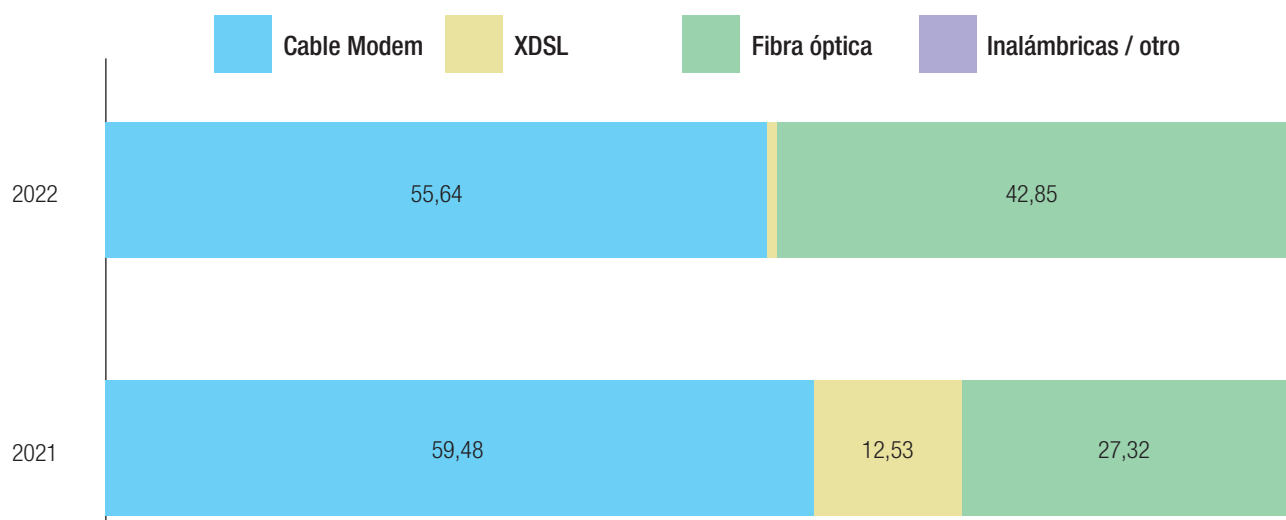
Figura 4.5. Tasa de suscripciones a Internet fijo 2018-2022



Fuente: Elaboración propia con datos de Sutel 2023.

Por otro lado, las suscripciones de fibra óptica pasaron de 289 mil en el 2021 a 441 mil en el 2022, lo que representa un aumento de 52,7% de este tipo de suscripciones en un año. Sobre este aspecto en específico se habló con Walter Herrera, Director General de Mercados de Sutel en el programa Café Digital de Prosic del 31 de agosto del 2023, en donde según el experto, este aumento se da gracias a la inversión en fibra óptica realizada por los operadores entre el 2019 y el 2020. En este periodo, se pasó de una capacidad instalada de casi 113 mil kilómetros de fibra a 176 mil kilómetros. Este aumento en la capacidad instalada de cerca de un 56% se dio en el contexto de la pandemia; un movimiento de los operadores que previeron la necesidad de aumentar la conectividad de zonas urbanas proyectando los aumentos de demanda en estas zonas que se daría a partir de las restricciones de movilidad implementadas durante la emergencia mundial. El aumento en suscripciones de fibra óptica tan pronunciado hizo que estas pasaran de ser un 27% del total de suscripciones fijas en 2021, a casi 43% en el 2022 (incluso, en el análisis trimestral, el 4to trimestre del 2022 cerró con un 54,2% de las conexiones fijas perteneciendo a fibra óptica). Esto va de la mano, como es de esperar, con importantes aumentos de velocidad en las conexiones fijas de los suscriptores; las conexiones de más de 100 mbps pasaron de 28937 en 2021 a 44320 en 2022.

Figura 4.6. Composición porcentual de conexiones a Internet fijo por tipo de tecnología 2021 - 2022



Fuente: Elaboración propia con datos de Sutel 2023.

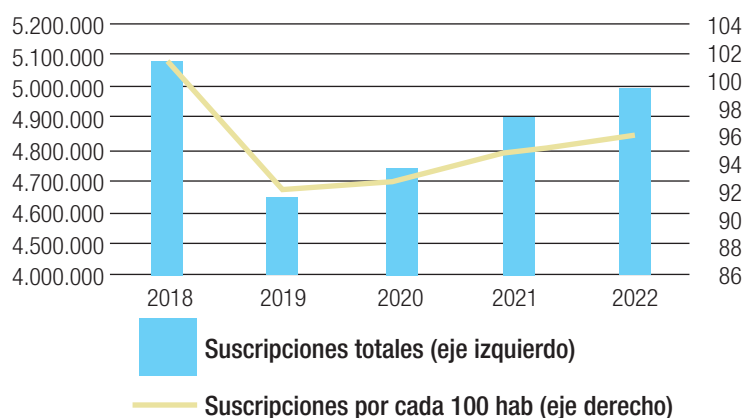
Por otro lado, en cuanto a la distribución de conexiones fijas por operadores, la mayor participación la tiene el ICE (26,6%) seguida por Liberty (24,6%) y Telecable (21,2%). En cuarta posición se coloca Millicom con un 18,1% de las suscripciones.

Internet móvil

Las conexiones a Internet móvil son mucho más numerosas que las de internet fijo. Para el 2022, se cruzó el umbral de 5 millones de conexiones móviles, algo que no se lograba desde el 2018. Esto nos da una razón de que existen 4,5 suscripciones a internet móvil por cada suscripción a internet fijo. A valores del 4to trimestre del 2022, un 55,1% de las suscripciones a internet móvil son postpago, 42,3% son prepago y un 2,5% son mediante datacard o USB. Además, en cuanto a velocidad ofrecida, la gran mayoría (82,6%) cuentan con velocidades de descarga mayores a 5 Mbps pero menores o iguales a 8 Mbps.

En cuanto a la tasa de penetración de suscripciones por cada 100 habitantes, esta se muestra en aumento desde el 2019, sin embargo, no alcanza el valor que se tuvo en 2018 de 101,5 suscripciones por cada 100 habitantes.

Figura 4.7. Suscripciones a Internet móvil 2018-2022



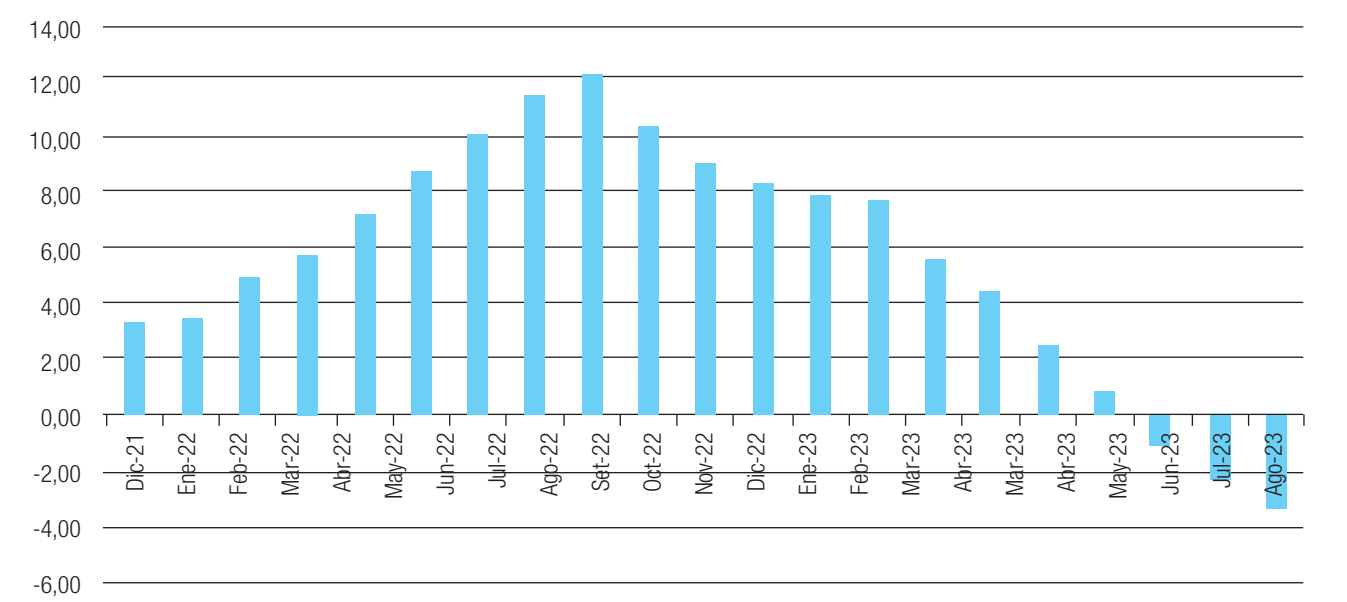
Fuente: Elaboración propia con datos de Sutel 2023.

4.3.2 Comportamiento de precios de las TIC (Inec)

El Índice de Precios al Consumidor (IPC) es un indicador estadístico calculado de manera mensual por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). El IPC mide la variación de precios de una canasta de bienes y servicios que se consideran representativos al consumo de los hogares costarricenses (INEC, s.f.). El índice, por su naturaleza, no muestra precios nominales de los distintos bienes y servicios sino más bien su variación o evolución en el tiempo con respecto a sí mismos por medio de números índices.

El nivel general del IPC, después de mostrar un comportamiento atípico durante el 2022 debido al impacto de factores internacionales (particularmente al inicio del conflicto bélico entre Rusia y Ucrania), para los meses de junio, julio y agosto se experimentó más bien una inflación interanual negativa.

Figura 4.8. Índice de Precios al Consumidor Variación interanual Diciembre 2021 – Agosto 2023

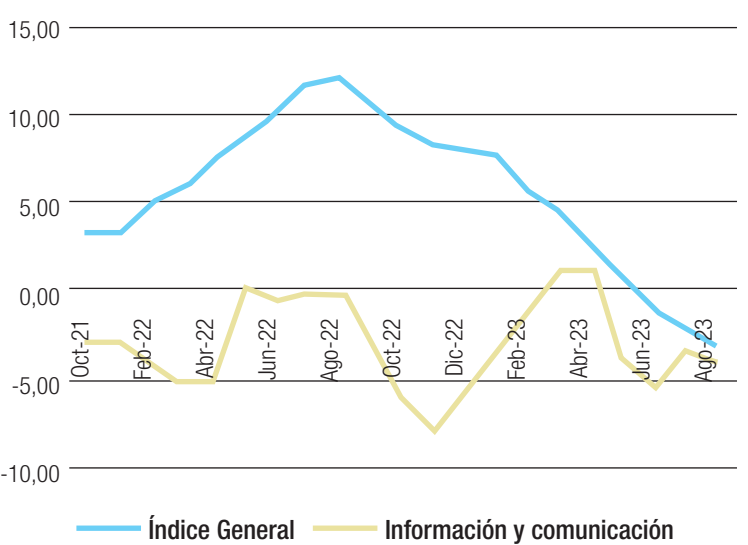


Fuente: Elaboración propia con datos de INEC 2022.

Información y Comunicación

La división de información y comunicación del IPC incluye una serie de productos TIC como: costo de teléfono celular, costo de computadora portátil, costo de servicios TIC como el costo de la telefonía móvil, internet residencial, servicios de telecomunicaciones en paquetes, televisión por suscripción y suscripciones a plataformas audiovisuales. En términos generales, la división de Información y Comunicación mostró, en la mayoría del periodo, una inflación interanual negativa. De hecho, de diciembre 2021 a agosto 2023, la inflación interanual mensual promedio fue de -2,9%. Esto es positivo en tanto a que indica que el costo de distintos bienes y servicios relacionados con las TIC se ha reducido durante todo el periodo. Al hacerse más asequibles, disminuiría el impacto de la brecha digital de ingresos sobre la población.

Figura 4.9. División de información y comunicación del IPC Variación interanual Diciembre 2021 – Agosto 2023

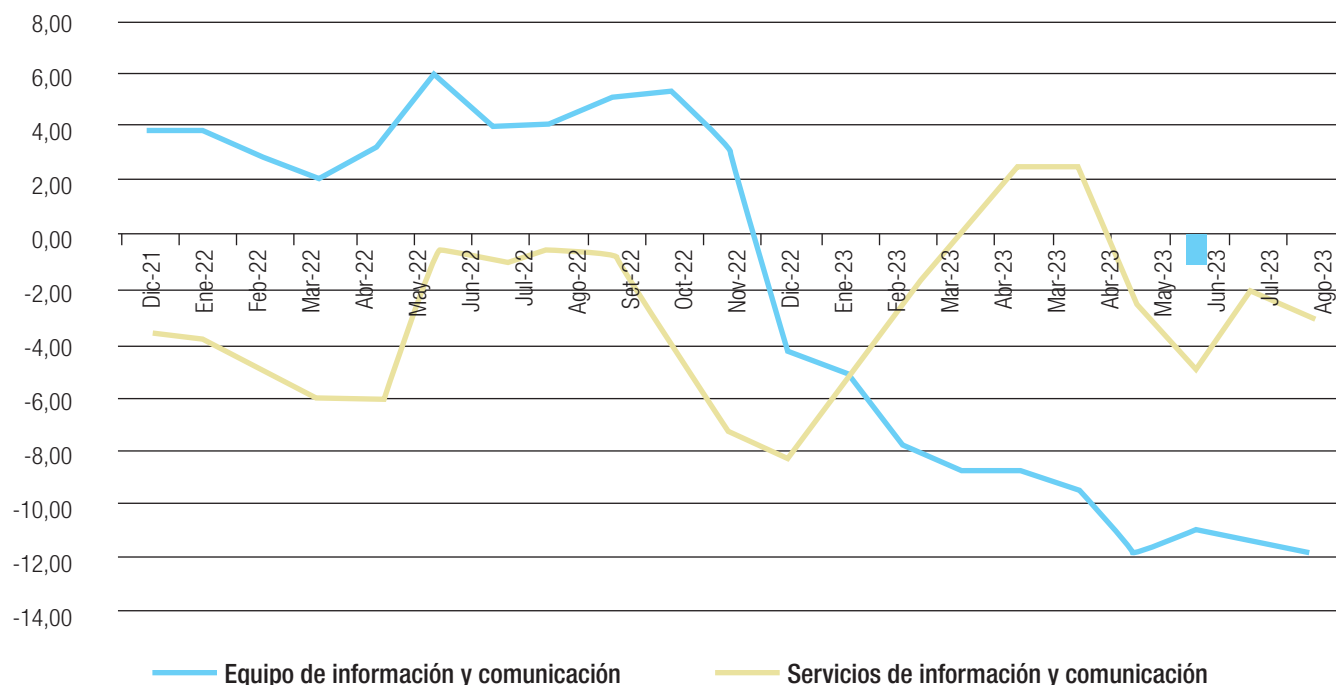


Fuente: Elaboración propia con datos de INEC 2022.

La división de Información y Comunicación se compone de dos grupos: equipo de información y comunicación y servicios de información y comunicación. El primero incluye el costo de teléfonos móviles y de computadoras portátiles. El segundo, se compone de servicios de: telefonía fija, telefonía móvil, internet residencial, servicios de telecomunicaciones en paquetes, televisión por

suscripción y suscripción a plataformas audiovisuales. Como se observa en la Figura 4.10, posterior a octubre el grupo de equipo de información y comunicación experimenta una variación interanual pronunciadamente negativa que, incluso en el periodo mayo 2023 – agosto 2023, llega a mostrar variaciones negativas de dos dígitos.

Figura 4.10. Grupos de equipo de información y comunicación y servicios de información y comunicación
Variación interanual Diciembre 2021 – Agosto 2023



Fuente: Elaboración propia con datos de INEC 2022.

4.4 TIC Y BRECHA DIGITAL EN LOS HOGARES COSTARRICENSES – RESULTADOS ENAHO

El Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) elabora de manera anual la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho). La Enaho tiene como objetivo la medición del bienestar de la población nacional, enfocándose en temas como los ingresos de los hogares, las características del hogar, la población en situación de pobreza, la tenencia de vivienda y sus características, entre otros (INEC, s.f.). Es además, sin duda alguna, la fuente de datos más impor-

tante a nivel país para conocer los niveles de tenencia de tecnología en los hogares costarricenses.

La Enaho incluye todos los años una batería de preguntas relacionadas a la tenencia de varios dispositivos tecnológicos: computadora, teléfono fijo, teléfono móvil, tablets, y servicio de Internet, entre otros. La posibilidad de cruzar los resultados de estas consultas con las variables socioeconómicas indagadas por la encuesta permite conocer las diferencias de tenencia tecnológica que tienen los hogares del territorio nacional ante sus diferencias socioeconómicas, es decir, nos da una clara imagen de las brechas digitales de acceso que existen en los distintos hogares de Costa Rica.

4.4.1 Tenencia de dispositivos en viviendas

Los resultados generales en tenencia tecnológica muestran la continuidad de tendencias claras que se han mencionado en informes anteriores (Amador, 2021). Algunos aspectos clave que vale la pena señalar serían:

Los hogares con radio siguen disminuyendo y, en el 2022, por primera vez se pasa la marca de que menos de la mitad de hogares del país cuentan con esta tecnología (46,5%).

La tenencia del teléfono residencial continúa disminuyendo. En la actualidad solo 1 de cada 5 hogares cuentan con esta tecnología (aprox).

La tenencia de fax se ha reducido a niveles en los que sería más económico para los procesos simplemente eliminar la consulta, pues solo 1 de cada 250 hogares parece contar con esta tecnología que, por su bajo nivel de tenencia en los hogares, podría considerarse obsoleta.

Un aspecto muy negativo es que retrocedió el aumento en tenencia de computadoras experimentado en el 2021; al 2022 solo 47,3% de hogares cuentan con una.

En aspectos positivos, aumentó la tenencia del servicio de Internet en los hogares, si bien no a los niveles experimentados en 2019 y 2020 y que probablemente estuvieron impulsados por la pandemia.

Tabla 4.6. Tenencia de TIC en los hogares. Por tipo de dispositivo 2010 – 2022 (en porcentajes)

Tipo de dispositivo	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Total de hogares	1.290.138	1.327.594	1.361.373	1.381.947	1.425.297	1.462.135	1.496.829	1.523.869	1.561.637	1.600.797	1.604.705	1.666.276	1.734.039
Radio o equipo de sonido*	77,2	75,9	72,7	72,7	69,4	68,3	65,2	63,3	60,0	56,6	55,1	50,4	46,5
Teléfono residencial	63,6	61,3	58,0	56,1	50,1	42,1	39,8	37,1	33,2	30,3	28,3	23,9	21,51
Teléfono celular	73,8	86,3	91,8	92,7	94,1	95,6	95,7	95,9	95,9	96,2	96,3	96,5	96,59
Televisión paga	40,9	46,2	52,3	58,2	62,0	64,6	66,4	69,0	70,7	70,8	71,3	71,4	68,57
Computadora	41,2	45,2	50,7	52,5	52,4	48,3	46,4	46,3	46,1	46,9	48,3	50,1	47,33
Tablet	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	25,1	24,4	22,7	19,8	16,7	12,9	14,2	12,78
Fax	n.d.	5,3	5,1	4,7	3,3	2,7	2,2	1,9	1,6	0,9	0,6	0,5	0,42
Internet	24,0	33,5	49,3	48,3	55,2	60,3	64,9	68,7	73,2	86,4	84,8	81,4	83,31

Fuente: Elaboración propia con datos de INEC 2022.

4.4.2 Acceso a Internet y hogares des-conectados

Como se mencionó anteriormente, 83% de los hogares tienen acceso a Internet, lo que implica un incremento con respecto al año anterior, si bien no se logran los niveles de conectividad experimentados en 2019 o 2020.

Un aspecto importante que refleja lo observado en la sección sobre estadísticas del sector telecomunicaciones es el marcado aumento de hogares cuyo acceso a Internet es mediante fibra óptica. En la actualidad un 23,3% de los hogares del país cuenta con una conexión de este tipo, 2,6 veces el valor de apenas 8,9% que se tenía en el 2020. Lo que es más, al observar únicamente los hogares conectados, por tipo de conexión, el porcentaje es aún mayor, señalando que, de los hogares conectados, la fibra óptica pasó de equivaler a un 10,5% del total a un 28,1%.

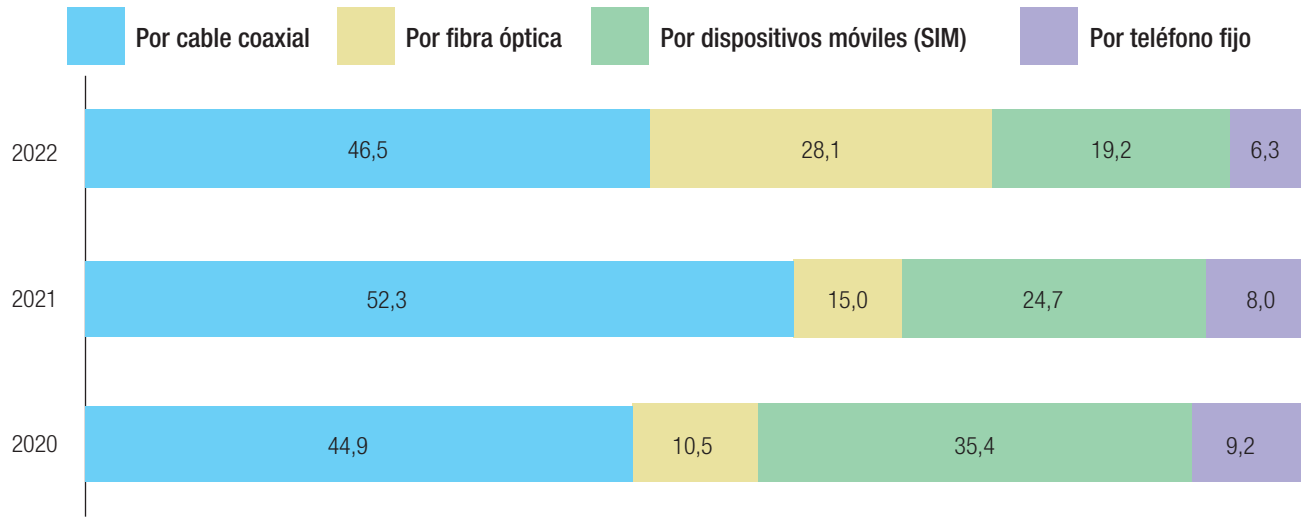
Tabla 4.7. Tipo de conexión en los hogares conectados 2020 – 2022 (en porcentajes)

Tipo de conexión	2020	2021	2022
Por cable coaxial	38	42,5	38,6
Por dispositivos móviles (SIM)	30	20,1	15,9
Por fibra óptica	8,9	12,2	23,3
Por teléfono fijo	7,8	6,5	5,2
Otro tipo de conexión	0,1	0	0,2
Desconectados	15,2	18,6	16,7

Fuente: Elaboración propia con datos de INEC 2022.

Figura 4.11. Hogares conectados, según tecnología

2020 – 2022



Fuente: Elaboración propia con datos de INEC 2022.

Hogares desconectados

Tan importante como estudiar los hogares conectados y el tipo de tecnología utilizada, es también el comprender las razones de que existan hogares que no cuentan con acceso a Internet. Para el 2020, un 16,7% de los hogares estaban desconectados, lo que equivalía a casi 290 mil hogares sin este servicio esencial. Es positivo señalar que esto impli-

ca una reducción de unos 20 mil hogares desconectados comparado a los cerca de 310 mil hogares en esta condición que se contabilizaban en el 2021.

¿Pero qué es lo que hace que los hogares no cuenten con una conexión a Internet? Las principales razones señaladas son: que no necesitan el servicio (37,5%) o que el costo del mismo o del equipo para utilizarlo, es muy elevado

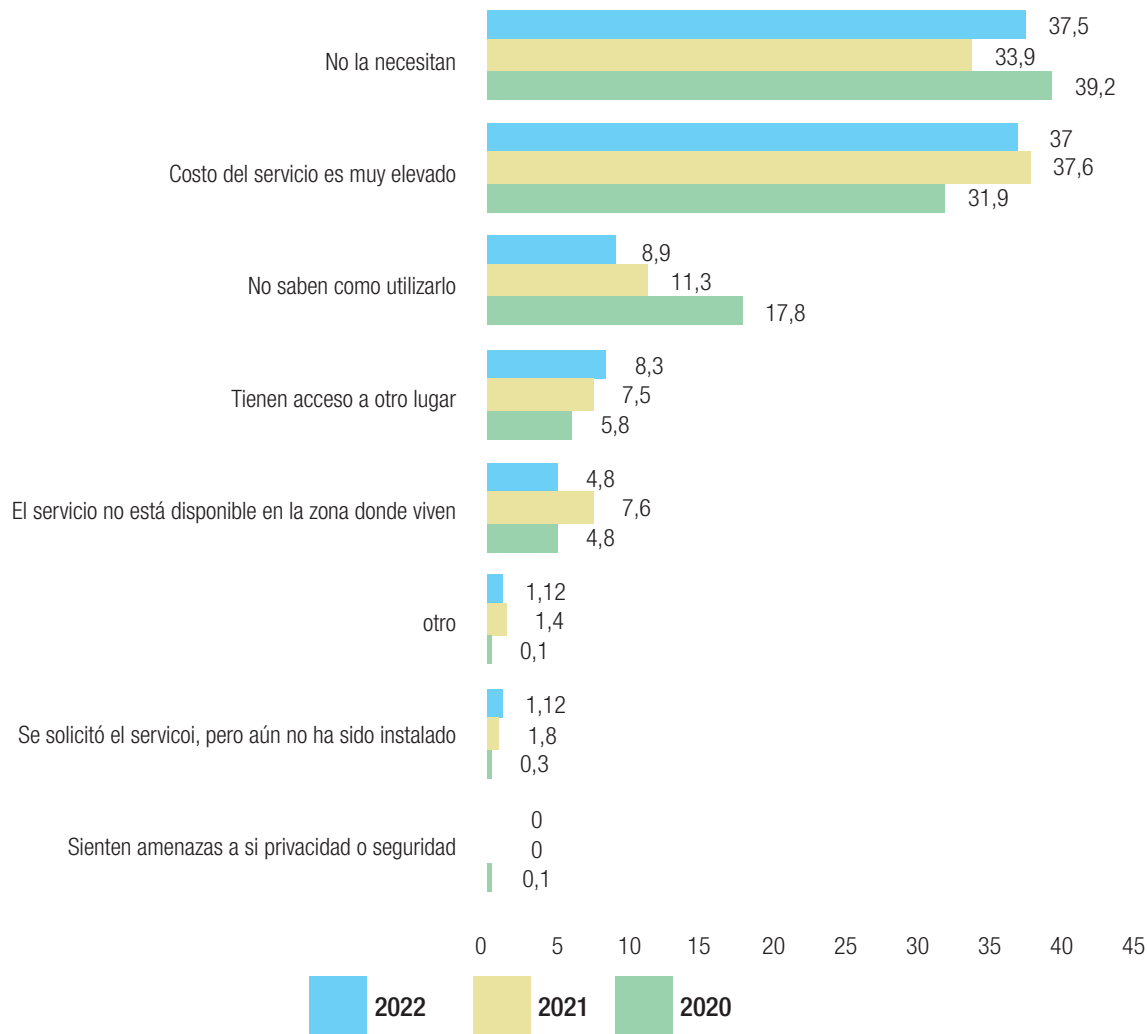
(37%). En el primer caso se puede argumentar que se trata de una situación de necesidad de alfabetización digital, pues el acceso a Internet es tan necesario que incluso forma parte de los elementos considerados en el Índice de Pobreza Multidimensional calculado por el INEC y, señalar no necesitarlo, implica, en principio, que no se sabe utilizar.

El segundo es un asunto de capacidad adquisitiva. Hay además un porcentaje de hogares que señala, de manera directa, que no sabe utilizar el Internet. En este caso, que es de manera más clara un problema relacionado a alfabetización digital, se observa una

reducción gradual, año con año, en el periodo 2020-2022.

Quizás el aspecto más importante a señalar en las fluctuaciones observadas es que, con respecto al 2020, tanto en 2021 como en el 2022 el porcentaje de hogares que no cuenta con el servicio debido a limitaciones económicas creció alrededor de 5 puntos porcentuales. Esto evidencia una necesidad de generar política pública que busque subsidiar o dar acompañamiento para que el Internet sea accesible a estos hogares que desean tenerlo, pero no pueden costearlo.

Figura 4.12. Hogares desconectados, según razón de la desconexión 2020 – 2022



Fuente: Elaboración propia con datos de INEC 2022.

4.4.3 Brecha digital por zona geográfica

Existen importantes diferencias de acceso entre los hogares de zona rural con los de zona urbana. Un importante elemento de las diferencias de acceso por zona geográfica tiene que ver con la necesidad de inversión en telecomunicaciones en zonas rurales generada por la baja densidad poblacional de estas, que hace relativamente más costosas las inversiones de este tipo. Esto tiene un importante efecto en el tipo de Internet al que

pueden acceder los hogares de zona rural, como se desarrolla más adelante.

La Tabla 4.8 evidencia de manera clara las diferencias en tenencia que existen entre ambas zonas. La mayor de estas diferencias se observa en la tenencia de computadora: 53,2% de hogares urbanos versus 31,7% en la zona rural. También existen diferencias de alrededor de 10 puntos porcentuales (p.p.) en Internet, tablets y equipos de sonido. En un aspecto positivo, la diferencia en tenencia de teléfono móvil es de apenas 1 p.p.

Tabla 4.8. Tenencia de dispositivos TIC, por tipo de zona 2015 – 2021 (en porcentajes)

Tipo de dispositivo	Zona rural								Zona urbana							
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Computadora	31,0	29,3	29,8	29,5	31,3	34,2	34,2	31,7	54,9	52,8	52,6	52,4	52,9	53,6	56,1	53,3
Internet	46,0	49,7	56,7	60,5	78,6	78,8	70,6	76,2	65,7	70,6	73,3	78,0	89,3	87,1	85,4	86,0
Tablet	12,2	11,8	10,5	9,4	7,5	6,1	6,0	4,4	30,0	29,2	27,3	23,8	20,2	15,5	17,2	15,9
Fax	0,6	0,5	0,4	0,2	0,3	0,1	0,2	0,1	3,5	2,8	2,4	2,1	1,1	0,9	0,6	0,5
Radio o equipo de sonido	59,5	56,5	55,2	51,2	49,3	46,8	43,2	39,6	71,6	68,4	66,4	63,3	59,4	58,2	53,0	49,1
Televisión paga	49,9	53,8	58,0	59,4	60,9	61,6	60,0	55,6	70,2	71,2	73,1	75	74,6	75,0	75,7	73,5
Teléfono móvil	94,0	94,7	95	94,7	95,1	95,9	95,9	95,8	96,2	96,1	96,2	96,4	96,7	96,5	96,7	96,9
Teléfono fijo	28,3	25,5	22,5	21,1	20,0	16,3	13,5	10,9	47,3	45,1	42,6	37,9	34,3	32,9	27,7	25,5

Fuente: Elaboración propia con datos de INEC 2022.

Conexión de Internet

En cuanto al tipo de servicio de Internet, es notable la gran dependencia que tiene la zona rural con respecto a los dispositivos móviles. Un 29,5% de los hogares rurales dependen del Internet móvil, cifra que es apenas de 10,7% en el caso de los hogares de zona urbana. En contraste, 27% de hogares urbanos conectados lo hacen mediante fibra óptica, cifra que es de apenas el 13,4% en la ruralidad. Aun así, es de gran importancia señalar que el porcentaje de hogares de zona rural que se conectaba mediante dispositivos móviles en el 2021 fue de casi el 50%, por lo que esta reducción a un 29,5% es una gran mejora.

Tabla 4.9. Tipo de conexión, por zona 2021-2022 (en porcentajes)

Tipo de conexión	2021		2022	
	Zona Rural	Zona Urbana	Zona Rural	Zona Urbana
Por teléfono fijo	9.7	7.4	6	5
Por cable coaxial	32.5	58.4	26.5	43.2
Por dispositivos móviles (SIM)	49.5	17	29.5	10.7
Otro tipo de conexión	0.2	0	0.8	0
Por fibra óptica	8.1	17.2	13.7	27

Fuente: Elaboración propia con datos de INEC 2022.

En cuanto a los hogares desconectados, por zona, la gran diferencia

radica en el porcentaje de hogares desconectados que no tienen acceso al servicio en la zona donde viven: 10% de los hogares desconectados de zona rural contra 1,5% en zona urbana. Es acá donde se evidencia las limitaciones de inversión en telecomunicaciones en zonas rurales, que dejan sin la capacidad de conectarse a muchos hogares.

Sin embargo, es importante señalar que este porcentaje mejoró con respecto al 2021, año en el que un 14,5% de los hogares desconectados de zona rural dijeron que esto se debía a que no había servicio en la zona. Esta mejora de un poco más de 4 p.p. es algo bastante positivo. En contraste, con respecto al año pasado, aumentó el porcentaje de hogares desconectados porque señalan “no necesitarlo” (necesidad de alfabetización) al igual que aumentó, para la zona rural, aquellos que señalaron las limitaciones económicas como razón de la desconexión (de 36,7% en el 2021 a 39,9% en el 2022).

4.4.4 Brecha digital por regiones de planificación

Las regiones de planificación en Costa Rica fueron creadas considerando aspectos socioeconómicos, contrario a la desagregación por provincias, que es de carácter administrativo. Como de costumbre, al analizar la tenencia

TIC por regiones, es la Central la que cuenta con los mayores niveles de acceso a la tecnología. Algunos puntos que se pueden señalar de los resultados de la Tabla 4.16 son:

- Las regiones Huetar Caribe y Huetar Norte son las que tienen menor tenencia de computadoras, con 30,9% y 32,0% respectivamente.
- Las regiones Huetar Norte y Huetar Caribe tuvieron una importante contracción en la cantidad de hogares conectados en el 2021. Huetar Norte pasó de 88,7% a 67,3% mientras que Huetar Caribe pasó de 80,1% a 68,5%. Este impacto se revirtió en el 2022. En la región Huetar Caribe 82,9% de los hogares se encuentran conectados mientras que en la Huetar Norte fue de un 77,2%; el valor de la Huetar Norte aún no se recupera a las cifras del 2020.
- Las regiones con menor porcentaje de hogares conectados son la Chorotega (73%) y Pacífico Central (76,6%), seguida muy de cerca por Huetar Norte (77,2%).

Tabla 4.11. Tenencia de dispositivos por Región de Planificación 2015-2022 (en porcentajes)

Tabla 4.10. Razón de desconexión, por zona 2022 (en porcentajes)

Razón de la Desconexión	Zona Rural	Zona Urbana
No lo necesitan	31,1	41,6
Tienen acceso en otro lugar	7,7	8,6
No saben cómo utilizarlo	9,4	8,6
Costo del servicio es muy elevado	39,9	35,2
Sienten amenazadas su privacidad y seguridad	0	0
El servicio no está disponible en la zona donde viven	10,0	1,5
Otro	1,1	3,3
Se solicitó el servicio, pero aún no ha sido instalado	0,8	1,3

Fuente: Elaboración propia con datos de INEC 2022.

Tipo de dispositivo	Región Central							
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Computadora	57,8	55,2	55,1	54,3	55,0	55,8	58,2	55,1
Internet	67,0	70,9	73,5	78,1	88,3	86,2	86,2	86,3
Tablet	31,3	30,5	28,5	25,2	21,9	16,9	19	17,1
Fax	3,7	3,1	2,6	2,2	1,2	0,9	0,7	0,6
Radio o equipo de sonido	75,2	71,4	70,1	66,9	63,5	62,5	57,6	54,4
Televisión paga	69,1	69,5	71,6	73,9	73,3	74,4	76,9	74,9
Teléfono móvil	95,8	95,7	95,9	96,1	96,3	96,0	96,4	96,3
Teléfono fijo	51,6	49,3	46,5	42,2	38,9	37,8	32	29,5

Tipo de dispositivo	Región Chorotega							
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Computadora	37,4	37,5	32,2	35,5	38,0	39,8	44,5	38,5
Internet	44,3	55,4	61,3	64,4	82,7	77,1	75,1	73,0
Tablet	17,1	18,5	14,7	11,1	9,3	7,0	8,1	10,8
Fax	1,2	0,9	0,6	0,8	0,6	0,2	0,1	0
Radio o equipo de sonido	56,2	52,3	52,7	49,5	44,5	46,8	41,3	33,9
Televisión paga	67,1	70,8	72,3	73,5	77,1	76,3	74,1	73,1
Teléfono móvil	94,7	94,8	95,4	94,2	95,8	95,7	96,8	96,4
Teléfono fijo	32,3	28,8	27,9	24,0	20,6	17,2	14,8	29,5

Tipo de dispositivo	Región Pacífico Central							
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Computadora	31,3	29,8	30,8	38,4	36,3	33,7	39,2	35,7
Internet	50,8	59,1	58,3	69,7	88,1	78,6	78,1	76,6
Tablet	19,5	17,7	16,8	13,7	9,9	5,7	8,0	7,3
Fax	1,7	1,1	1,2	0,8	0,1	0,0	0,3	0,1
Radio o equipo de sonido	60,6	57,9	54,5	47,5	44,1	46,0	38,9	31,9
Televisión paga	63,1	68	72,3	71,4	72,2	71,0	70,2	67,2
Teléfono móvil	94,9	93,9	94,3	94,0	96,2	95,8	95,5	97,5
Teléfono fijo	36,8	34,3	27,1	25,0	19,9	13,7	13,5	11,1

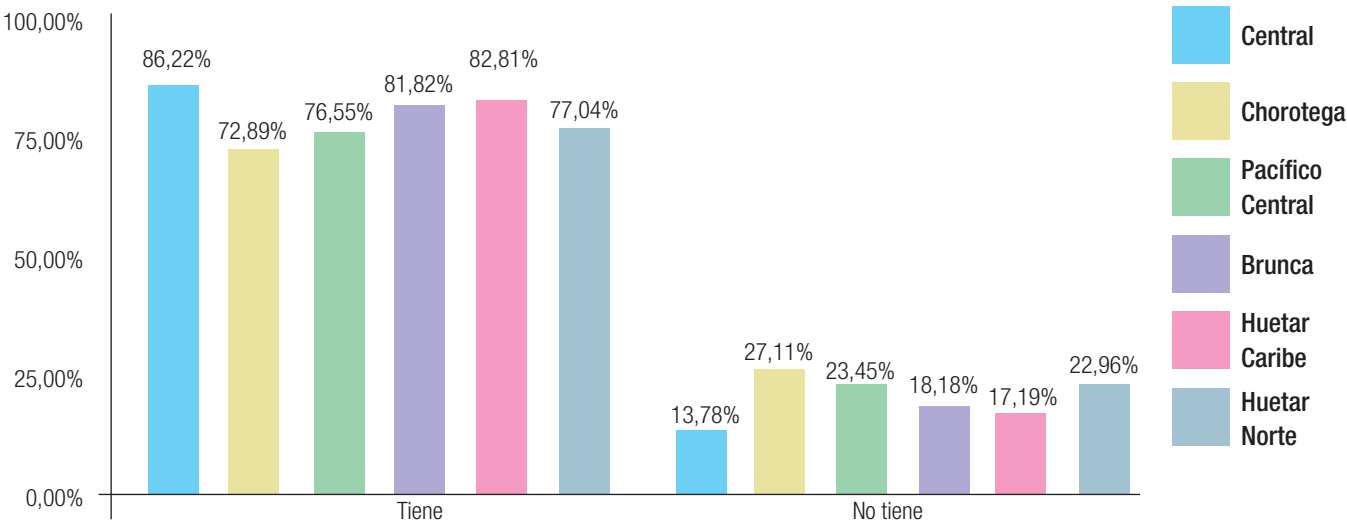
Tipo de dispositivo	Región Brunca							
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Computadora	38,2	35,3	37,4	36,8	38,0	42,9	39,1	37,4
Internet	45,4	62,4	67,4	65,8	83,5	87,5	81,3	81,9
Tablet	12,6	13,2	11,2	9,7	6,8	6,7	5,3	4,7
Fax	0,8	0,8	0,4	0,4	0,4	0,4	0,6	0,3
Radio o equipo de sonido	60,7	59,0	55,1	47,4	47,4	47,3	33,3	31,8
Televisión paga	50,0	56,4	59,8	59,6	60,3	59,7	61,1	55,5
Teléfono móvil	96,2	97,0	96,5	96,4	96,4	97,4	96,2	95,9
Teléfono fijo	22,6	21,3	19,1	16,0	15,5	12,5	9,7	8,4

Tipo de dispositivo	Región Huetar Caribe							
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Computadora	30,0	27,7	30,3	27,6	28,9	28,6	31,6	30,9
Internet	46,6	47,4	52,9	69,6	82,7	80,1	68,5	82,9
Tablet	16,4	13,8	13,6	12,0	8,2	5,8	5,0	3,9
Fax	0,9	0,6	0,5	0,5	0,1	0,1	0,2	0,1
Radio o equipo de sonido	58,4	55,8	53,6	53,5	48,4	43,4	42,4	42,0
Televisión paga	53,4	55,6	59,2	61,1	62,5	67,0	57,5	51,9
Teléfono móvil	95,7	96,6	96,6	96,1	96,5	97,6	97,4	97,0
Teléfono fijo	21,0	18,4	15,7	14,5	11,6	10,9	8,8	6,4

Tipo de dispositivo	Región Huetar Norte							
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Computadora	28,9	29,7	29,2	28,4	29,6	36,3	32,9	32,0
Internet	59,7	53,4	65,0	56,2	80,0	88,7	67,3	77,2
Tablet	11,4	10,5	10,0	9,4	7,6	7,1	6	3,4
Fax	1,1	0,3	0,9	0,3	0,6	0,3	0,1	0,2
Radio o equipo de sonido	50,1	50,2	45,9	45,1	41,7	33,5	36,7	27,5
Televisión paga	54,9	58,5	61,8	63,9	61,5	59,2	52,7	48,4
Teléfono móvil	94,8	96,1	95,6	96,3	96,1	97,6	96,9	98,5
Teléfono fijo	24,2	21,2	20,1	16,2	16,0	12,2	7,8	6,8

Fuente: elaboración propia con datos de INEC 2022.

Figura 4.13. Tenencia de Internet, por región de planificación 2022



Fuente: Elaboración propia con datos de INEC 2022.

Tipo de conexión en las distintas regiones

La zona con mayor dependencia de los dispositivos móviles como tecnología para conectarse es la región Huetar Caribe; 45% de los hogares de esta región requieren de este tipo de conexión. Además, es la región con menor porcentaje de hogares que utilizan fibra óptica (7,7%). La

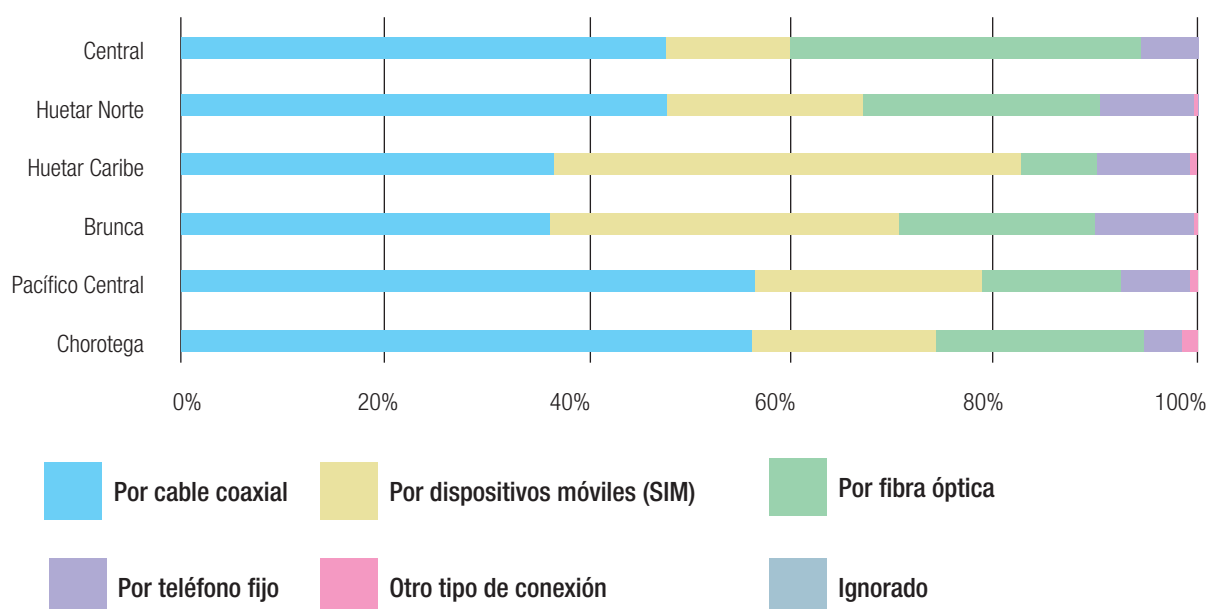
segunda región que más depende de la conexión móvil es la Brunca (34,2%) seguida por Huetar Norte (30,3%). Curiosamente, la región Huetar Norte es la segunda con mayor porcentaje de hogares conectados que lo hacen a través de fibra óptica (23,5%) por debajo de la Región Central en la que poco más de una tercera parte de hogares conectados utiliza esta tecnología (34,5%).

Tabla 4.12. Tipo de conexión por región de planificación 2022

	Central		Chorotega		Pacífico Central		Brunca		Huetar Caribe		Huetar Norte	
	Total de Hogares	(%)	Total de Hogares	(%)	Total de Hogares	(%)	Total de Hogares	(%)	Total de Hogares	(%)	Total de Hogares	(%)
	918 144	100	94 016	100	77 786	100	109 066	100	125 853	100	109 269	100
Por teléfono fijo	48 253	5.3	3 588	3.8	5 559	7.1	10 704	9.8	11 377	9	10 010	9.2
Por cable coaxial	440 822	48	53 020	56.4	44 046	56.6	39 817	36.5	46 746	37.1	40 163	36.8
Por dispositivos móviles	112 025	12.2	16 802	17.9	17 288	22.2	37 311	34.2	57 180	45.4	33 144	30.3
Fibra óptica	316 465	34.5	19 184	20.4	10 457	13.4	20 818	19.1	9 708	7.7	25 635	23.5
Otro tipo de conexión	579	0.1	1 422	1.5	436	0.6	416	0.4	842	0.7	317	0.3
Ignorado	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fuente: Elaboración propia con datos de INEC 2022.

Figura 4.14. Composición de hogares conectados por región por tipo de conexión 2022



Fuente: Elaboración propia con datos de INEC 2022.

4.4.5. Tenencia TIC por nivel de instrucción

Como se ha observado en capítulos anteriores (Amador 2021, Amador 2020), el nivel educativo, junto con el nivel de ingresos, son las dos principales variables socioeconómicas que inciden en la brecha digital. Mientras que el nivel de ingresos afecta la posibilidad de los hogares de adquirir tecnología, el nivel de estudios está relacionado con la alfabetización digital y la capacidad que tienen las personas dentro del hogar en hacer un uso eficiente de la tecnología.

Además, no se debe olvidar que también existe una relación entre el nivel de estudios y el de ingresos, pues se supone que, a mayor nivel de estudios, el ingreso esperado de la persona será mayor. Al igual que para el año anterior (Amador, 2020) se simplificó el análisis reduciendo los grupos de escolaridad a tres: educación primaria o menos, secundaria completa o incompleta y educación superior. Esto hace que observar las diferencias existentes entre estos sea más sencillo y evidente. Para esto se recodificaron las variables de la siguiente manera:

Primaria o menos: incluye hogares sin nivel de instrucción, con primaria incompleta o con primaria completa.

Secundaria completa o incompleta: incluye hogares de secundaria académica incompleta, secundaria académica completa, secundaria técnica incompleta y secundaria técnica completa.

Educación superior: incluye hogares con educación superior de pregrado y grado y educación superior de posgrado.

Esta recodificación permite pasar de 9 categorías a 3, evidenciando con mayor facilidad de lectura la brecha digital por nivel de instrucción o nivel educativo. La mayor brecha que se evidencia es la de tenencia de computadora, tecnología presente en el 83,3% de hogares con educación superior, 50,2% de hogares con secundaria completa o incompleta y apenas 28,6% de los hogares con educación primaria o menos. La diferencia en Internet es menor, de unos 22 p.p. entre los hogares con educación superior y aquellos con educación primaria o menos. En telefonía móvil la brecha entre extremos es de apenas poco más de 5 p.p.

Tabla 4.13. Tenencia TIC por nivel de instrucción 2022 (en porcentajes)

	Educación primaria o menos	Secundaria completa o incompleta	Educación superior
Computadora	28,6	50,2	83,3
Internet	73,9	88,4	96,2
Tablet	4,5	12,3	31,1
Fax	0,2	0,3	1,2
Radio o equipo de sonido	45,5	46,7	48,3
Televisión paga	60,9	70,9	81,5
Teléfono móvil	93,9	98,7	99,2
Teléfono fijo	17,6	18,7	34,1

Fuente: Elaboración propia con datos de INEC 2022.

En cuanto al tipo de servicio de Internet, se observa que los de menor grado educativo tienen una dependencia más marcada de los dispositivos móviles (30,1%), sin embargo, esta es considerablemente menor a la encontrada

en la Enaho 2021 (54,7%). En el extremo opuesto, mayores niveles educativos van acompañados de una mayor presencia de la conexión de fibra óptica.

Tabla 4.14. Tipo de conexión por nivel de instrucción 2022 (en porcentajes)

Tipo de conexión	Educación primaria o menos	Secundaria completa o incompleta	Educación superior
Por teléfono fijo	5,9	6,6	6,4
Por cable coaxial	44,3	47,2	48,7
Por dispositivos móviles (SIM)	30,1	15,9	5,3
Otro tipo de conexión	0,3	0,3	0,2
Por fibra óptica	19,4	29,9	39,4

Fuente: Elaboración propia con datos de INEC 2022.

Finalmente, en cuanto a las razones de desconexión, una cantidad importante de los hogares con educación primaria o menos señala no saber cómo utilizarlo (10,8%). Curiosamente, se observan porcentajes importantes de ho-

gares con educación superior que argumentan costos del servicio como la razón de no estar conectados, así como una mayor incidencia en los que dicen que tienen acceso en otro lugar (sitios de trabajo o estudio, entre otros).

Tabla 4.15. Razón de desconexión, por nivel de instrucción 2022 (en porcentajes)

Razón de la desconexión	Educación primaria o menos	Secundaria completa o incompleta	EDUCACIÓN SUPERIOR
No lo necesitan	37,80	35,65	40,90
Tienen acceso en otro lugar	7,31	10,35	12,70
No saben cómo utilizarlo	10,76	4,03	3,28
Costo del servicio es muy elevado	37,25	38,70	26,02
Sienten amenazadas su privacidad y seguridad	0	0	0
El servicio no está disponible en la zona donde viven	4,29	6,79	3,63
Otro	1,77	3,28	8,45
Se solicitó el servicio, pero aún no ha sido instalado	0,81	1,22	5,03

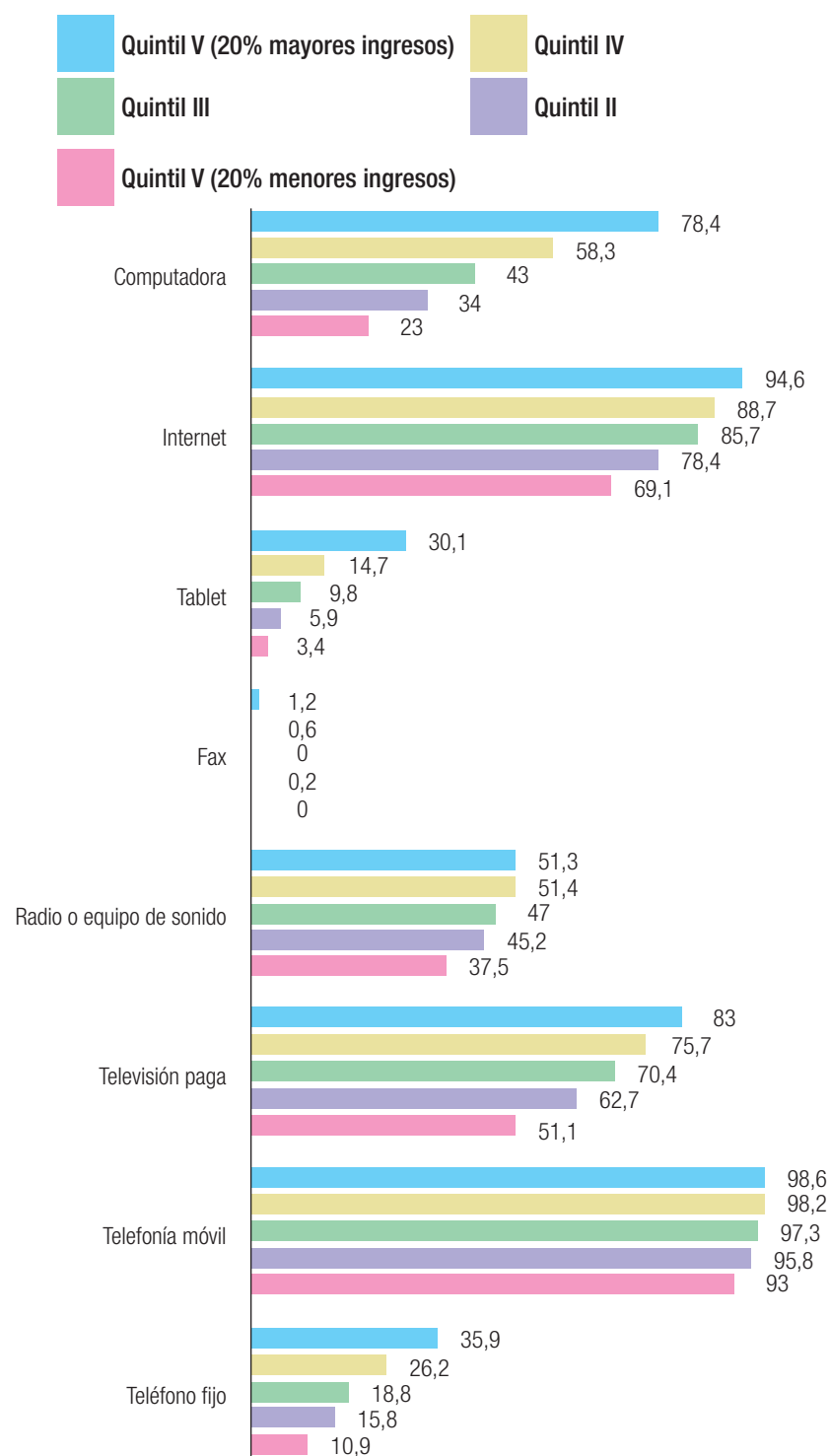
Fuente: Elaboración propia con datos de INEC 2022.

4.4.6 Brecha digital por niveles de ingreso

El nivel de ingresos es una de las principales variables socioeconómicas que inciden en la brecha digital. Para hacer el análisis de brecha digital por niveles de ingreso con los resultados de la Enaho, se dividen los hogares, según sus ingresos, en cinco grupos o quintiles. De esta forma el 1er quintil representa a los hogares del 20% más pobre mientras que el 5to quintil representa al 20% de mayores ingresos.

Como se muestra en la figura 4.15 que muestra la tenencia de dispositivos en los hogares por quintiles de ingreso, se observan las diferencias donde, a mayor nivel de ingresos, mayor tenencia. La brecha más marcada es la de tenencia de computadora, donde los hogares de mayores ingresos las tienen en 78,4% mientras que en los hogares más pobres solo el 23% las tiene. En donde se evidencia una menor brecha es en la telefonía móvil. También algo interesante es que no existe brecha de ingresos entre 4to y 5to quintil en tenencia de radio o equipo de sonido.

Figura 4.15. Tenencia de dispositivos en los hogares por quintiles de ingreso 2022



Fuente: Elaboración propia con datos de INEC 2022.

En la tabla 4.16 se observa la evolución de tenencia en el tiempo. Se puede observar que las brechas se mantienen en el tiempo y la tendencia del 2022 es muy similar en los distintos niveles de ingreso.

Tabla 4.16. Tenencia TIC, por quintil de ingreso promedio per cápita 2015 – 2022 (en porcentajes)

Tipo de dispositivo	Quintil I (20% más pobre)							2022
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
Computadora	19,6	17,3	19,8	21,5	25,1	29,5	26,9	23,03
Internet	38,3	43,7	49,4	54,1	74,1	78,2	66,9	69,07
Tablet	8,9	8,2	7,0	7,5	7,4	4,7	3,8	3,43
Fax	0,4	0,1	0,0	0,3	0,2	0,1	0,3	0,04
Radio o equipo de sonido	59,9	57,2	54,1	50,6	49,1	47,8	43,8	37,50
Televisión paga	39,7	44,6	48,1	52,3	52,0	56,4	54,6	51,10
Teléfono móvil	91,9	92,5	92,5	92,0	93,1	95,6	94	93,04
Teléfono fijo	23,0	21,1	19,5	18,1	16,4	15,0	11,5	10,92

Tipo de dispositivo	Quintil II							2022
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
Computadora	31,5	31	29,5	31,5	32,1	32,5	37,6	33,99
Internet	50,2	54,6	57,6	64,4	81,0	77,3	75,9	78,44
Tablet	15,2	15,6	12,4	11,4	8,1	5,7	8,4	5,91
Fax	0,5	0,4	0,5	0,2	0,3	0,0	0,5	0,24
Radio o equipo de sonido	65,2	63,2	61,4	59,2	54,0	52,8	49,1	45,21
Televisión paga	56,4	58,3	61	64,2	66,2	63,9	66,3	62,70
Teléfono móvil	94,4	94,1	93,7	94,1	94,9	93,2	95,2	95,75
Teléfono fijo	30,8	29,7	26,9	24,8	22,3	22,4	16,9	15,76

Tipo de dispositivo	Quintil III							2022
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
Computadora	46,3	43,7	44,7	41,6	42,2	43,4	46,4	43,01
Internet	59	64,9	71,3	74,3	87,7	83,7	82,2	85,74
Tablet	21,6	21,5	19,6	16,1	11,2	9,3	9,8	9,79
Fax	1,3	1,5	0,5	1,1	0,4	0,5	0,3	0,04
Radio o equipo de sonido	70,2	64,1	65,3	60,8	57,4	57,2	51,3	47,10
Televisión paga	65,5	66,3	71,4	70,8	70,7	70,2	72,9	70,43
Teléfono móvil	95,9	96,2	97	96,9	97,4	96,6	97,1	97,33
Teléfono fijo	39,8	37,4	32,4	29,2	27,0	24,4	21,7	18,77

Tipo de dispositivo	Quintil IV							2022
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
Computadora	61,2	60,0	57,0	56,5	56,3	56,5	59,2	58,26
Internet	69,8	75,5	76,5	81,3	92,5	89,2	87,1	88,70
Tablet	31,3	31,0	27,4	23,2	19,0	14,1	16,2	14,71
Fax	3,3	2,3	2,1	1,2	1,0	0,8	0,4	0,56
Radio o equipo de sonido	70,1	68,9	67,3	63,8	61,2	57,2	52,6	51,44
Televisión paga	74,4	76,5	76,4	78,5	78,1	78,2	77,4	75,66
Teléfono móvil	97,4	97,6	97,3	98,0	97,8	97,6	97,6	98,18
Teléfono fijo	50,5	48,2	44,3	38,8	36,7	34,5	27,9	26,19

Tipo de dispositivo	Quintil V (20% más rico)							2022
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
Computadora	83,0	80,0	80,7	79,5	78,9	79,4	80,8	78,36
Internet	84,1	85,9	88,7	91,7	96,4	95,7	94,8	94,60
Tablet	48,7	45,9	47,0	40,8	38,8	30,7	32,6	30,05
Fax	8,1	6,6	6,2	5,1	2,6	1,9	1,2	1,20
Radio o equipo de sonido	76,0	72,5	68,6	65,5	61,3	60,2	55	51,26
Televisión paga	87,2	86,6	88,0	87,5	87,2	87,9	85,7	82,95
Teléfono móvil	98,4	98,1	98,8	98,4	98,0	98,8	98,5	98,63
Teléfono fijo	66,4	62,6	62,1	55,2	49,2	45,5	41,3	35,92

Fuente: Elaboración propia con datos de INEC 2022.

A realizar el análisis respecto al tipo de conexión a Internet que tienen los hogares conectados de los distintos quintiles, se observa que independientemente del quintil, se tienen niveles muy similares en cuanto al uso de teléfono fijo (entre 6% y 7%) y cable coaxial (de 41% a 51%); donde

sí se observa una diferencia es en la dependencia de dispositivos móviles (los hogares más pobres tienen una mayor dependencia de la conexión de este tipo) y por fibra óptica (donde existe una diferencia clara a favor de los hogares de mayores ingresos).

Tabla 4.17. Tipo de conexión, por quintil 2022 (en porcentajes)

Tipo de conexión	Q-I	Q-II	Q-III	Q-IV	Q-V
Por teléfono fijo	6,48	5,43	6,26	6,12	7,02
Por cable coaxial	41,05	45,13	50,80	46,83	46,83
Por dispositivos móviles (SIM)	34,17	25,84	18,98	14,99	6,40
Otro tipo de conexión	0	0,49	0,18	0,24	0,24
Por fibra óptica	18,03	23,11	23,79	31,80	39,51

Fuente: Elaboración propia con datos de INEC 2022.

En cuanto a las razones de la desconexión, puede verse que el costo del servicio es la razón por la que casi la mitad (45,9%) de los hogares del primer quintil no se encuentran conectados versus solo un 12,2% de los hogares del quinto quintil. Curiosamente, se observa que la **mitad** de los hogares del 5to quintil (los hogares más ricos) señalan que la razón de la desconexión es que no la necesitan. Esto

genera una gran interrogante: ¿por qué estos hogares no los necesitan?

En capítulos pasados se ha hipotetizado que haya un elemento de necesidad de alfabetización digital en los hogares que señalan “no necesitar” Internet, sin embargo, se esperaría que los hogares más ricos tengan además mayor nivel de escolaridad, asociada a mayor alfabetización digi-

tal. Otra hipótesis sería que en el 5to quintil hay un mayor nivel de tenencia de Internet por lo que, de un porcentaje de desconexión menor sean por ejemplo adultos mayores

u otros grupos específicos que por sus características de consumo sientan que no requieren del servicio.

Tabla 4.18. Razón de desconexión, por quintil 2022 (en porcentajes)

Razón de la desconexión	Q-I	Q-II	Q-III	Q-IV	Q-V
No lo necesitan	29,96	34,92	42,08	48,24	55,82
Tienen acceso en otro lugar	7,43	9,13	7,53	9,21	9,58
No saben cómo utilizarlo	9,32	9,67	7,61	8,53	7,01
Costo del servicio es muy elevado	45,86	38,30	34,82	24,48	13,42
Sienten amenazadas su privacidad y seguridad	0	0	0	0	0
El servicio no está disponible en la zona donde viven	5,06	5,11	3,46	4,84	5,82
Otro	1,47	2,07	3,25	3,27	5,68
Se solicitó el servicio, pero aún no ha sido instalado	0,90	0,79	1,24	1,44	2,68

Fuente: Elaboración propia con datos de INEC 2022.

Quintiles de ingreso y zona geográfica

Los niveles de tenencia de ingreso, cuando se hacen comparaciones de los quintiles de ingreso en zona urbana y zona rural, muestran que en todos los niveles de quintiles

de ingresos existe una brecha digital a favor de la zona urbana, lo que evidencia que en los hogares de pocos ingresos de zona rural se conjugan dos variables socioeconómicas que suman a la brecha digital a la que están expuestos estos hogares.

Tabla 4.19. Tenencia TIC por Quintil, según zona geográfica 2022 (en porcentajes)

Zona y tenencia de las TIC	Total	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
	%	%	%	%	%	%
Zona urbana						
Con teléfono residencial	25.6	14.3	19.7	23.3	31.6	39.2
Con teléfono celular	96.9	93	96.3	97.9	98.2	98.9
Con teléfono residencial y sin teléfono celular	1.8	3.4	2.5	1.4	1.2	0.7
Con teléfono celular y sin teléfono residencial	73.1	82.1	79.1	76	67.8	60.4
Con teléfono residencial y con teléfono celular	23.8	10.9	17.2	21.9	30.3	38.5
Con fax	0.5	0.1	0.2	0.2	0.8	1.4
Con computadora	53.3	28.5	39.6	50.3	64.9	83.1
Con tableta	16	5.1	8.2	12.9	19	34.6
Con servicio de internet en la vivienda	86	72.5	82.1	87.9	90.4	96.9
Con televisor	96.5	93.8	96	96.8	97.4	98.3
Con televisión pagada	73.5	58.8	67.7	75.4	79.5	85.8
Con radio	49.1	43.5	46	49.4	54.4	52.4
Zona rural						
Con teléfono residencial	11	6.2	9.7	8.9	13.1	17.2
Con teléfono celular	95.8	94.7	92.5	96.5	96.8	98.5
Con teléfono residencial y sin teléfono celular	1	0.9	1.6	0.8	1.1	0.5
Con teléfono celular y sin teléfono residencial	85.8	89.5	84.4	88.5	84.8	81.9
Con teléfono residencial y con teléfono celular	10	5.2	8	8	12	16.7
Con fax	0.1	0	0	0.2	-	0.1
Con computadora	31.7	18.5	21.4	28.2	35.6	54.8
Con tableta	4.4	2.4	2.8	2.4	4.2	10.2
Con servicio de internet en la vivienda	76.1	69.3	66.7	76.1	82.2	86.1
Con televisor	88.8	83.3	86.1	90.6	92	92
Con televisión pagada	55.6	42.6	48.7	56.1	63.3	67.1
Con radio	39.6	34.3	34.7	44.3	40	44.4

Fuente: INEC-Costa Rica. Encuesta Nacional de Hogares, 2022.

Fuente: Elaboración propia con datos de INEC 2022.

Quintiles de ingreso y región de planificación

Al hacer la comparación de niveles de quintiles de ingreso entre las distintas regiones de planificación se observa que la región central sigue teniendo los mayores niveles de acceso independientemente del quintil. Cabe resaltar que los hogares del 1er quintil de las regiones Brunca y

Huetar Caribe tienen mayor porcentaje de tenencia de internet que los hogares del 1er quintil de la Región Central. Por otro lado, en general se identifica que tiene un mayor impacto el nivel de ingresos que la región particular en la que se encuentre el hogar en cuanto a la tenencia de tecnología.

Tabla 4.20. Tenencia TIC por Quintil, según región de planificación 2022 (en porcentajes)

Región de planificación y tenencia de las TIC	Total					
		Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
	%	%	%	%	%	%
Central						
Con teléfono residencial	29.6	19.7	24.1	26.6	34.9	42.7
Con teléfono celular	96.3	91.3	95.3	97.7	98.1	98.9
Con teléfono residencial y sin teléfono celular	2.2	4.1	3.4	1.5	1.3	0.9
Con teléfono celular y sin teléfono residencial	68.9	75.7	74.6	72.7	64.4	57
Con teléfono residencial y con teléfono celular	27.4	15.6	20.7	25	33.6	41.8
Con fax	0.6	0.1	0.3	0.3	0.8	1.4
Con computadora	55.2	30.2	41	53.6	66.6	84.5
Con tableta	17.1	6.1	7.9	14.5	19.9	36.9
Con servicio de internet en la vivienda	86.2	72.4	81.6	88.9	90.9	97.4
Con televisor	97.4	95.4	96.9	98.2	97.8	98.5
Con televisión pagada	74.8	59.6	69.8	78.2	79.6	87.1
Con radio	54.5	50.6	54.1	53.8	57.3	56.7

Chorotega						
Con teléfono residencial	11.5	6.4	12.9	8.9	11.6	17.6
Con teléfono celular	96.4	92.7	96.2	95.3	98.4	99.5
Con teléfono residencial y sin teléfono celular	1.1	1.6	1.1	2	1	-
Con teléfono celular y sin teléfono residencial	86	87.9	84.4	87.9	87.8	81.8
Con teléfono residencial y con teléfono celular	10.4	4.8	11.7	7.4	10.6	17.6
Con fax	0	0	0	0	0	-
Con computadora	38.7	20.3	26.5	38.6	40.5	67.5
Con tableta	10.9	3.9	6.3	7.5	11.6	25.4
Con servicio de internet en la vivienda	72.9	60.3	63	73.6	80	87.5
Con televisor	90	84.3	84.7	93.1	95.1	92.5
Con televisión pagada	73.1	56.7	66.2	77.3	81.9	83.5
Con radio	33.8	30.1	30.5	33.5	39.3	35.4

Pacífico Central						
Con teléfono residencial	11.1	6.9	5.9	10.7	12.1	20.1
Con teléfono celular	97.5	92.8	98.7	98.6	98	99.6
Con teléfono residencial y sin teléfono celular	0.4	0.7	-	0.7	0.8	-
Con teléfono celular y sin teléfono residencial	86.8	86.7	92.8	88.6	86.7	79.5
Con teléfono residencial y con teléfono celular	10.7	6.2	5.9	10	11.3	20.1
Con fax	0	0	-	0	1	-
Con computadora	35.6	17.1	27.4	30.4	40	63.2
Con tableta	7.4	2.4	3.3	5.5	6.7	18.9
Con servicio de internet en la vivienda	76.5	60.9	73	80.4	77.5	90.9
Con televisor	90.4	85.3	94.1	90	87.7	95
Con televisión pagada	67.3	56.9	63.5	69.3	68.5	78.2
Con radio	31.8	24.6	35	29.6	36.9	33.1

Brunca						
Con teléfono residencial	8.4	5.3	5.3	8.5	7.8	15.3
Con teléfono celular	95.9	94.9	90.7	96.6	99	98.3
Con teléfono residencial y sin teléfono celular	0.9	1.6	2	-	0.5	1
Con teléfono celular y sin teléfono residencial	88.4	91.1	87.5	88.1	91.7	83.7
Con teléfono residencial y con teléfono celular	7.5	3.7	3.2	8.5	7.3	14.6
Con fax	0.3	0.5	0	-	0	1.1
Con computadora	37.4	22.5	24.4	33.8	45.5	60.6
Con tableta	4.7	3.2	3.7	2.8	4.3	9.3
Con servicio de internet en la vivienda	81.8	76	72.1	84.4	84.8	91.7
Con televisor	90.6	86.5	88.7	90.3	92	95.6
Con televisión pagada	55.5	45.5	50.6	56.8	54.2	70.3
Con radio	31.7	26.3	26.3	36	31.7	38.3

Huetar Caribe						
Con teléfono residencial	6.4	3.7	2.4	2.6	7.2	16.2
Con teléfono celular	97	94.9	96.6	98.1	98.4	96.9
Con teléfono residencial y sin teléfono celular	0.2	0.5	-	0	0	0
Con teléfono celular y sin teléfono residencial	90.7	91.7	94.2	95.5	91.2	81.2
Con teléfono residencial y con teléfono celular	6.2	3.3	2.4	2.6	7.2	15.7
Con fax	0.1	0	0	0	0	0.5
Con computadora	30.9	19.5	22.6	25.9	29.5	57
Con tableta	4	2.2	0.9	5	4	7.7
Con servicio de internet en la vivienda	82.8	76.4	79.2	82.7	85.2	90.6
Con televisor	91.4	86.6	91.8	94.2	92.4	91.9
Con televisión pagada	51.9	38.8	46.2	51.5	57.3	65.6
Con radio	41.9	38	35.6	44.5	44.3	47

Huetar Norte						
Con teléfono residencial	6.9	3.6	4.3	5.3	8.4	13
Con teléfono celular	98.5	98.3	97.2	98.9	98.9	99.4
Con teléfono residencial y sin teléfono celular	0.2	0.6	0.5	-	-	0
Con teléfono celular y sin teléfono residencial	91.9	95.4	93.5	93.6	90.5	86.4
Con teléfono residencial y con teléfono celular	6.7	3	3.8	5.3	8.4	13
Con fax	0.2	0	0	0	0	0.8
Con computadora	32	17.3	20.8	23.9	36.5	61.7
Con tableta	3.4	1.2	0.7	4.3	1.2	9.8
Con servicio de internet en la vivienda	77	68.9	65.9	76.9	86.4	87.2
Con televisor	85.1	76.9	80.7	86.9	89	92.3
Con televisión pagada	48.1	38.1	42.6	45.4	54.5	60.2
Con radio	27.4	26.7	30	27.8	23.2	29.4

Fuente: Elaboración propia con datos de INEC 2022.

4.4.7. Hogares de jefatura femenina

La Tabla 4.21 muestra la tenencia TIC en hogares según estos declaren tener jefatura masculina o femenina. En esta se observa que los resultados de la Enaho son, a través del tiempo, bastante contundentes en demostrar que la brecha digital entre ambos tipos de hogares es bastante

baja. Incluso tanto para el periodo 2019 – 2021 los hogares de jefatura femenina tienen mayor tenencia de Internet que sus contrapartes. Si bien para el 2022 los hogares de jefatura masculina tienen una ligera mayor tenencia de las distintas tecnologías, esta está dentro de un margen razonable de 1 o 2 p.p. en la mayoría de los casos.

Tabla 4.21. Costa Rica: Tenencia de dispositivos TIC por tipo de jefatura 2015-2022 (en porcentajes)

Tipo de dispositivo	Hogar de jefatura femenina								Hogar de jefatura masculina							
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Computadora	44,8	43,8	43,6	43,8	45,4	46,3	48,5	45,3	50,3	48,0	48,0	47,7	48,0	49,6	51,4	48,9
Internet	58,1	63,5	67,1	71,9	86,5	84,9	81,5	82,6	61,5	65,8	69,7	74,0	86,3	84,7	81,3	83,9
Tablet	21,9	23,3	20,5	18,6	16,0	10,3	12,7	12,2	27,0	25,2	24,0	20,6	17,2	14,7	15,3	13,2
Fax	2,0	1,4	1,2	1,5	0,7	0,7	0,3	0,4	3,1	2,6	2,3	1,7	1,0	0,6	0,7	0,5
Radio o equipo de sonido	67,3	64,0	60,8	59,0	55,5	52,1	48,1	43,7	68,9	65,9	64,9	60,7	57,6	57,1	52,1	48,7
Televisión paga	63,0	65,4	66,7	69,9	70,9	70,2	71	68	65,5	67,1	70,3	71,2	70,8	72,1	71,7	69,0
Teléfono móvil	94,5	94,4	94,9	95,1	95,7	95,8	96	96	96,2	96,5	96,5	96,4	96,9	96,7	96,9	97
Teléfono fijo	42,2	39,6	36,7	32,3	30,3	28,8	24	22,1	42,1	39,9	37,3	33,9	30,3	28,1	23,7	21,03

Fuente: Elaboración propia con datos de INEC 2022.

En cuanto al tipo de conexión, no se encuentran diferencias importantes entre los hogares según tipo de jefatura. Hay una mayor incidencia del cable coaxial en jefatura femenina y un porcentaje más alto de hogares de jefatura masculina cuenta con fibra óptica. Sin embargo, son diferencias pequeñas en comparación con otras variables evaluadas. En contraste, hay más hogares de jefatura masculina que se conectan a través de dispositivos móviles.

Tabla 4.22. Tipo de conexión, por jefatura 2022 (en porcentajes)

Tipo de conexión	Jefatura Femenina	Jefatura masculina
Por teléfono fijo	6.7	5.9
Por cable coaxial	47.3	45.7
Por dispositivos móviles (SIM)	18.0	19.9
Otro tipo de conexión	0.2	0.3
Por fibra óptica	27.7	28.2

Fuente: Elaboración propia con datos de INEC 2022.

Tampoco se encuentran diferencias importantes en cuanto a las razones de desconexión de los hogares sin servicio de Internet. Cabe resaltar una diferencia de un poco menos de 3 p.p. en la que una mayor proporción de hogares de jefatura femenina señalan razones de ingresos (costo del servicio muy elevado) como el porqué de su desconexión. En el caso de los hogares de jefatura femenina hay más que señalan que el servicio no está disponible en su zona.

Tabla 4.23. Razón de la desconexión 2022 (en porcentajes)

Razón de la desconexión	Jefatura Femenina	Jefatura masculina
No lo necesitan	36,9	38,0
Tienen acceso en otro lugar	9,1	7,6
No saben cómo utilizarlo	8,2	9,4
Costo del servicio es muy elevado	38,5	35,8
Sienten amenazadas su privacidad y seguridad	0	0
El servicio no está disponible en la zona donde viven	3,6	5,8
Otro	2,44	2,45
Se solicitó el servicio, pero aún no ha sido instalado	1,27	0,99

Fuente: Elaboración propia con datos de INEC 2022.

4.4.8. Hogares de personas con discapacidad

Es complejo explicar estadísticamente la situación de los hogares de personas con discapacidad a partir de los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares. En primer lugar, se contabilizan un poco más de 219 mil hogares en los que al menos a uno de sus integrantes tiene una discapacidad, lo que representa apenas un 13% de los hogares. En segundo lugar, la encuesta consulta por una lista de 7 discapacidades distintas que evidencian lo heterogénea que es esta población:

1. Caminar o subir gradas
2. Ver aún con los anteojos o lentes puestos
3. Oír
4. De tipo intelectual (Síndrome de Down u otros)
5. De tipo mental (bipolar, esquizofrenia u otros)
6. Utilizar brazos y manos
7. Hablar

En este sentido, sería ideal poder conocer mejor los efectos que tienen los distintos tipos de discapacidad sobre las posibilidades de acceso de estas poblaciones a la tecnología. Es evidente que personas con una discapacidad de tipo intelectual tendrán dificultades muy distintas para acceder y utilizar la tecnología, que las que puede tener una persona con una discapacidad auditiva. Sin embargo, los efectos

de estas y otras discapacidades se agrupan en un único análisis, lo que dificulta muchísimo su interpretación, ya que no pueden individualizarse los distintos tipos de discapacidades y sus efectos en las probabilidades de acceso a la tecnología por limitaciones estadísticas.

También es importante recordar que el tener una discapacidad tiene efectos en los ingresos disponibles de las personas u hogares, pues enfrentar las distintas necesidades de estas poblaciones tiene un costo, que limita las capacidades adquisitivas de la tecnología. Aun así, la Tabla 4.24 muestra los resultados obtenidos, intentando generar, al igual que en años anteriores, al menos una referencia en donde se evidencia el nivel de acceso distinto que tienen los hogares que albergan a esta población, con respecto al resto de hogares.

En términos generales podemos ver la existencia de brechas muy importantes en la tenencia de dispositivos tecnológicos en hogares con personas con discapacidad con respecto al resto de hogares del país. La diferencia en computadora es de más de 20 p.p. y en acceso a Internet es de 15 p.p. Incluso en cuanto a la telefonía móvil se encuentra una de las más grandes diferencias de acceso, mayor incluso que la evidenciada entre hogares del 1er y 5to quintil (es decir, entre los hogares de menores y mayores ingresos). Es decir que, las brechas existentes entre hogares con personas con discapacidad y el resto de hogares del país en telefonía móvil es mayor que la brecha evidenciada entre los hogares de menores y mayores ingresos del país.

Tabla 4.24. Tenencia TIC en hogares con personas con discapacidad 2015 – 2022 (en porcentajes)

ipo de dispositivo	Hogar con personas con discapacidad								Hogar sin personas con discapacidad							
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Computadora	36,2	31,7	33,8	35,0	34,2	36,0	31,6	28,8	50,0	49,0	48,7	48,8	49,6	51,5	68,4	50,6
Internet	46,7	48,8	52,8	61,2	74,4	76,1	67,7	69,7	62,2	67,8	71,8	76,0	88,9	87,1	83,5	85,7
Tablet	18,1	16,4	14,9	15,0	11,4	9,6	9,3	8,0	26,1	25,9	24,1	21,0	17,8	13,8	14,9	13,6
Fax	1,5	1,9	0,9	1,5	0,8	0,3	0,6	0,4	2,9	2,2	2,1	1,6	0,9	0,7	0,5	0,4
Radio o equipo de sonido	67,6	63,9	62,7	59,7	55,0	55,1	50,2	48,9	68,4	65,4	63,5	60,1	56,9	55,0	50,4	46,1
Televisión paga	59,0	57,6	59,7	64,5	66,1	67,8	66,7	64,6	65,4	68,0	70,7	72,1	71,8	72,3	72,1	69,3
Teléfono móvil	90,9	89,9	91,4	91,4	92,0	92,2	90,6	91,3	96,3	96,8	96,7	97,0	97,1	97,5	97,4	97,5
Teléfono fijo	50,3	47,0	44,2	41,0	37,0	37,1	30,3	27,5	41,0	38,5	35,7	31,4	28,9	26,0	22,9	20,4

Fuente: Elaboración propia con datos de INEC 2022.

Por otro lado, la Tabla 4.25 sobre el tipo de conexión de hogares con personas con discapacidad evidencia que no hay diferencias significativas en el tipo de conexión de los hogares que cuentan con el servicio con respecto al resto de hogares del país. Es decir, si hay existe una notable brecha de acceso, no existe una brecha de calidad importante a señalar entre los hogares que efectivamente se encuentran conectados.

Tabla 4.25. Tipo de conexión en hogares con personas con discapacidad 2022 (en porcentajes)

Tipo de conexión	Hogares con personas con discapacidad	Resto de hogares
Por teléfono fijo	4.40	5.38
Por cable coaxial	31.22	39.95
Por dispositivos móviles (SIM)	16.49	15.79
Otro tipo de conexión	0.05	0.26
Por fibra óptica	17.58	24.33

Fuente: Elaboración propia con datos de INEC 2022.

En cuanto a la razón de la desconexión, hubo un cambio interesante ya que, en los datos del 2021, había una importante incidencia en los hogares de personas con discapacidad que dicen que no saben cómo utilizar Internet al compararse con el resto de hogares (18,1% y 7,9% respectivamente). Sin embargo, esta diferencia se redujo a solo 3 p.p. con porcentajes relativamente similares. Tampoco parece que se de una diferencia marcada en cuanto al costo del servicio, igualmente con una diferencia de 2 p.p. en donde hay una mayor incidencia en hogares con personas con discapacidad. Igualmente hay una diferencia de 3,5 p.p. con mayor incidencia en estos hogares, de aquellos que señalaron que no necesitan del servicio de Internet.

Tabla 4.26. Razón de desconexión en hogares con personas con discapacidad 2022 (en porcentajes)

Razón de la desconexión	Hogares con personas con discapacidad	Resto de hogares
No lo necesitan	40,08	36,48
Tienen acceso en otro lugar	5,25	9,40
No saben cómo utilizarlo	11	8,05
Costo del servicio es muy elevado	38,49	36,48
Sienten amenazadas su privacidad y seguridad	0	0
El servicio no está disponible en la zona donde viven	2,91	5,54
Otro	1,85	1,38
Se solicitó el servicio, pero aún no ha sido instalado	0,42	1,38

Fuente: Elaboración propia con datos de INEC 2022.

CONSIDERACIONES FINALES

La brecha digital es la expresión de desigualdad de la revolución digital. Un hogar desconectado es un hogar que no tiene acceso a Internet es un hogar que verá limitado su acceso al trabajo, a la educación, a la información, a la salud e incluso, al entretenimiento. Un hogar desconectado se convierte, en el contexto de la revolución digital, en un hogar de segunda categoría, aislado de un sinnúmero de posibilidades.

En Costa Rica existen importantes niveles de penetración de las TIC. Uno de los logros más importantes es el colocarnos en el tercer puesto del Índice de Impulsores de Asequibilidad por tercer año consecutivo (por debajo de Malasia y Colombia). Esto demuestra que a nivel de política pública se ha sabido tomar decisiones que promueven un Internet asequible, lo que impacta definitivamente en las posibilidades de acceso a Internet, particularmente en los hogares más pobres. Si bien los datos de la Enaho evidencian que los hogares más pobres (Quintil 1) son muy dependientes de la conexión móvil y que un 47% de los hogares Q-I dicen estar desconectados debido al elevado costo del servicio de Internet, no hay que olvidar que somos el único país de Centroamérica que logra cumplir el umbral de asequibilidad de “1 por 2”.

Sin estos logros, el porcentaje de hogares desconectados debido al costo de la tecnología sería mucho más alto. Eso sí: queda evidenciado que hay muchos hogares que no pueden acceder a Internet por su situación económica y en este sentido se debe seguir trabajando en política pública para hacer que el internet sea asequible para este tipo de hogares. Idealmente esto debería ser apalancado a través de mecanismos como Fonatel.

Sobre la evolución de precios de las TIC, es importante señalar que pese a encontrarnos en un proceso inflacionario debido a los eventos internacionales, y a que la evolución general del Índice de Precios al Consumidor (IPC) muestra por primera vez en años, inflaciones de 2 dígitos, el elemento de información y comunicación del índice ha mantenido una variación interanual negativa durante la mayor parte del año. Esto quiere decir que los precios de las TIC, como tal, se han mantenido estables en este periodo y no han incidido en el costo de vida. Sí habrá un elemento de ingresos indirecto que impactará el acceso de las personas a las TIC, debido al alza de precios de otros productos que afectará el ingreso disponible de los hogares.

En cuanto a tenencia general de tecnologías es particularmente relevante el haber logrado superar el umbral del 50% en tenencia de computadoras, algo que no se lograba desde el 2014 y que muy probablemente está relacionado

con la necesidad de la población de contar con este tipo de aparatos en el hogar para enfrentar los nuevos modelos de trabajo o educación a distancia. Sin embargo, preocupa la reducción sostenida en la conectividad que se ha visto los últimos dos años. Al comparar las razones que dan los hogares por no estar conectados, vemos que aumenta el porcentaje de hogares desconectados que no cuentan con el servicio debido al costo del mismo. Podría verse un aumento de este porcentaje en futuros años y acá hay una evidente necesidad que debe ser atendida por el gobierno. Lograr reducir los precios o subvencionar el costo a hogares que lo necesiten tendría un impacto positivo en la brecha digital.

En otras brechas existentes, se reitera la necesidad de invertir en telecomunicaciones en zonas rurales, en donde la mitad de los hogares conectados depende del servicio móvil con las enormes limitantes de datos que esto implica y que les limitan las posibilidades de teletrabajar o estudiar a distancia debido a los requerimientos de datos que este tipo de tareas tienen. Además, un 14,5% de los hogares desconectados de zona rural, se encuentran así debido a que el servicio no está disponible donde viven.

En cuanto al nivel educativo, se evidencia cómo este incide en la alfabetización digital, pues los hogares de menor nivel de instrucción dicen estar desconectados por “no necesitar” Internet el doble de lo que declaran los demás hogares. Es acá además donde se muestra la mayor brecha

en acceso a computadora, presente en 8% de los hogares con educación primaria versus 83% de los hogares con educación superior.

En cuanto a hogares de jefatura femenina, como ya se ha dicho en informes anteriores se encuentra la positiva noticia de una brecha mínima o en ocasiones, a favor de los hogares con jefas de hogar. Esto quiere decir que las políticas hacia este tipo de hogares han tenido un impacto positivo en que no sean evidenciables brechas tecnológicas con respecto a hogares de jefatura masculina. En contraste, existen importantes y constantes brechas en la población de personas con discapacidad y en la población de personas adultas mayores, algo que ya se ha mencionado continuamente en informes anteriores.

Costa Rica es un país líder dentro del contexto de Latinoamérica, sin embargo, la región en general (nuestro país incluido) tiene mucho que avanzar si quiere llegar a parecerse a las grandes economías del mundo. La lucha contra la brecha digital, si bien recae en buena medida en el sector público y en sus políticas, es también una lucha de todos los actores, grandes y pequeños. Tan importante es propiciar procesos de cambio a nivel de las grandes políticas públicas, como lo es el tomarse el tiempo en ayudarlo a un familiar a aprender a utilizar las herramientas digitales. Los pequeños esfuerzos son tan importantes como los grandes.

Alejandro Amador Zamora

Licenciado en Economía graduado de la Universidad de Costa Rica (UCR). Coordinador del Programa Sociedad de la Información y el Conocimiento (Prosic). Desde el 2015 labora como Investigador Prosic desarrollando investigaciones sobre el uso, acceso y apropiación de las TIC en hogares, empresas y gobierno, brecha digital y medición del sector TIC.

alejandro.amadorzamora@ucr.ac.cr

Dariel Amador Pérez

Bachiller en Derecho de la Universidad de Costa Rica (UCR). Actualmente cursando estudios de Licenciatura en Derecho y Economía en la UCR. Es Asistente de Investigación del Programa Sociedad de la Información y el Conocimiento (Prosic) desde el 2022.

dariel.amador@ucr.ac.cr

REFERENCIAS

- Acosta-Velázquez, S. y Pedraza-Amador, E. (2020) La brecha digital de género como factor limitante del desarrollo femenino. <https://repository.uaeh.edu.mx/revistas/index.php/investigium/article/view/5281/6770>
- Alliance for Affordable Internet [A4AI], 2021. Affordability report 2021: a new strategy for universal access. https://a4ai.org/wp-content/uploads/2021/12/A4AI_2021_AR_AW.pdf
- Alliance for Affordable Internet [A4AI], (2019). 2019 affordability report. <https://a4ai.org/affordability-report/report/2019/>
- Alliance for Affordable Internet [A4AI], (2018). Affordability Report 2018. <http://1e8q3q16vyc81g8l3h3md6q5f5e-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2018/10/A4AI-2018-Affordability-Report.pdf>
- Alva de la Selva, A. (2015). The New Faces of Inequality in the 21st Century: The Digital Gap. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* Volume 60, Issue 223, January–April 2015, P. 265-285. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0185191815721380>
- Amador, A. (2016). Acceso y uso de las TIC en los hogares costarricenses. En Prosic (Ed.) Informe 2016: Hacia la sociedad de la información y el conocimiento (pp. 151-186). San José, Costa Rica: Prosic, Universidad de Costa Rica.
- Amador, A. (2017). Acceso y uso de las TIC en los hogares costarricenses. En Prosic (Ed.) Informe 2017: Hacia la sociedad de la información y el conocimiento (pp. 173-210). San José, Costa Rica: Prosic, Universidad de Costa Rica.
- Amador, A. (2018). Acceso y uso de las TIC en los hogares costarricenses. En Prosic (Ed.) Informe 2018: Hacia la sociedad de la información y el conocimiento (pp. 153-182). San José, Costa Rica: Prosic, Universidad de Costa Rica.
- Amador, A. (2019). Acceso y uso de las TIC en los hogares costarricenses. En Prosic (Ed.) Informe 2019: Hacia la sociedad de la información y el conocimiento (pp. 173-210). San José, Costa Rica: Prosic, Universidad de Costa Rica.
- Amador, A. (2020). Acceso y uso de las TIC en los hogares costarricenses. En Prosic (Ed.) Informe 2019: Hacia la sociedad de la información y el conocimiento (pp. 197-246). http://www.prosic.ucr.ac.cr/sites/default/files/recursos/informe_prosic_2021_int_completo.pdf
- Banco Central de Costa Rica [BCCR]. (s.f.). Tipo de cambio de compra y venta del dólar de Estados Unidos de América: referencia del Banco Central de Costa Rica. <https://gee.bccr.fi.cr/indicadoreseconomicos/Cuadros/fmVerCatCuadro.aspx?CodCuadro=400&Idioma=1&FecInicial=1983/01/01&FecFinal=2022/06/30&Filtro=0>
- Botello-Peñaloza, H. (2015). Determinantes del acceso al internet: evidencia de los hogares del Ecuador. <http://www.scielo.org.co/pdf/entra/v11n2/v11n2a02.pdf>
- CEPAL. (2020). Universalizar el acceso a las tecnologías digitales para enfrentar los efectos del COVID-19. Informe Especial covid-19. N°7. https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/45938/S2000550_es.pdf
- Cerdas, M. (7 de octubre, 2022). Inflación interanual en Costa Rica llegó a 10,37% en septiembre e interrumpe tendencia ascendente. <https://www.elfinancierocr.com/finanzas/inflacion-interanual-en-costa-rica-llego-a-1037-en/46TQAHBJFEPJDIUC4Q3UR3DVA/story/>
- Dutta, S. y Lanvin, B. (2020). The Network Readiness Index 2020: accelerating digital transformation in a post-COVID global economy. <https://networkreadinessindex.org/>
- Dutta, S. y Lanvin, B. (2021). The Network Readiness Index 2021: Shaping the global recovery, how digital technologies can make the post-COVID world more equal. <https://networkreadinessindex.org/>
- Goncalves, G., Oliveira, T. y Cruz-Jesus, F. (2018). Understanding individual-level digital divide: Evidence of an African country. <https://reader.elsevier.com/reader/sd/pii/S0747563218302711?token=D20F2A6529A9BB9E1A20CA875ED05EF65EC>

DD7CEEA86871561C7AE045CE2ADB918EB8
947D5287D3DBDECAC8AE1CE828C

Naciones Unidas UN Specialized Agency for ICTs (Sobre la Unión Internacional de Telecomunicaciones [UIT]). Publications - ITU/ UN tech agency

Instituto Nacional de Estadística y Censo. (2021). Encuesta Nacional de Hogares 2021 (ENAHOG). San José, Costa Rica. INEC. <https://www.inec.cr/otros-temas-ciencia-y-tecnologia/tecnologias-de-informacion-y-comunicacion-en-hogares>

Instituto Nacional de Estadística y Censos [INEC]. (s.f.) Encuesta Nacional de Hogares. En INEC. <http://www.inec.go.cr/encuestas/encuesta-nacional-de-hogares>

Instituto Nacional de Estadística y Censos [INEC] (s.f.). Estadísticas demográficas. 2011-2016. Densidad de la población proyectada y estimada según provincia, cantón y distrito, al 1 de julio de cada año. <https://www.inec.cr/sites/default/files/documentos-biblioteca-virtual/repoblacanuario2011-2016-02.xls>

Instituto Nacional de Estadística y Censos [INEC]. (s.f.) Índice de precios al consumidor. <https://www.inec.cr/economia/indice-de-precios-al-consumidor>

Instituto Nacional de Estadística y Censos [INEC] (2022). Mapa 2011. Densidad de población por cantón. <https://inec.cr/mapas-cartografia/mapa-2011-densidad-poblacion-canton>

Martínez-Domínguez, M., Gómez-Navarro, D. y Morales-López, J. (2021). Determinantes de la brecha digital en comunidades indígenas de Oaxaca: un estudio en el contexto de pandemia. <http://ojs.sociologia-alas.org/index.php/CyC/article/view/244/248>

Superintendencia de telecomunicaciones. (2022). Estadísticas del sector telecomunicaciones 2021. https://www.sutel.go.cr/sites/default/files/informe_estadisticas_sector_de_telecomunicaciones_2021_sutel.pdf

The Network Readiness Index 2021: Shaping the Global Recovery (The Network Readiness Index). Portulans Institute. <https://networkreadinessindex.org/>

Unesco. (2005). Hacia las sociedades del conocimiento. <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001419/141908s.pdf>

Unión Internacional de Telecomunicaciones [UIT]. (2018). Informe sobre medición de la sociedad de la información: Resumen analítico 2018. Recuperado de <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/publications/misr2018/MISR2018-ES-PDF-S.pdf>

Unión Internacional de Telecomunicaciones [UIT]. (2018). Measuring the information society report. Volume 1, 2018. Recuperado de <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/publications/misr2018/MISR-2018-Vol-1-E.pdf>

Woodhouse, T. Affordability Report 2021: A NEW STRATEGY FOR UNIVERSAL ACCESS. Alliance for Affordable Internet (A4AI). https://a4ai.org/wp-content/uploads/2021/12/A4AI_2021_AR_AW.pdf

Brechas, conocimientos y
habilidades digitales del
personal académico de
sedes y recintos de la UCR

Capítulo

05

Tatiana Barboza Solórzano

La tecnología se ha convertido en una herramienta necesaria para el ser humano y para su quehacer en los diferentes ámbitos laborales. La economía y la sociedad se han transformado desde finales de los años ochenta debido a la revolución digital, lo que crea una presión para la actualización constante y la reinención (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2021).

La educación es uno de los sectores que se ha visto en la necesidad de ir incorporando en su sistema las diferentes herramientas digitales y como lo indicaron Torres Cañizález y Cobo Beltrán (2017), las tecnologías de la información y comunicación (TIC) son de suma importancia para el proceso de enseñanza y aprendizaje. Esto porque son capaces de impactar a los estudiantes al promover el alcance de nuevas competencias que son requeridas para potenciar la empleabilidad hoy en día.

Además, Area Moreira (2009) y Cabero Almenara (2003) indican que el uso de las tecnologías en la educación debe realizarse con objetivos claros de lo que se desea en el proceso de formación, ya que estas permiten un mejor aprendizaje y facilitan el proceso educativo, especialmente a las nuevas generaciones. Esto evidencia la necesidad de que el profesorado se capacite en el uso y manejo de las TIC para que puedan transmitir sus conocimientos al alumnado mediante distintas metodologías pedagógicas y didácticas. Con ello, se podrá garantizar una educación transdisciplinaria, interdisciplinaria y globalizada tanto con el uso de libros como con herramientas digitales.

A raíz de la pandemia del 2020 y a las medidas tomadas alrededor del mundo para mitigar los contagios y no saturar los centros de salud, la educación tuvo que modificar sus metodologías y llevar las clases a una modalidad no presencial. Fue necesaria una adopción tecnológica acelerada, con la finalidad de que los estudiantes no se atrasaran en sus estudios, evitar la pérdida de aprendizaje y un aumento en la deserción. Esto implicó un gran reto para los docentes, ya que como señala Arancibia (2020) en ese momento aún no existía una preparación para impartir clases utilizando entornos virtuales.

La virtualización del sector educativo implicó una serie de dificultades para el profesorado, ya que el material para impartir sus cursos tenía un diseño para la presencialidad y había desconocimiento pedagógico para la mediación y evaluación de los estudiantes en esta nueva modalidad. Aunado a esto las brechas existentes en el acceso y uso de las

tecnologías tanto en los alumnos como en los maestros fue otro factor que dificultó la migración de la educación a un modelo no presencial (Ferrada Bustamante, y otros, 2021).

Con el objetivo de tener mayor claridad sobre los procesos de adopción tecnológica de los docentes, durante el 2022 Prosic desarrolló una investigación sobre los conocimientos, habilidades y recursos digitales empleados por el personal docente de la Universidad de Costa Rica (UCR) ante la nueva realidad (específicamente en los docentes de la Facultad de Ciencias Económicas de la sede Rodrigo Facio) (Barboza-Solórzano, 2022).

Los principales resultados del estudio mostraron que hay un nivel muy alto de conectividad y de tenencia de dispositivos móviles. No obstante, un importante porcentaje del personal académico indicó que previo a la pandemia desconocía muchas de las herramientas que tuvieron que utilizar para llevar adelante sus clases. Asimismo, se logró dar un salto en el conocimiento sobre las TIC, tanto así que la gran mayoría señaló que prefiere continuar impartiendo sus cursos en una modalidad híbrida o no presencial.

El estudio del 2022 se consideró como una especie de estudio piloto por parte de Prosic, ya que se planteó replicarlo en otras instancias universitarias que ayuden a visualizar la situación de otras carreras y sedes de la universidad. Es por esto que en el 2023 se realizó una segunda etapa de esta investigación para ampliar los datos y conocer los conocimientos y habilidades digitales a nivel de sedes y recintos de la UCR. Parte de los objetivos de esta nueva fase de la investigación fue la de indagar en la posible existencia de otras brechas digitales, considerando temas que no eran medibles en la prueba piloto realizada en la sede Rodrigo Facio.

Esta segunda etapa de la investigación se realizó en los recintos de Santa Cruz, Guápiles, Turrialba, Paraíso y las sedes del Pacífico, Occidente y del Sur de la UCR. En ese sentido, el presente capítulo presenta los resultados del censo *Brechas, Conocimientos y Habilidades Digitales del personal académico de sedes y recintos de la Universidad de Costa Rica*.

Con este estudio se pretende identificar las competencias en el uso de las nuevas tecnologías aplicadas a la docencia, con el fin de ayudar a la implementación de acciones que permitan al personal mejorar sus competencias y habilidades para manejar las TIC. De modo que esto tenga como resultado un traslado de conocimientos tanto académicos

como tecnológicos al estudiantado y ellos puedan desarrollar también los conocimientos y habilidades digitales, que son de tanta importancia actualmente.

En la primera sección del capítulo se describe la metodología utilizada en el estudio, seguido se presentan los resultados obtenidos de la encuesta iniciando con una descripción de la población entrevistada, la tenencia de las TIC, el nivel de conectividad, los conocimientos y habilidades digitales. El documento finaliza con un análisis para la detección de posibles brechas.

5.1. METODOLOGÍA DEL CENSO

El presente censo tuvo como antecedente un estudio realizado en el 2022 que se efectuó con personal académico de la Facultad de Ciencias Económicas de la sede Rodrigo Facio de la Universidad de Costa Rica (UCR) y al cual se le aplicó una encuesta donde se midieron las brechas, conocimientos y habilidades digitales. Los resultados de este primer esfuerzo se presentaron en el Capítulo 8 del *Informe Hacia la Sociedad de la Información y el Conocimiento* (2022). Con respecto al total del personal académico, el estudio logró un porcentaje de respuesta del 46%.

A partir de los aprendizajes obtenidos, el cuestionario confeccionado en el 2022 fue sometido a un proceso de revisión, recibiendo insumos de la Unidad de Apoyo a la Docencia Mediada con TIC (METICS) de la UCR. En ese sentido, la principal modificación se dio con la integración de un módulo de consultas que se desprenden del estudio realizado por el Centro de Investigación de la Comisión Europea, “*Marco Europeo para la Competencia Digital de los Educadores*”¹.

La recolección de datos para la investigación se realizó del 11 de abril al 05 de mayo del 2023 y para ello se aplicó un censo a las personas docentes de las siguientes sedes y/o recintos de la UCR:

- Recinto de Tacaes Grecia de la Sede del Occidente
- Recinto de San Ramón de la Sede del Occidente

¹ Este refiere a un marco común europeo dirigido a las competencias digitales que tienen los docentes, incluyendo desde la primera infancia hasta la educación superior; este se basa en el análisis y comparación de otros instrumentos.

- Recinto de Santa Cruz de la Sede de Guanacaste
- Recinto de Guápiles de la Sede del Atlántico
- Recinto Turrialba de la Sede del Atlántico
- Recinto Paraíso de la Sede del Atlántico
- Sede del Pacífico
- Sede del Sur

Un primer paso para la elaboración de este estudio fue hacer un acercamiento con las direcciones y/o coordinadores de todas las sedes y recintos, a quienes se les explicó los objetivos del estudio y se les invitó a participar. Una vez que se confirmó el interés de participar en el estudio, se les solicitó a las autoridades de las sedes y recintos apoyo para el envío del cuestionario a todo el profesorado por medio del correo electrónico institucional o el que tengan registrado.

Cabe señalar que el cuestionario aplicado cuenta con 3 dimensiones y como se observa en la Tabla 5.1 se evaluaron un total de 67 preguntas de selección única o múltiple, lo que permite abarcar los datos de mayor importancia sin que llegue a ser tedioso para el encuestado. Esto es particularmente relevante considerando que el cuestionario fue autoadministrado.

Tabla 5.1. Cantidad de preguntas por dimensión del cuestionario aplicado

Dimensión	Cantidad de preguntas
Datos personales	11
Nivel de conectividad	5
Conocimientos y habilidades digitales	51
Total	67

Fuente: *Elaboración propia, 2023.*

5.2. Análisis de resultados

Entre los recintos y sedes de la UCR que participaron en el estudio se obtuvo un total de 227 respuestas con una población docente total para ese periodo de 802, por lo que hubo un porcentaje de respuesta general de 39%.

En la Tabla 5.2 se aprecian los porcentajes de respuesta por recinto y sede, pero en general se considera que el resultado obtenido es positivo, ya que al aplicar el estudio por medio del correo electrónico el porcentaje de respuesta suele ser inferior al 30% y como se aprecia en la siguiente

tabla solo 3 de los 8 recintos tuvieron un porcentaje de respuesta menor al indicado (Recintos de Paraíso y San Ramón y la Sede del Sur). Además, a nivel general la respuesta fue de casi un 40% lo que se considera bastante positivo.

Tabla 5.2. Respuestas obtenidas según recinto y sede censado

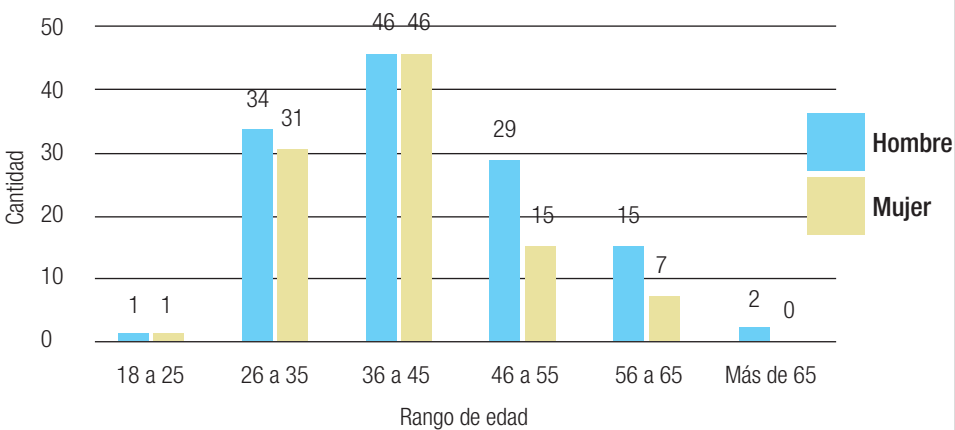
Recinto/sede	Cantidad de respuestas	Total de docentes	Porcentaje de respuesta
Recinto de Tacares de Grecia, sede de Occidente	25	81	30.9%
Recinto de San Ramón, sede de Occidente	23	110	20.9%
Recinto de Santa Cruz, sede de Guanacaste	13	19	68.4%
Recinto de Guápiles, sede del Atlántico	24	78	30.8%
Recinto Turrialba, sede del Atlántico	55	170	32.4%
Recinto Paraíso, sede del Atlántico	27	95	28.4%
Sede del Pacífico	74	140	52.9%
Sede del Sur	24	109	22.0%
Total	227	802	39.4%

Fuente: Elaboración propia, 2023.

5.2.1. Datos generales

La distribución de los docentes por rango de edad y sexo se observa en la Figura 5.1, la mayoría está entre las edades de 36 a 45 años con un total de 96 personas, seguido por el rango de 26 a 35 años con 65 profesores. Es importante destacar que dentro del personal académico solo 2 personas señalaron ser mayores a los 65 años, ambos hombres. A nivel general la población encuestada de las sedes de la UCR se compone por un 56% de hombres y 44% de mujeres.

Figura 5.1 Distribución de docentes de las sedes de la UCR por rango de edad, según sexo.

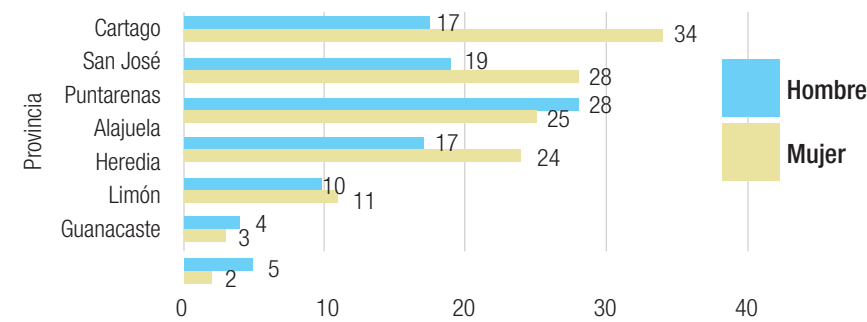


Fuente. Encuesta Brechas, Conocimientos y habilidades Digitales del personal docente de las sedes de la UCR. Abril-Mayo 2023.

En la Figura 5.2 se muestra la provincia de residencia de los profesores, la gran mayoría vive en Puntarenas (23%), seguido por Cartago (22%) y en tercer lugar San José (21%). A partir de estos resultados se puede determinar que, a pesar de que el estudio fue realizado a profesores de las sedes, un 60% aproximadamente reside en la Gran Área Metropolitana (GAM) y solo un 40% en el resto del país. Se destaca que en las sedes y recintos que se encuentran fuera de la GAM la mayoría de los profesores residen en el GAM.

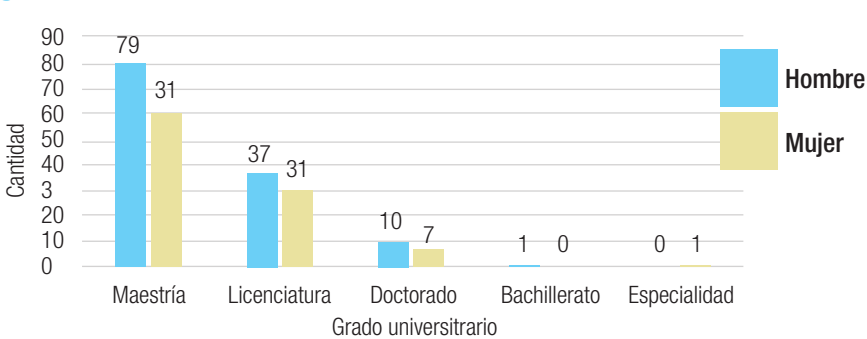
Otro de los datos generales consultados al personal académico es el máximo grado universitario alcanzado. La Figura 5.3 evidencia que la gran mayoría cuenta con una maestría (62%), seguido por licenciatura (30%) y doctorado (7%). Un pequeño porcentaje cuenta con bachillerato o especialidad (1% entre ambos). Es importante destacar que el 70% aproximadamente cuenta con un posgrado (maestría, especialidad o doctorado).

Figura 5.2. Distribución de docentes de las sedes de la UCR por provincia, según sexo



Fuente. Encuesta Brechas, Conocimientos y Habilidades Digitales del personal docente de las sedes de la UCR. Abril-Mayo 2023.

Figura 5.3 Distribución de docentes de las sedes de la UCR por grado universitario



Fuente. Encuesta Brechas, Conocimientos y Habilidades Digitales del personal docente de las sedes de la UCR. Abril-Mayo 2023.

Tabla 5.3. Docentes de las sedes de la UCR por escuela de pertenencia del nombramiento*, según distribución

Sede y recinto	Hombre		Mujer		Total	
	Absoluta	Porcentual	Absoluta	Porcentual	Absoluta	Porcentual
Sede de Guanacaste						
Recinto Santa Cruz	5	2%	8	3%	13	5%
Sede del Occidente						
Recinto Tacares de Grecia	11	4%	14	5%	25	9%
Recinto San Ramón	12	5%	11	4%	23	9%
Sede del Atlántico						
Recinto Turrialba	40	15%	15	6%	55	21%
Recinto Paraíso	11	4%	16	6%	27	10%
Recinto Guápiles	15	6%	9	3%	24	9%
Sede del Pacífico	42	16%	32	12%	74	28%
Sede del Sur	10	4%	14	5%	24	9%
Total	146	55%	119	45%	265	100,0%

Fuente: Encuesta Brechas, Conocimientos y Habilidades Digitales del personal docente de las sedes de la UCR. Abril-Mayo 2023.
 *El total aumento debido a que hay 36 docentes que tienen plaza en 2 sedes y 1 en 3 sedes.

En la Tabla 5.3 se puede apreciar la sede y recinto en el que los docentes fueron nombrados para brindar clases el primer semestre del 2023. La mayoría pertenecen a la sede del Atlántico con un 40% entre sus tres recintos (Turrialba, Paraíso y Guápiles), seguida por la sede del Pacífico con un 28% (esta sede junto con la del Sur no tienen recintos, solo la sede) y en tercer lugar, se encuentra la sede del Occidente con un 18% entre sus 2 recintos (Tacares de Grecia y San Ramón). Un dato para resaltar es que el único recinto de la UCR que no participó en el estudio fue el de Liberia al cual se le contactó, pero no se obtuvo respuesta.

El rol que desempeña el profesorado se observa en la Tabla 5.4, mostrando que solo el 12% aproximadamente tienen un rol tanto docente como administrativo, mientras que el 88% únicamente ejercen tareas de docencia.

Tabla 5.4. Docentes de las sedes de la UCR por rol asignado en la UA*, según distribución

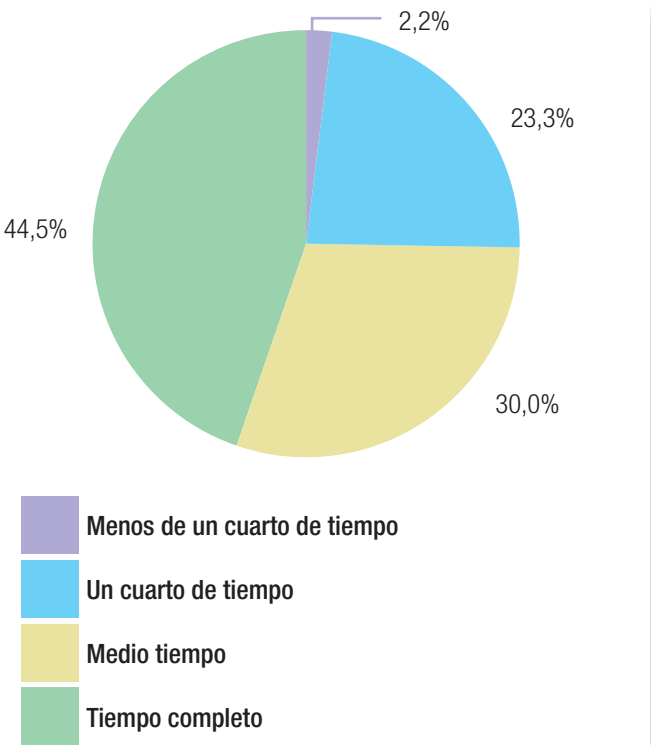
Rol	Distribución	
	Absoluta	Porcentual
Docente	200	88,1%
Docente y Administrativo	27	11,9%
Total	227	100,0%

*UA: unidad académica

Fuente: Encuesta Brechas, Conocimientos y Habilidades Digitales del personal docente de las sedes de la UCR. Abril-Mayo 2023.

Otro de los aspectos que se consultó fue el tiempo que dedican a la docencia. Cerca de un 45% tiene un tiempo completo, seguido por un 30% que cuenta con un medio tiempo. Se debe resaltar que el 25% aproximadamente cuenta con un cuarto de tiempo o menos de tiempo dedicado a sus labores académicas, como se visualiza en la Figura 5.4.

Figura 5.4. Distribución de docentes de las sedes de la UCR por tiempo dedicado a la docencia



Fuente: Encuesta Brechas, Conocimientos y Habilidades Digitales del personal docente de las sedes de la UCR. Abril-Mayo 2023.

Aunado a lo anterior, en la Figura 5.5 se muestran los años cumplidos que se tiene de ejercer la docencia a nivel general (tanto en la UCR como en cualquier otra institución de educación) por rango. La mayoría (34%) tienen de 5 a 10 años de experiencia en esta área, seguido por menos de 5 años (25%) y en tercer lugar de 11 a 15 años (19%). Esto demuestra que en las sedes casi el 60% tienen 10 años o menos de trabajar en esta área y solo el 40% tienen más de 10 años.

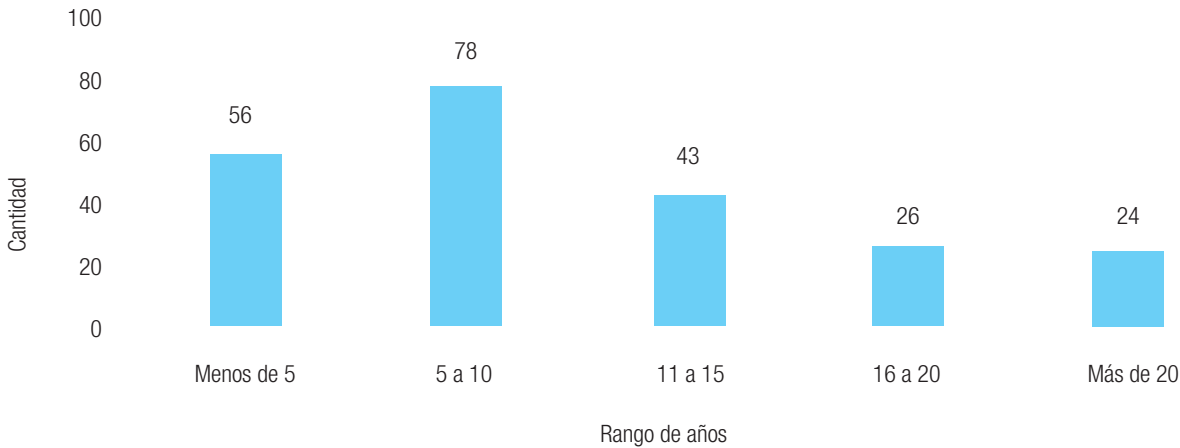
5.2.2. Tenencia TIC y conectividad

Una de las dimensiones analizadas en este estudio es el tipo de tecnologías de información y comunicación (TIC) con la que cuentan los docentes en sus hogares, esto debido a que son las herramientas principales que se utilizan para brindar clases en una modalidad no presencial. En la Tabla 5.5 se aprecia que la totalidad del profesorado cuenta con un teléfono móvil, seguido por un 98% aproxima-

damente que afirmó contar con computadora portátil y en tercer lugar, casi un 61% de las y los docentes consultados mencionaron tener internet fijo de fibra óptica (está por

debajo de la portátil en 38 puntos porcentuales). Además, menos del 50% cuentan con Tablet, internet fijo de cable modem o computadora de escritorio.

Figura 5.5. Distribución de los docentes de sedes de la UCR por rango de años en docencia



Fuente: Encuesta Brechas, Conocimientos y Habilidades Digitales del personal docente de las sedes de la UCR. Abril-Mayo 2023.

Tabla 5.5. Tecnologías con las que cuentan en el hogar los docentes, según distribución

Tecnologías	Distribución	
	Absoluta	Porcentual
Teléfono móvil	227	100,0%
Computadora portátil	222	97,8%
Internet fijo de fibra óptica	138	60,8%
Internet móvil	133	58,6%
Tablet	106	46,7%
Internet fijo de cable modem	85	37,4%
Computadora de escritorio	60	26,4%

Fuente: Encuesta Brechas, Conocimientos y Habilidades Digitales del personal docente de las sedes de la UCR. Abril-Mayo 2023.

Complementando lo indicado en la tabla anterior, se tiene que, un 24% del personal académico mencionó tener tanto computadora de escritorio como portátil, mientras que solo el 2% solo con la de escritorio y el 74% cuenta únicamente con una portátil, lo cual se muestra en la Tabla 5.6.

Tabla 5.6. Tipo de computadora con la que cuentan en el hogar los docentes, según distribución

Tipo de computadora	Distribución	
	Absoluta	Porcentual
Computadora portátil	167	73,6%
Computadora de escritorio	5	2,2%
Ambos	55	24,2%
Total	227	100,0%

Fuente: Encuesta Brechas, Conocimientos y Habilidades Digitales del personal docente de las sedes de la UCR. Abril-Mayo 2023.

Sobre el servicio de internet, el cual es vital para impartir clases de manera no presencial, se puede observar en la Tabla 5.7 que más del 50% del profesorado cuenta tanto con internet fijo (fibra óptica o cable módem) como con internet móvil, mientras que un 41% solo tiene internet fijo y un 5% aproximadamente solo cuenta con el del celular. Debe señalarse que las personas que tienen únicamente internet móvil poseen importantes limitaciones no solo en velocidad, sino también en volumen de datos para enfrentar la educación bajo una modalidad no presencial.

Por el contrario, resulta positivo que más de la mitad de los educadores cuenta con ambos tipos de conexiones, generando una redundancia que permite darle continuidad a sus clases ante algún fallo de la red fija. También vemos que solo un docente no cuenta con ningún tipo de conexión a internet en su hogar.

Tabla 5.7. Tipo de internet con el que cuentan en el hogar los docentes, según distribución

Tipo de internet	Distribución	
	Absoluta	Porcentual
Internet fijo y móvil	122	53,7%
Solamente Internet fijo	93	41,0%
Solamente Internet móvil	11	4,8%
Ninguno	1	0,4%
Total	227	100,0%

Fuente: Encuesta Brechas, Conocimientos y Habilidades Digitales del personal docente de las sedes de la UCR. Abril-Mayo 2023.

Los dispositivos que se utilizan para dar clases por los profesores se presentan en la Tabla 5.8, en donde más del 90% hace uso de una portátil, lo cual va de acuerdo con lo indicado en la Tabla 5.5 la cual es la de mayor tenencia en los hogares. También se debe mencionar que, casi 3 partes de la población indicó usar un teléfono móvil, lo que indica que este dispositivo se ha convertido en una gran herramienta para el personal para cumplir con sus funciones, así como para aspectos adicionales del proceso educativo. Las tablets y computadoras de escritorio son utilizadas por menos de una cuarta parte de la población.

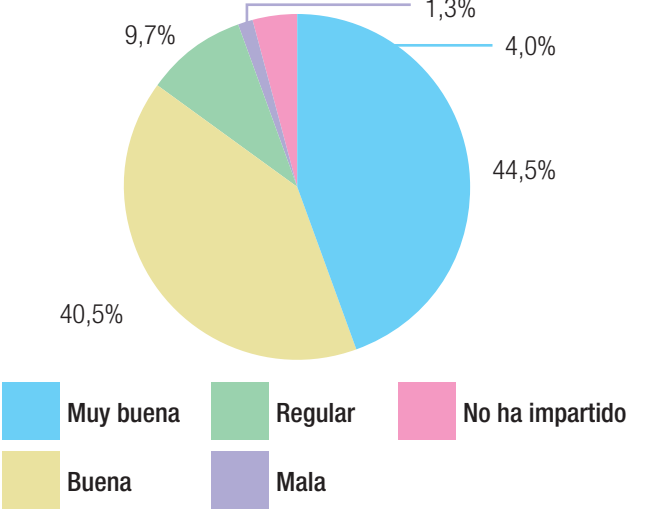
En cuanto a la calidad percibida en la conexión a internet por los docentes para impartir clases de forma sincrónica, se visualiza en la Figura 5.6 que aproximadamente un 85% considera que es buena o muy buena, mientras que un 10% aproximado menciona que es regular y solo un 1% que es mala. Hay un 4% que indica no haber impartido clases bajo esta metodología. Lo anterior refleja que el tipo de conexión con que cuenta el profesorado no es un problema para tener un buen desempeño en una modalidad no presencial.

Tabla 5.8. Dispositivos de uso de los docentes para impartir clases, según distribución

Dispositivos	Distribución	
	Absoluta	Porcentual
Computadora portátil	213	93,8%
Teléfono móvil	168	74,0%
Tablet	50	22,0%
Computadora de escritorio	44	19,4%
No impartí lecciones en pandemia	4	1,8%
Pantalla de dibujo, pizarra electrónica	2	0,8%

Fuente: Encuesta Brechas, Conocimientos y Habilidades Digitales del personal docente de las sedes de la UCR. Abril-Mayo 2023.

Figura 5.6. Calidad de conexión de docentes a internet para impartir clases desde su hogar



Fuente: Encuesta Brechas, Conocimientos y Habilidades Digitales del personal docente de las sedes de la UCR. Abril-Mayo 2023.

En la Tabla 5.9 se puede observar el tipo de conexión a internet que utiliza el personal académico que ha impartido clases de forma sincrónica (218), y casi un 95% indica que emplea es el internet fijo y solo un 6% aproximado hace uso del internet móvil, de los cuales un 67% mencionan que esta conexión es muy buena o buena.

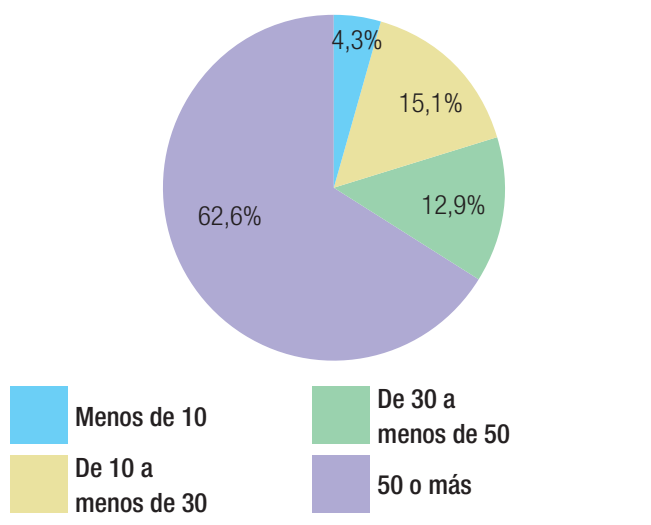
Tabla 5.9. Tipo de conexión a internet que utilizan los docentes para impartir clases, según distribución

Tipo de conexión	Distribución	
	Absoluta	Porcentual
Internet fijo	206	94,5%
Internet móvil	12	5,5%
Total	218	100,0%

Fuente: Encuesta Brechas, Conocimientos y Habilidades Digitales del personal docente de las sedes de la UCR. Abril-Mayo 2023.

La velocidad del servicio de internet contratado por los profesores se aprecia en la Figura 5.7, en donde cerca del 63% de las y los docentes tiene una velocidad de 50 megas o más, casi el 13% tiene entre 30 y 50 Mbps, un 15% entre 10 y 30 Mbps y solo un 5% tienen menos de 10 Mbps. Por lo que se evidencia que casi dos terceras partes de la población cuenta con una velocidad de internet adecuada para impartir clases en una modalidad remota, ya sea síncrona o asincrónica.

Figura 5.7. Cantidad de velocidad en Mbps que tienen los docentes en el internet fijo del hogar



Fuente: Encuesta Brechas, Conocimientos y Habilidades Digitales del personal docente de las sedes de la UCR. Abril-Mayo 2023.

A partir de todo lo anterior se puede resumir que el personal académico cuenta con dispositivos electrónicos y la conexión suficiente para brindar clases virtuales desde su hogar. Todos indicaron tener computadora (portátil o de escritorio) y solo 1 de los 218 mencionó no tener internet; esta persona, está claro, no podría impartir clases en una modalidad no presencial.

Otro aspecto importante es que la percepción de la calidad de internet es bastante buena. A esto también ayuda que la gran mayoría cuenta, además de internet fijo, con internet móvil lo cual sirve como un plan B en caso de una interrupción en el internet fijo, ya sea por un corte en el fluido eléctrico o alguna otra razón.

Menos del 2% indicó estar insatisfecho con su conexión a internet; sin embargo, los que están insatisfechos en su mayoría es porque cuentan solo con conexión móvil o una conexión fija menor a los 10 megas de velocidad. En este tipo de casos habría que conocer las razones por las que tienen estas limitaciones ya que es claro que los profesores que necesitan de una conexión fija para impartir clases de manera cómoda (por temas de disponibilidad de datos, entre otros). Por lo que surge la duda ¿será que en el lugar donde viven no hay conexión fija disponible? Igualmente se tendría que indagar en las razones por las que algunos profesores cuentan con velocidades de descarga inferiores a los 10 Mbps.

5.2.3. Conocimientos y habilidades digitales

Previamente se mencionó que antes de la pandemia muchos docentes no tenían los conocimientos necesarios para dar clases de manera virtual, por lo que ante la crisis sanitaria se vieron obligados a aprender rápidamente. En ese sentido, al determinar el nivel de conocimientos y habilidades digitales del personal docente se evidenció que cerca del 50% tenían muy poca o ninguna experiencia utilizando salas virtuales (ver Tabla 5.10).

A diferencia de lo anterior, menos del 45% indicó tener una experiencia moderada o más en el uso de salas virtuales, sea con o sin experiencia siendo anfitrión. Lo que demuestra que prácticamente la mitad de los docentes de las sedes tuvieron que aprender sobre la marcha, lo que evidencia las dificultades que tuvieron que afrontar.

Tabla 5.10. Nivel de experiencia de los docentes utilizando salas virtuales antes de la pandemia, según distribución

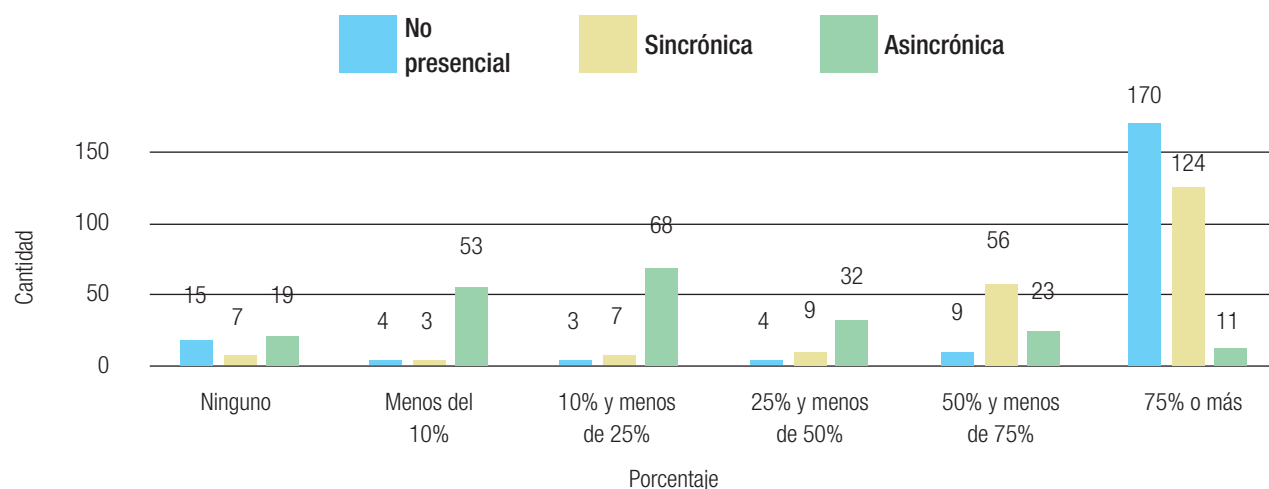
Experiencia	Distribución	
	Absoluta	Porcentual
No dio clases antes de la pandemia	16	7,0%
Ninguna o muy poca	109	48,0%
Moderada pero no como anfitrión de la sala	49	21,6%
Moderada y con experiencia como anfitrión de salas	36	15,9%
Bastante o mucha inclusive como anfitrión de salas	17	7,5%
Total	227	93,0%

Fuente: Encuesta Brechas, Conocimientos y Habilidades Digitales del personal docente de las sedes de la UCR. Abril-Mayo 2023.

Posteriormente, se consultó a las y los docentes si impartieron clases durante la pandemia. De este ejercicio 206 indicaron que sí, por lo que lo observado en la Figura 5.8 hace referencia únicamente a esta población y si brindaron clases de manera no presencial, sincrónica

y asincrónica. La gran mayoría de los docentes indicó que el porcentaje de clases que brindaron de forma sincrónica y no presencial fue de un 75% o más, y de manera asincrónica, la mayoría indicó darlas de 10% a menos de 25%.

Figura 5.8. Porcentaje de clases impartidas, según modalidad y metodología, durante la pandemia



Fuente: Encuesta Brechas, Conocimientos y Habilidades Digitales del personal docente de las sedes de la UCR. Abril-Mayo 2023.

Por otro lado, se evaluó el nivel de dominio que el profesorado considera tener en diferentes aspectos, los cuales se presentan en la Tabla 5.11, estos se dividen en seis áreas de competencias. La primera es el compromiso profesional, que se mide con el aspecto de comunicación regular, clara y efectiva con estudiantes y colegas docentes, así como la capacidad de crear y participar en espacios de diálogo y reflexión dirigidos al mejoramiento de la práctica docente, en donde más de la mitad de los docentes consideraron tener un alto conocimiento. Esta es el área mejor evaluada y la que indica tener un mayor nivel de dominio por el personal académico.

La segunda área de competencia evaluada es la de contenidos digitales. En esta se evaluó la selección o modificación de contenidos digitales (como videos, presentaciones, recursos multimedia, aplicaciones digitales, sitios web, repositorios en línea, entre otros) para facilitar el aprendizaje; la creación de contenido digital; y la protección, gestión e intercambio de información, tomando en cuenta aspectos de propiedad intelectual y ciberseguridad. En todas estas temáticas se tiene una percepción de dominio medio alto, que ronda el 50% de la población en promedio.

La enseñanza y el aprendizaje es el tercer área, la cual valora aspectos como el diseño e implementación de actividades de aprendizaje (sincrónicas o asincrónicas) que facilitan la participación, la colaboración y la reflexión; y el diseño e implementación de actividades de aprendizaje autorregulado, que permiten a los estudiantes aprender correctamente los contenidos de estudio de forma independiente y a su propio ritmo. Estas habilidades fueron calificadas con un nivel de conocimiento medio por el 53% de los docentes en promedio.

La evaluación y realimentación es otra de las competencias consultadas, preguntándose por aspectos como la im-

plementación de estrategias y herramientas de evaluación claras y coherentes con los aprendizajes realizados en el curso, el uso de las TIC para analizar resultados de aprendizaje, y el aprovechamiento de los hallazgos en el mejoramiento de la práctica docente. Todas estas competencias fueron consideradas como de dominio medio por la mitad de la población de estudio.

Otra de las áreas estudiadas es el empoderamiento del estudiantado en las TIC, donde la percepción en los aspectos como la creación de ambientes de aprendizaje inclusivos y accesibles (considerando las necesidades especiales de las personas estudiantes); y la motivación al estudiantado a comprometerse con su propio proceso de aprendizaje, es un ámbito del cual se puede mejorar, ya que se considera que se tiene un nivel medio de conocimiento por alrededor del 54% de los profesores en promedio.

La última área de conocimiento consultada es el desarrollo de competencias digitales de los estudiantes. En este ámbito se evaluó el fomento de la alfabetización digital (para que usen las tecnologías digitales de forma creativa y responsable), así como el apoyo a los estudiantes en el desarrollo de habilidades de pensamiento crítico y solución de problemas; las cuales fueron percibidas como de dominio medio por la mitad del profesorado.

Estas seis áreas de competencias que se desprenden del Marco Europeo para la competencia digital de los educadores muestran que solo el compromiso se percibe como alta, todas las demás son consideradas como de dominio medio y esto por la mitad de la población. Esto implica que el resto de las áreas pueden ser reforzadas con capacitaciones que ayuden a la mejora continua de las habilidades digitales y conocimiento en tecnologías de los profesores.

Tabla 5.11. Docentes de las sedes de la UCR por aspecto de conocimientos y habilidades digitales como docente, según nivel de conocimiento

Área y aspecto	Nivel de conocimiento			Total
	Alto	Medio	Bajo	
Compromiso profesional				
Comunicación regular, clara y efectiva con estudiantes y colegas	68%	31%	1%	100%
Creación y participación en espacios de diálogo y reflexión	50%	45%	5%	100%
Contenidos digitales				
Selección o modificación de contenidos digitales para facilitar el aprendizaje	48%	44%	7%	100%
Creación de contenidos digitales para facilitar el aprendizaje	33%	53%	13%	100%
Protección, gestión e intercambio de información, tomando en cuenta la propiedad intelectual y ciberseguridad	26%	52%	22%	100%
Enseñanza y aprendizaje				
Diseño e implementación de actividades de aprendizaje, sincrónicas o asincrónicas	39%	51%	10%	100%
Diseño e implementación de actividades de aprendizaje autorregulado	30%	56%	15%	100%
Evaluación y realimentación				
Implementación de estrategias y herramientas de evaluación claras y coherentes con los aprendizajes	41%	49%	9%	100%
Análisis de resultados de aprendizaje, y aprovechamiento de los hallazgos en el mejoramiento de la práctica docente	35%	50%	15%	100%
Empoderamiento del estudiantado en las TIC				
Creación de ambientes de aprendizaje inclusivos y accesibles, considerando las necesidades especiales	22%	55%	23%	100%
Motivación a las personas estudiantes a comprometerse con su propio proceso de aprendizaje	33%	53%	14%	100%
Desarrollo de competencias digitales de estudiantes				
Fomento de la alfabetización digital de las personas estudiantes	32%	52%	16%	100%
Apoyo a las personas estudiantes en el desarrollo de habilidades de pensamiento crítico y solución de problemas	38%	48%	14%	100%

Fuente: Encuesta Brechas, Conocimientos y Habilidades Digitales del personal docente de las sedes de la UCR. Abril-Mayo 2023.

También se evaluaron algunos recursos digitales y el tiempo que tienen los docentes de utilizarlos. La Tabla 5.12 muestra que tanto los paquetes ofimáticos (Word, Excel, PowerPoint, entre otros) como los buscadores de información en internet para obtener material de apoyo fiable que se pueda compartir son los que en su mayoría los profe-

sores usan desde hace más de 10 años. Las salas virtuales (Zoom, Teams, Google Meet) son el recurso que tienen en su mayoría menor tiempo de uso con 2 a 5 años, lo que puede ser un indicio de uso mayor a partir del 2020, que fue cuando se tuvo que migrar a una modalidad no presencial por la pandemia por COVID-19.

Tabla 5.12. Uso de los docentes de recursos electrónicos, según rango de años utilizados en clases

Recursos	Rango de años				
	Menos de 2	2 a 5	6 a 10	Más de 10	No utiliza
Paquetes ofimáticos	4,4%	16,3%	21,1%	57,7%	0,4%
Salas virtuales	16,3%	70,0%	11,9%	0,9%	0,9%
Buscadores de información	7,5%	18,9%	25,6%	47,1%	0,9%

Fuente: Encuesta Brechas, Conocimientos y Habilidades Digitales del personal docente de las sedes de la UCR. Abril-Mayo 2023.

En concordancia con las habilidades y el uso de las TIC, se le consultó al profesorado el nivel de frecuencia con que realizan una serie de prácticas, las cuales según la Comisión Europea son las más evaluadas en encuestas (13 prácticas en total).

En la Tabla 5.13 se observa que las siguientes actividades son las que se realizan con mayor frecuencia (siempre o casi siempre) en el 81% de la población en promedio:

- Uso del correo institucional para comunicarse con el estudiantado.
- Uso de distintos sitios de internet para obtener el material que se brinda durante las clases.
- Resolver incidencias técnicas sencillas como: instalar un programa o aplicación, una impresora, entre otros.
- Identificar la fiabilidad de la información que se encuentra en medios digitales.

También se consideran como actividades que se realizan casi siempre o siempre, pero en estas son realizadas por un porcentaje mejor de los docentes (54%), las siguientes:

- Uso de redes sociales (como Facebook, WhatsApp, Telegram) para comunicarse con el estudiantado.
- Utilización de las TIC para la evaluación de los estudiantes (foros virtuales, kahoots, exámenes o quizes en aulas virtuales, entre otros).

- Elaboración de trabajos grupales en clases que utilicen las TIC.
- Capacitarse regularmente por sus propios medios para mejorar las habilidades/conocimientos digitales.

No obstante, las actividades que se usan en menor medida por el profesorado, pero sólo por un poco menos de la mitad de la población (44%), por lo que es importante fomentarlos dentro de la comunidad académica son las siguientes:

- Uso de aplicaciones/programas para crear archivos multimedia como audios, videos, entre otros.
- Utilización de un gestor de referencias bibliográficas para realizar citas adecuadamente.
- Uso de algún recurso digital que permita detectar plagio en los trabajos estudiantiles.

Por otra parte, la capacitación brindada tanto por la UCR como por la escuela o carrera a la que pertenecen los profesores es una actividad que se considera que se hace con poca frecuencia (casi nunca o nunca) con un 43% de los docentes en promedio. Esto es de vital importancia, ya que por medio de las capacitaciones se puede lograr un mejor manejo en herramientas tecnológicas por parte de los profesores, lo que a su vez conlleva a una mejora en la enseñanza y aprendizaje de los estudiantes.

Tabla 5.13. Aspectos valorados por los docentes, según frecuencia con que se realiza

Afirmación	Frecuencia					Total
	Siempre	Casi siempre	A veces	Casi nunca	Nunca	
Uso del correo de la UCR para comunicarse con los estudiantes	64%	22%	8%	4%	3%	100%
Uso de redes sociales para comunicarse con los estudiantes	30%	23%	19%	10%	18%	100%
Uso de programas/aplicaciones para crear archivos multimedia	23%	22%	36%	13%	5%	100%
Uso de un gestor de referencias bibliográficas	19%	22%	22%	23%	13%	100%
Usa algún recurso digital para detectar plagio en los trabajos	20%	24%	26%	19%	11%	100%
Uso de diferentes sitios de internet para obtener el material	41%	41%	17%	2%	0%	100%
Uso de las TIC para la evaluación de los estudiantes	23%	30%	27%	15%	6%	100%
Realización de trabajos grupales que usen tecnologías	27%	29%	26%	12%	6%	100%
La UCR capacita regularmente para mejorar los conocimientos digitales	5%	13%	43%	24%	14%	100%
La escuela a la que pertenece capacita regularmente para mejorar sus conocimientos digitales	3%	10%	40%	26%	21%	100%
Se capacita regularmente para mejorar sus conocimientos digitales en docencia por medios propios	18%	36%	33%	12%	2%	100%
Resuelve incidencias técnicas sencillas	54%	28%	14%	4%	1%	100%
Identifica la fiabilidad de la información que encuentra en medios digitales	45%	32%	15%	6%	1%	100%

Fuente: Encuesta Brechas, Conocimientos y Habilidades Digitales del personal docente de las sedes de la UCR. Abril-Mayo 2023.

Seguidamente, se consultó si se ha impartido o imparte actualmente clases bajo alguna modalidad no presencial y 136 de los docentes indicaron que sí, por lo que lo señalado en las Tablas 5.14 y 5.15 se refiere únicamente a esta parte de la población.

Los aspectos que fueron percibidos con un alto nivel de dificultad cuando impartió o imparte clases en modalidad no presencial fueron el tiempo de preparación de los cursos y la participación estudiantil durante las clases (in-

teracción) con un 54% y 38% respectivamente. Los percibidos con una dificultad media fueron la adaptación a las tecnologías (plataformas, contenido interactivo y mediación virtual), la conectividad y acceso a la tecnología por parte de los estudiantes y la evaluación estudiantil con un 38%, 57% y 51% respectivamente. Finalmente, la conectividad y acceso a la tecnología por parte de los docentes fue considerado con una dificultad baja con un 44% en promedio, lo que concuerda con lo mencionado en el apartado de conectividad (ver Tabla 5.14).

Tabla 5.14. Aspectos valorados al impartir clases en modalidad no presencial, según nivel de dificultad

Aspecto	Nivel de dificultad			Total
	Alto	Medio	Bajo	
Tiempo de preparación de los cursos	54%	35%	11%	100%
Adaptación a las tecnologías	32%	38%	29%	100%
Participación estudiantil durante la clase	38%	36%	26%	100%
Conectividad y acceso a la tecnología de los estudiantes	27%	57%	16%	100%
Conectividad y acceso a la tecnología del docente	37%	19%	44%	100%
Evaluación estudiantil	29%	51%	21%	100%

Fuente: Encuesta Brechas, Conocimientos y Habilidades Digitales del personal docente de las sedes de la UCR. Abril-Mayo 2023.

En contraparte a lo anterior y como se observa en la Tabla 5.15, el 74% de los profesores indicaron en promedio que el nivel de beneficio fue alto en aspectos como el ahorro en dinero, aprendizaje en el uso de las TIC, dejar las clases grabadas y la flexibilidad de horario. Sin embargo,

una menor porción (57% en promedio), pero igual más de la mitad indicó obtener un alto beneficio en el ahorro en tiempo, desarrollo del autoaprendizaje y la asistencia y puntualidad en clase.

Tabla 5.15. Aspectos valorados al impartir clases en modalidad no presencial, según nivel de beneficio

Recurso	Nivel de beneficio			Total
	Alto	Medio	Bajo	
Ahorro en tiempo	59%	26%	15%	100%
Ahorro en dinero	76%	18%	6%	100%
Aprendizaje en el uso de las tecnologías	81%	18%	1%	100%
Clases grabadas	67%	24%	10%	100%
Desarrollo del autoaprendizaje	54%	36%	10%	100%
Flexibilidad horaria	71%	21%	7%	100%
Asistencia y puntualidad en las clases	57%	37%	6%	100%

Fuente: Encuesta Brechas, Conocimientos y Habilidades Digitales del personal docente de las sedes de la UCR. Abril-Mayo 2023.

En cuanto a las herramientas digitales que el personal académico señaló utilizar para el proceso de enseñanza y aprendizaje (ver Tabla 5.16), casi el 100% mencionó usar presentaciones y documentos compartidos, seguido por ver videos, escuchar audios o podcast con un

89% aproximadamente. Los entornos de aprendizaje en línea y la creación de audios y videos fue utilizado por un 63% de los docentes, seguido por los cuestionarios, encuestas digitales, aplicaciones o juegos interactivos con un 52%.

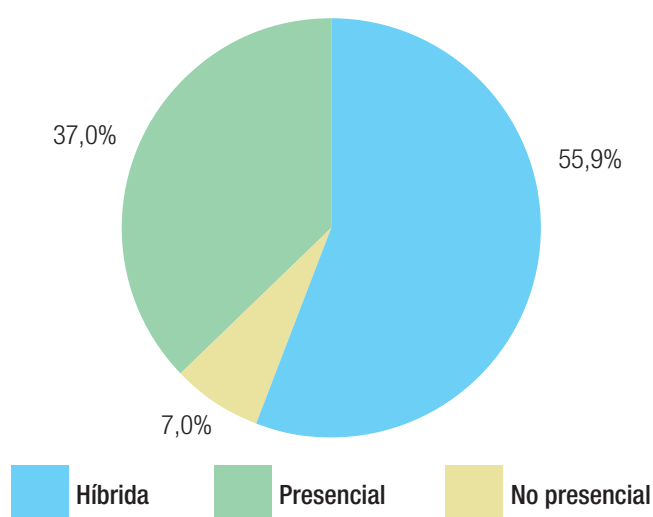
Tabla 5.16. Herramientas digitales utilizadas por los docentes para enseñar y aprender, según distribución

Herramientas	Distribución	
	Absoluta	Porcentual
Presentaciones y documentos compartidos	221	97,4%
Podcast / ver vídeos / escuchar audios	203	89,4%
Entornos de aprendizaje en línea	145	63,9%
Crear vídeos / audios	143	63,0%
Cuestionarios o encuestas digitales	118	52,0%
Aplicaciones o juegos interactivos	117	51,5%
Blogs o wikis	92	40,5%
Carteles digitales, mapas mentales, herramientas de planificación	79	34,8%
Todavía no he usado ninguna herramienta digital en clase	4	1,8%
Foros	3	1,3%
Programas y softwares especializados	3	1,3%
Ninguno	1	0,4%

Fuente: Encuesta Brechas, Conocimientos y Habilidades Digitales del personal docente de las sedes de la UCR. Abril-Mayo 2023.

Luego, se consultó por la preferencia de los docentes en la modalidad de brindar clases y como se observa en la Figura 5.9.

Figura 5.9. Modalidad de preferencia de los docentes para impartir clases

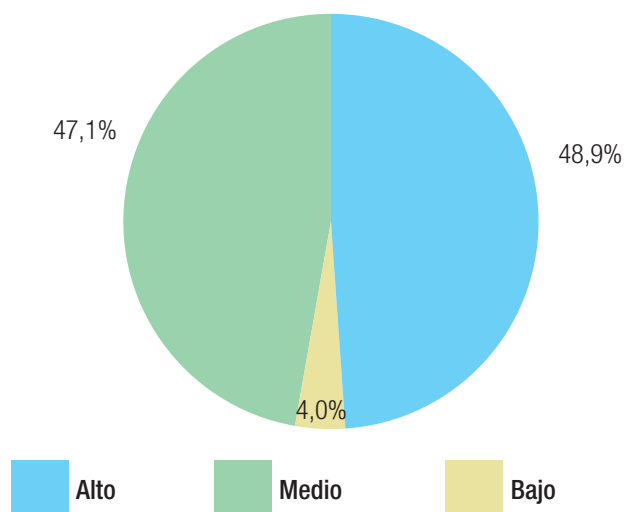


Fuente: Encuesta Brechas, Conocimientos y Habilidades Digitales del personal docente de las sedes de la UCR. Abril-Mayo 2023.

ra 5.9 un 56% aproximadamente prefiere que sea híbrida, es decir, una parte presencial y otra no presencial, seguido por un 37% que prefiere que sea presencial y un 7% que sea completamente no presencial. A pesar de que una tercera parte señala que su preferencia es lo presencial, no se puede ocultar que después de la pandemia el profesorado ha ido migrando poco a poco a querer impartir clases de manera híbrida y que han ido mejorando en sus habilidades y conocimientos digitales de tal manera que tienen la seguridad de poder realizarlo bajo esta modalidad.

En la Figura 5.10 se muestra que un 49% aproximadamente de los docentes consideran que tienen un nivel alto en sus conocimientos digitales como docente (uso de plataformas digitales, búsqueda de material en la web, uso de dispositivos inteligentes, mediación virtual, entre otros), seguido por un 4% que indicaron percibir un nivel medio y un 47% un nivel bajo. En esta autoevaluación se detecta que todavía considera que no tiene suficiente conocimiento digital, lo cual puede verse reflejado en el alto porcentaje que prefiere las clases en modalidad presencial, ya que aún no se sienten cómodos con las destrezas que deben tener para lograr un trabajo de calidad.

Figura 5.10. Evaluación de conocimientos digitales como docentes



Fuente: Encuesta Brechas, Conocimientos y Habilidades Digitales del personal docente de las sedes de la UCR. Abril-Mayo 2023.

Lo observado a lo largo de este apartado muestra que alrededor del 50% de los profesores tenían muy poca o ninguna experiencia en el uso de salas virtuales en pandemia. Además, la gran mayoría mencionó que en pandemia brindaron clases en modalidad no presencial sincrónica en el 75% de las clases o más.

Seguidamente, evaluando algunas áreas de competencias digitales, los docentes consideran que tienen un nivel medio alto de conocimiento en el compromiso profesional y en los contenidos digitales. No obstante, tienen un conocimiento medio en enseñanza y aprendizaje, evaluación y realimentación, empoderamiento en las TIC y en el desarrollo de competencias digitales del estudiantado, por lo que son ámbitos en los cuales se les puede capacitar para mejorar la calidad de la docencia y estar a la vanguardia.

Los paquetes ofimáticos y los buscadores son los recursos digitales con mayor tiempo de uso en esta población y las salas virtuales el de menor utilización y el más nuevo de conocer. Además, los docentes en su mayoría buscan realizar bastantes prácticas que generan habilidades básicas en las TIC como uso de correo y redes sociales, uso de distintos sitios de internet, identificación de fiabilidad de la información, emplear las TIC en las evaluaciones y

la utilización de aplicaciones para la creación de archivos multimedia, entre otros.

Sin embargo, la capacitación es un aspecto que se realiza muy poco por parte de la institución, la escuela o la carrera, por lo que se espera que el presente estudio ayude a abordar temáticas para futuras capacitaciones al personal académico.

5.2.4. Brechas digitales

Uno de los objetivos del estudio es determinar la posible existencia de brechas digitales entre el profesorado de las sedes y recintos de la UCR. Es importante recordar que en el estudio piloto realizado en el 2022 solo se encontraron brechas por la variable rango de edad, como todos los docentes residían en la GAM no se pudo medir entre las zonas de residencia y por sexo no hubo diferencias para determinar una brecha existente entre hombres y mujeres.

Por otro lado, analizar una posible brecha por nivel de ingreso no es posible, ya que esta no fue parte del estudio y por nivel educativo no se identificaron diferencias, debido a que todos contaban con educación universitaria completa y más del 95% tenía al menos una licenciatura. Por lo tanto, las variables analizadas para este apartado fueron sexo (hombre y mujer), edad (56 años y más contra los más jóvenes) y zona de residencia (GAM y fuera del GAM).

5.2.4.1. Brecha digital por sexo

Se estudió la tenencia de las TIC en los hogares del personal académico, y como se muestra en la Tabla 5.17 se determina la existencia de una brecha por sexo a favor de los hombres en teléfono móvil con 17 puntos porcentuales (p.p.) de diferencia y en internet móvil (14 p.p.); la segunda está necesariamente relacionada a la diferencia en tenencia de teléfono móvil. En menor medida existe una brecha también a favor de los varones tanto en computadora de escritorio (8 p.p.) como en Tablet (7 p.p.) y en el internet fijo de fibra óptica (6 p.p.). Solo en computadora portátil y en internet fijo de cable modem las mujeres y los hombres tienen niveles similares de tenencia.

Tabla 5.17. Tecnologías con las que cuentan en el hogar los docentes, según sexo

Tecnologías	Sexo	
	Hombre	Mujer
Computadora portátil	98%	98%
Teléfono móvil	100%	83%
Internet móvil	67%	53%
Internet fijo de fibra óptica	61%	55%
Tablet	50%	43%
Internet fijo de cable modem	36%	39%
Computadora de escritorio	30%	22%

Fuente: Encuesta Brechas, Conocimientos y Habilidades Digitales del personal docente de las sedes de la UCR. Abril-Mayo 2023.

En cuanto al uso de dispositivos tecnológicos para impartir clases durante la pandemia o en la actualidad se observan en la Tabla 5.18, una diferencia a favor de los hombres en computadora de escritorio (11 p.p.), teléfono móvil (7 p.p.) y en Tablet (5 p.p.). Esto concuerda con lo visto en la tabla anterior, ya que son los artículos que tienen mayor tenencia los varones.

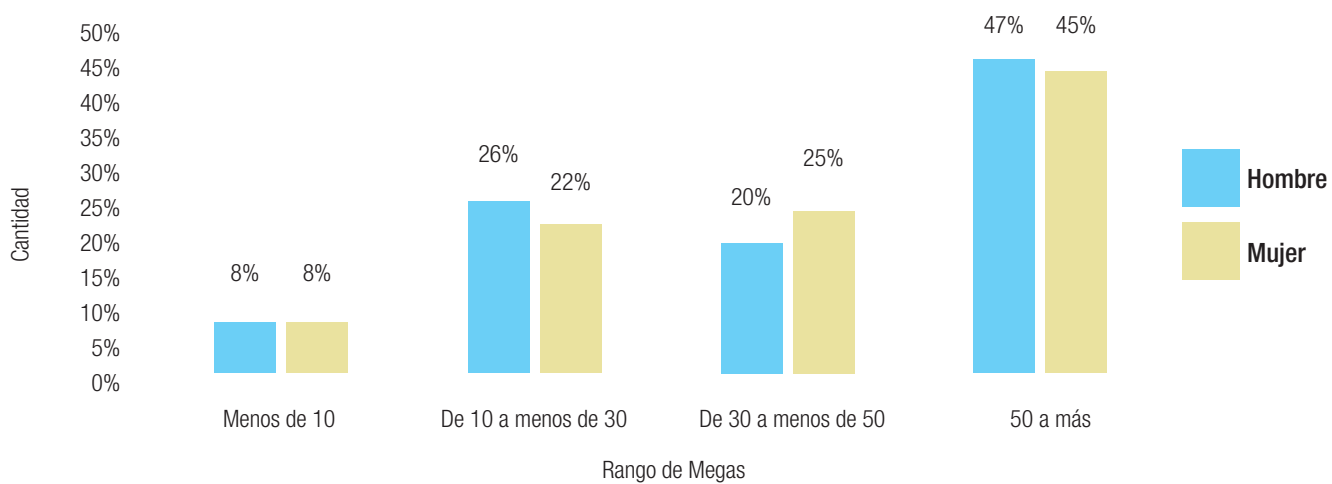
Tabla 5.18. Dispositivos de uso de los docentes para impartir clases, según sexo

Dispositivos	Sexo	
	Hombre	Mujer
Computadora portátil	94%	97%
Teléfono móvil	47%	40%
Computadora de escritorio	24%	13%
Tablet	21%	16%
Pantalla o Tablet de dibujo*	3%	1%
Computadora de las aulas de la sede	3%	1%

* Pantalla o Tablet de dibujo, pizarra electrónica, tablero digitalizadora, cámara o micrófono. Nota: 4 docentes no impartieron clases en pandemia.
Fuente: Encuesta Brechas, Conocimientos y Habilidades Digitales del personal docente de las sedes de la UCR. Abril-Mayo 2023.

La cantidad de megas de velocidad con que cuenta el profesorado con internet fijo en el hogar se presenta en la Figura 5.11. En todos los rangos de velocidad tanto los hombres como las mujeres están muy similares, por lo que se puede decir que para los docentes que tienen internet fijo no se identifica una brecha en la velocidad por sexo.

Figura 5.11. Cantidad de megas de velocidad en el internet fijo del hogar, según sexo



Fuente: Encuesta Brechas, Conocimientos y Habilidades Digitales del personal docente de las sedes de la UCR. Abril-Mayo 2023.

Por otro lado, se consultó por la frecuencia en que se han recibido capacitaciones por la UCR y como se aprecia en la Tabla 5.19 existe una ventaja a favor de las mujeres, quienes señalan en mayor porcentaje haber recibido capacitaciones a veces o casi siempre, por parte de la institución para generar conocimientos digitales en el área de docencia (11 p.p.), por lo que las mujeres sienten en menor medida que la universidad no las capacita.

Tabla 5.19. Capacitación de la UCR para generar conocimientos digitales en docencia, según sexo

Frecuencia	Sexo	
	Hombre	Mujer
Siempre	6%	5%
Casi siempre	11%	16%
A veces	40%	47%
Casi nunca	27%	21%
Nunca	17%	11%
Total	100%	100%

Fuente: Encuesta Brechas, Conocimientos y Habilidades Digitales del personal docente de las sedes de la UCR. Abril-Mayo 2023.

Ahora, sobre las capacitaciones que brinda la escuela a la que pertenece la plaza de los docentes se denota un sentimiento muy similar en la frecuencia con que esta se realiza entre los hombres y las mujeres, ya que no hay diferencias superiores a los 3 p.p., esto se muestra en la Tabla 5.20.

No obstante, en la capacitación que realiza el profesorado por sus propios medios sí existe una brecha a favor de las mujeres, ya que como se observa en la Tabla 5.21, estas indican en mayor medida que siempre o casi siempre las realizan (5 p.p. entre ambas opciones). Por lo que en general, las mujeres consideran que se les capacita con mayor frecuencia tanto por la Universidad como por la escuela; además, ellas buscan en mayor medida estarse capacitando para generar conocimientos digitales en la docencia y estar a la vanguardia.

Tabla 5.20. Capacitación de la escuela para generar conocimientos digitales en docencia, según sexo

Frecuencia	Sexo	
	Hombre	Mujer
Siempre	2%	3%
Casi siempre	9%	12%
A veces	43%	36%
Casi nunca	25%	28%
Nunca	20%	21%
Total	100%	100%

Fuente: Encuesta Brechas, Conocimientos y Habilidades Digitales del personal docente de las sedes de la UCR. Abril-Mayo 2023.

Tabla 5.21. Capacitación propia para generar conocimientos digitales en docencia, según sexo

Frecuencia	Sexo	
	Hombre	Mujer
Siempre	17%	20%
Casi siempre	35%	37%
A veces	32%	33%
Casi nunca	15%	8%
Nunca	2%	2%
Total	100%	100%

Fuente: Encuesta Brechas, Conocimientos y Habilidades Digitales del personal docente de las sedes de la UCR. Abril-Mayo 2023.

También se contrastó la percepción que tienen los educadores sobre su grado de conocimiento digital y se determina que los hombres señalan en mayor proporción que tienen conocimientos digitales altos (11 p.p.) mientras que más mujeres perciben contar con conocimientos medios o bajos (Figura 5.12).

En general, se considera que la brecha existente por sexo se encuentra en la tenencia y uso de dispositivos tecnológicos, ya que los varones indican en mayor medida tener teléfono móvil, internet móvil, computadora de escritorio, Tablet e internet fijo de fibra óptica y hacen uso de estos para impartir clases.

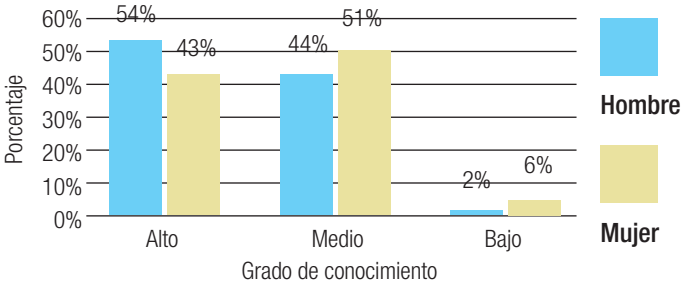
No obstante, las mujeres indican en igual medida tener computadora portátil e internet de cable modem, por lo que también puede ser un aspecto de gustos y preferencias en la tenencia y no necesariamente a una desventaja de las mujeres en este aspecto. Además, las mujeres consideran que se capacitan más que los hombres, lo que también puede deberse a que consideran tener un nivel de conocimientos digitales menores a los percibidos por los varones, por lo que sienten la necesidad de formarse más.

5.2.4.2. Brecha digital por rango de edad

Otra de las variables analizadas en este estudio es la existencia de una posible brecha por edad, por lo que para esto se crearon dos grupos y comparamos a los menores de 56 años con los demás, en donde los más jóvenes representan el 89% de la población y los mayores un 11%, por lo que se puede afirmar que en los recintos y sedes la mayoría de los docentes son personas jóvenes.

Como se contempla en la Tabla 5.22 existen diferencias en la tenencia de diferentes tecnologías en el hogar a favor de los más jóvenes como con las Tablets (10 p.p.) y, por el contrario, hay una diferencia a favor de los mayores en la tenencia de computadora de escritorio (17 p.p.) e internet fijo de cable modem (5 p.p.), lo que puede deberse a una preferencia de los docentes. Sin embargo, todos los mayores indicaron tener tanto computadora portátil como teléfono móvil en sus hogares.

Figura 5.12. Evaluación de conocimientos digitales como docentes, según sexo



Fuente: Encuesta Brechas, Conocimientos y Habilidades Digitales del personal docente de las sedes de la UCR. Abril-Mayo 2023.

Tabla 5.22. Tecnologías con las que cuentan en el hogar los docentes, según rango de edad

Tecnologías	Rango de edad	
	55 o menos	56 o más
Computadora portátil	100%	100%
Teléfono móvil	98%	100%
Internet móvil	61%	58%
Internet fijo de fibra óptica	59%	58%
Tablet	48%	38%
Internet fijo de cable modem	37%	42%
Computadora de escritorio	25%	42%

Fuente: Encuesta Brechas, Conocimientos y Habilidades Digitales del personal docente de las sedes de la UCR. Abril-Mayo 2023.

En cuanto al uso de dispositivos tecnológicos para impartir clases tanto en pandemia como en la actualidad, se puede apreciar en la Tabla 5.23, hay una brecha a favor de los más jóvenes en el uso de teléfono móvil (16 p.p.) y en Tablet (7 p.p.). Por el contrario, se denota una diferencia a favor de los docentes mayores en el uso de computadora de escritorio (11 p.p.), esto es congruente con la Tabla anterior y puede deberse a que sea un gusto de los docentes mayores.

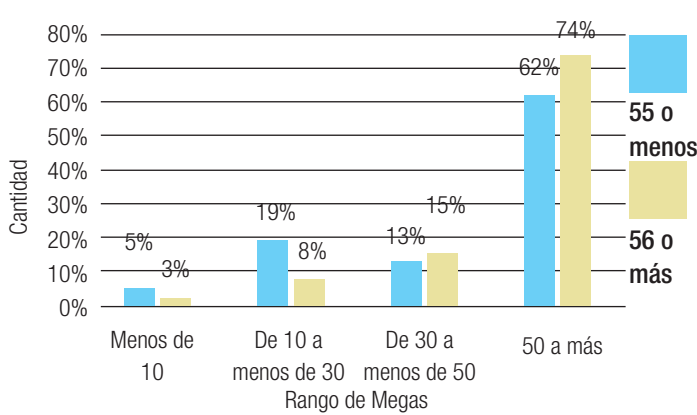
Tabla 5.23. Dispositivos de uso de los docentes para impartir, según rango de edad

Dispositivos	Rango de edad	
	55 o menos	56 o más
Computadora portátil	94%	92%
Teléfono móvil	45%	29%
Tablet	20%	13%
Computadora de escritorio	18%	29%
Pantalla o Tablet* de dibujo	2%	0,0%
Computadora de las aulas de la sede	0,5%	0,0%

* Pantalla o Tablet de dibujo, Pizarra Electrónica, Tablerna digitalizadora, cámara, micrófono
Nota: 4 docentes no impartieron clases en pandemia.
Fuente: Encuesta Brechas, Conocimientos y Habilidades Digitales del personal docente de las sedes de la UCR. Abril-Mayo 2023.

La velocidad contratada por el personal académico que cuenta con internet fijo se muestra en la Figura 5.13, en esta vemos que sobresale la existencia de una diferencia en las conexiones en velocidades de 50 megas o más a favor de los mayores (12 p.p.), ya que los de 56 años o más contratan en mayor medida las velocidades más altas.

Figura 5.13. Cantidad de megas de velocidad en el internet fijo del hogar, según rango de edad



Fuente: Encuesta Brechas, Conocimientos y Habilidades Digitales del personal docente de Ciencias Económicas-UCR. Abril-Mayo 2022.

Otro de los datos analizados son las capacitaciones que han recibido por parte de la UCR para mejorar los conocimientos digitales en el área de docencia. En la Tabla 5.24 se muestra que los docentes con 56 años o más tienen una diferencia a favor, ya que consideran que son capacitados con mayor frecuencia por la universidad en temáticas que generen conocimiento digital en docencia con una diferencia de 16 p.p. en comparación con los menores.

Tabla 5.24. Capacitación de la UCR para generar conocimientos digitales en docencia, según rango de edad

Frecuencia	Rango de edad	
	55 o menos	56 o más
Siempre	3%	21%
Casi siempre	13%	13%
A veces	45%	29%
Casi nunca	25%	21%
Nunca	14%	17%
Total	100%	100%

Fuente: Encuesta Brechas, Conocimientos y Habilidades Digitales del personal docente de las sedes de la UCR. Abril-Mayo 2023.

Ahora bien, las capacitaciones realizadas por las escuelas a las que pertenecen los docentes tienen un patrón muy similar al visto en la tabla anterior, ya que como se aprecia en la Tabla 5.25, el profesorado mayor indica que son capacitados con más frecuencia que los menores (14 p.p.).

Tabla 5.25. Capacitación de la escuela para generar conocimientos digitales en docencia, según rango de edad

Frecuencia	Rango de edad	
	55 o menos	56 o más
Siempre	2%	8%
Casi siempre	9%	17%
A veces	40%	42%
Casi nunca	28%	17%
Nunca	21%	17%
Total	100%	100%

Fuente: Encuesta Brechas, Conocimientos y Habilidades Digitales del personal docente de las sedes de la UCR. Abril-Mayo 2023.

También se consultó por las capacitaciones que se llevan por sus propios medios y como se observa en la Tabla 5.26, hay una brecha a favor de los docentes mayores que indican que siempre o casi siempre buscan llevar capacitaciones para adquirir conocimientos digitales en materia de docencia (10 p.p.).

Asimismo, se analizó la percepción en el grado de conocimiento digital que tienen los docentes según su edad, y como se presenta en la Figura 5.14 hay una brecha a favor de los más jóvenes donde indican en mayor medida tener un conocimiento alto (18 p.p.).

A nivel general, se considera que las brechas detectadas en la tenencia de tecnologías y en el uso de estas para impartir clases pueden deberse a un aspecto de gustos y preferencias entre ambos grupos de profesores. En las velocidades de internet en los docentes que tienen internet fijo sí hay una brecha a favor de los que tienen 56 años o más, lo que puede deberse a una preferencia o a que los paquetes con mayor velocidad son más costosos y se esperaría que los mayores tengan más poder adquisitivo; sin embargo, como el salario no es una variable de estudio no se puede asegurar esta afirmación.

Además, los educadores mayores indican que con más frecuencia suelen recibir capacitaciones tanto por la UCR (instancias como las Vicerrectorías, el área de TI, entre otros)

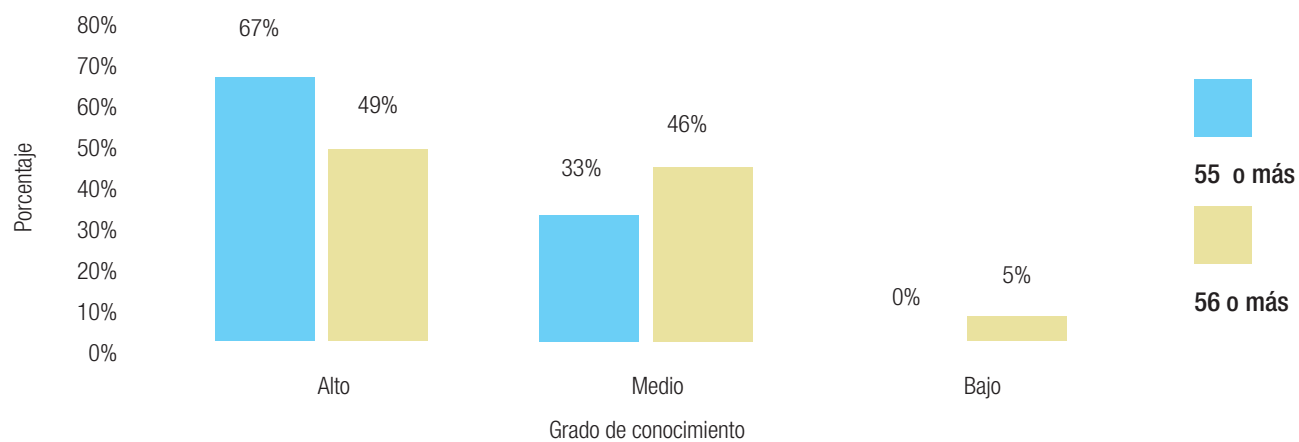
Tabla 5.26. Capacitación propia para generar conocimientos digitales en docencia, según rango de edad

Frecuencia	Rango de edad	
	55 o menos	56 o más
Siempre	19%	13%
Casi siempre	34%	50%
A veces	34%	21%
Casi nunca	12%	13%
Nunca	1%	4%
Total	100%	100%

Fuente: Encuesta Brechas, Conocimientos y Habilidades Digitales del personal docente de las sedes de la UCR. Abril-Mayo 2023.

como por la escuela de pertenencia de su nombramiento, de igual manera mencionan buscar en mayor medida capacitaciones por sus propios medios para adquirir conocimientos digitales en docencia. Esto está muy vinculado al nivel de conocimiento que perciben tener, ya que son conscientes de tener un grado medio y por ende buscan capacitarse para poder impartir clases usando las tecnologías.

Figura 5.14. Evaluación de conocimientos digitales como docentes, según rango de edad



Fuente: Encuesta Brechas, Conocimientos y Habilidades Digitales del personal docente de Ciencias Económicas-UCR. Abril-Mayo 2022.

5.2.4.3. Brecha digital por zona de residencia

La última variable analizada para determinar la existencia de alguna brecha digital es la zona de residencia. Para esto se clasificó el cantón de residencia de los docentes, identificando si pertenece a la Gran Área Metropolitana (GAM) o no. En este rubro el 60% mencionó residir en la GAM, mientras que un 40% vivía en el resto del país.

En la Tabla 5.27 se puede observar la tenencia de tecnologías en los hogares y se evidencia una brecha a favor de los residentes de la GAM en la posesión de internet fijo de cable modem (18 p.p.), internet móvil (14 p.p.), computadora de escritorio (13 p.p.) y en internet fijo de fibra óptica (9 p.p.). Por su parte, en la tenencia de Tablet hay una diferencia a favor de los residentes fuera del GAM (8 p.p.). No obstante, la tenencia tanto de computadora portátil como de teléfono móvil es la misma tanto en el GAM como en el resto del país. Sobre esto cabe señalar que las diferencias de tenencia de internet fijo (ya sea cable módem o fibra óptica) es de esperar considerando que hay menor oferta de esta tecnología en la zona rural.

Tabla 5.27. Tecnologías con las que cuentan en el hogar los docentes, según zona de residencia

Tecnologías	Zona	
	Fuera del GAM	GAM
Computadora portátil	100%	100%
Teléfono móvil	98%	98%
Internet móvil	55%	69%
Internet fijo de fibra óptica	55%	64%
Tablet	41%	33%
Internet fijo de cable modem	39%	57%
Computadora de escritorio	21%	34%

Fuente: Encuesta Brechas, Conocimientos y Habilidades Digitales del personal docente de las sedes de la UCR. Abril-Mayo 2023.

Los dispositivos que se utilizaron para impartir clases tanto en pandemia y que en la actualidad se siguen usando, se muestran en la Tabla 5.28. En este caso se puede apreciar que hay una diferencia a favor de los docentes que residen en la GAM en el uso de computadora de escritorio (16 p.p.) y en la Tablet (7 p.p.). Sin embargo, como se ha venido señalado, esto puede ser por un tema de gustos y preferencias del personal académico.

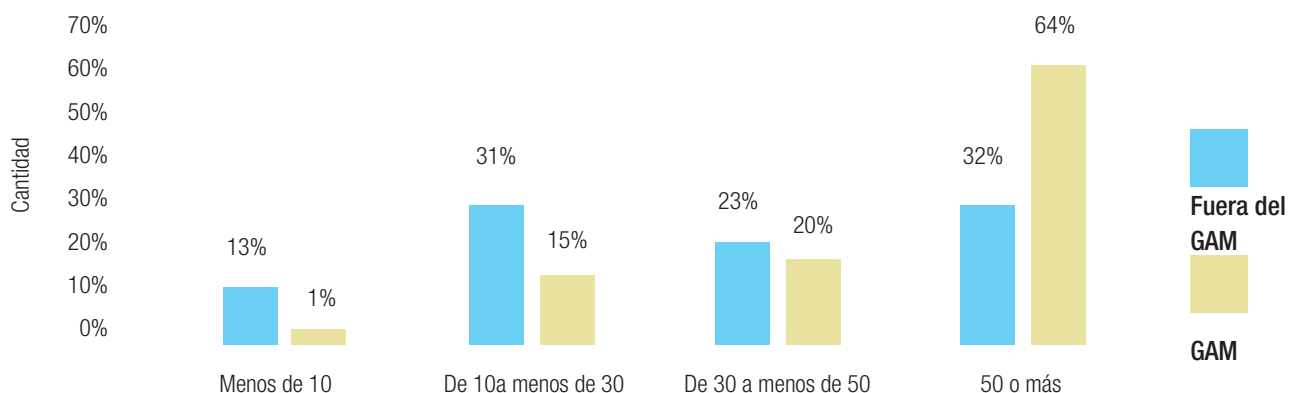
Tabla 5.28. Dispositivos de uso de los docentes para impartir clases, según zona de residencia

Dispositivos	Zona	
	Fuera del GAM	GAM
Computadora portátil	95%	93%
Teléfono móvil	43%	43%
Tablet	16%	23%
Computadora de escritorio	12%	28%
Pantalla o Tablet de dibujo*	2%	3%
Computadora de las aulas de la sede	0%	1%

*Pantalla o Tablet de dibujo, Pizarra Electrónica, Tablero digitalizador, cámara, micrófono. Nota: 4 docentes no impartieron clases en pandemia. Fuente: Encuesta Brechas, Conocimientos y Habilidades Digitales del personal docente de las sedes de la UCR. Abril-Mayo 2023.

Se observan importantes diferencias en cuanto a la velocidad de Internet fijo con la que cuenta el profesorado. Se observa en la Figura 5.15 que hay una diferencia muy grande a favor de la GAM en los que tienen 50 megas o más (32 p.p.), mientras que aquellos que residen fuera de la GAM se colocan en mayor proporción en velocidades inferiores, lo que puede significar una mayor dificultad en los residentes fuera de la GAM en impartir clases en una modalidad no presencial.

Figura 5.15. Cantidad de megas de velocidad en el internet fijo del hogar, según rango de edad



Fuente: Encuesta Brechas, Conocimientos y Habilidades Digitales del personal docente de Ciencias Económicas-UCR. Abril-Mayo 2022.

Con respecto a las capacitaciones, en la Tabla 5.29 se muestra niveles muy similares en la frecuencia con que perciben los docentes ser capacitados por la UCR sobre temas que generen conocimiento digital, ya sea siempre o casi siempre o que perciban que nunca o casi nunca se les capacita, por lo que en esta variable no se logra determinar una brecha entre los docentes por zona de residencia.

Tabla 5.29. Capacitación de la UCR para generar conocimientos digitales en docencia, según zona de residencia

Frecuencia	Zona	
	Fuera del GAM	GAM
Siempre	3%	8%
Casi siempre	17%	7%
A veces	40%	47%
Casi nunca	24%	24%
Nunca	15%	13%
Total	100%	100%

Fuente: Encuesta Brechas, Conocimientos y Habilidades Digitales del personal docente de las sedes de la UCR. Abril-Mayo 2023.

Lo indicado en la Tabla 5.29 se repite en las capacitaciones recibidas por la escuela de pertenencia del docente, ya que, como se aprecia en la Tabla 5.30 las frecuencias indicadas por los docentes que residen en el GAM y fuera de esta zona son muy similares.

Tabla 5.30. Capacitación de la escuela para generar conocimientos digitales en docencia, según zona de residencia

Frecuencia	Zona	
	Fuera del GAM	GAM
Siempre	2%	3%
Casi siempre	11%	8%
A veces	40%	40%
Casi nunca	26%	27%
Nunca	20%	21%
Total	100%	100%

Fuente: Encuesta Brechas, Conocimientos y Habilidades Digitales del personal docente de las sedes de la UCR. Abril-Mayo 2023.

Este comportamiento se repite en las capacitaciones que el profesorado lleva por sus propios medios, ya que como se contempla en la Tabla 5.31 tanto los docentes de la GAM como del resto del país indican haber sido capacitados por la escuela y/o la universidad con una frecuencia muy similar.

Finalmente, en cuanto al grado de conocimiento que perciben tener los docentes en conocimientos digitales la Figura 5.16 se aprecia que a nivel general son muy similares entre los docentes que viven en la GAM como fuera de él. Por lo que se considera que a nivel de percepciones los educadores consideran que tienen niveles de conocimientos digitales en el área de docencia son muy similares.

A lo largo del apartado se ha evidenciado que en las únicas variables en donde se logró detectar una posible brecha es en la tenencia de tecnologías y el uso de ellas para impartir clases. En donde el personal académico de la GAM indica tener en mayor medida internet fijo (tanto de cable modem como de fibra óptica), internet móvil, computadora de escritorio y Tablet. No obstante, de acuerdo con lo mencionado previamente, esto puede deberse a una pre-

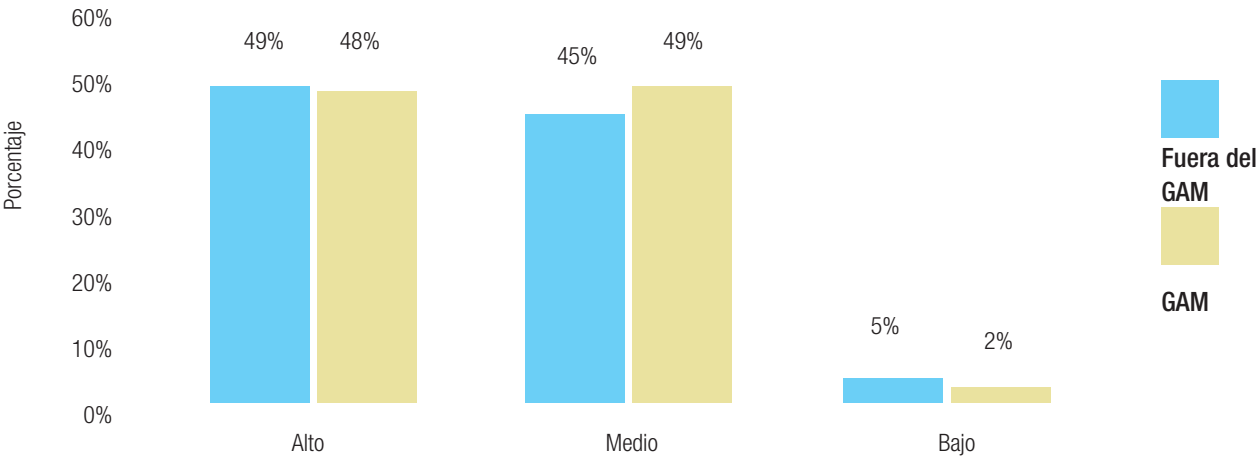
Tabla 5.31. Capacitación propia para generar conocimientos digitales en docencia, según zona de residencia

Frecuencia	Zona	
	Fuera del GAM	GAM
Siempre	18%	18%
Casi siempre	37%	34%
A veces	32%	34%
Casi nunca	11%	13%
Nunca	2%	2%
Total	100%	100%

Fuente: Encuesta Brechas, Conocimientos y Habilidades Digitales del personal docente de las sedes de la UCR. Abril-Mayo 2023.

ferencia de los docentes. Además, se determina que en su totalidad tienen computadora portátil y en su gran mayoría hacen uso de esta para brindar clases.

Figura 5.16. Evaluación de conocimientos digitales como docentes, según rango de edad



Fuente: Encuesta Brechas, Conocimientos y Habilidades Digitales del personal docente de Ciencias Económicas-UCR. Abril-Mayo 2022.

CONSIDERACIONES FINALES

Hoy más que nunca los conocimientos digitales son una necesidad, más aún considerando la situación ocurrida con la pandemia del Covid-19. Este acontecimiento marcó una transición en la que muchos trabajos tuvieron que migrar de manera acelerada a una modalidad no presencial. La educación, fue uno de los sectores que más se vio obligado en un corto tiempo a migrar todos los cursos a una modalidad a distancia y mediarlos al 100% con entornos virtuales, lo que ocasionó una curva de aprendizaje abrupta en el personal docente para que prepararan las lecciones y lograran dar sus cursos.

La pandemia acabó y nos encontramos en una nueva normalidad. Si bien muchas de las medidas tomadas durante la crisis han sido revertidas en la actualidad, es importante estudiar los aprendizajes que nos dejó la emergencia; aprendizajes que bien pueden ser utilizados para implementar nuevos modelos educativos, ya sea manteniendo modelos de educación no presenciales o modelos mixtos que combinen elementos de presencialidad con otros de Educación. En este sentido, es importante conocer las habilidades digitales de los profesores universitarios, razón por la cual nace el interés de Prosic de realizar el presente estudio.

La población que participó en la encuesta se caracteriza por ser en su mayoría hombres; además, todos cuentan con una educación universitaria completa y casi un 60% residen en la GAM. Igualmente, los docentes en general tienen un alto nivel de conectividad, ya que todos cuentan con al menos una computadora portátil y un 85% aproximadamente valora que la conexión a internet que tienen en el hogar era buena o muy buena. Aunado a esto, es importante recalcar que la mayoría del personal académico cuenta con 2 tipos de conexiones en el hogar (tienen tanto fija como móvil) lo que permite que incluso ante un fallo de la red fija, se tenga la alternativa del Internet móvil para darle continuidad a la clase; además, 4 de cada 5 cuenta con velocidades de 30 megas o más. A partir de esto se puede concluir que casi la totalidad de ellos cuentan con las condiciones necesarias para impartir clases en una modalidad no presencial en la actualidad.

Además se observa que la pandemia obligó a un importante crecimiento en los conocimientos digitales de las y los docentes pues antes de la pandemia tenían un nivel de

experiencia nulo o muy poco en el uso de salas virtuales como Zoom y Teams; sin embargo el profesorado actualmente percibe tener un nivel de conocimiento digital medio alto, lo que demuestra que pese a los esfuerzos que implicó aprender a dominar aspectos durante la pandemia, esta también gestó cambios en los conocimientos digitales de los profesionales encuestados.

Existen oportunidades de mejora en temas específicos. El área que indican tener un dominio medio es en enseñanza y aprendizaje, evaluación y realimentación, empoderamiento en las TIC y en el desarrollo de competencias digitales del estudiantado, por lo que son temáticas que tanto la universidad como las escuelas pueden considerar para brindar capacitaciones. De modo que tengan un mayor conocimiento y habilidad digital, la cual se va a ver reflejada en la calidad de enseñanza y en el traspaso del conocimiento al estudiantado.

En este sentido existe un reto doble: por un lado, debe la Universidad –y las diferentes escuelas– generar las capacitaciones necesarias para los educadores y a la vez, deben de encontrar métodos eficientes de promocionar estas capacitaciones para que sean aprovechadas por la mayor cantidad de profesores, pues muchos miembros del profesorado señalan que nunca o casi nunca han recibido capacitaciones de estas fuentes.

En cuanto a las brechas digitales, tanto por sexo como por edad y por zona de residencia se encontraron diferencias en la tenencia de tecnologías y el uso de estas para impartir clases. En algunos casos, esto puede deberse a un asunto de gustos y preferencias de la población académica y no necesariamente a una brecha en sí. En otros sí se observan diferencias interesantes: por ejemplo, las mujeres consideran que se capacitan más por sus propios medios que los hombres, lo cual puede deberse a que ellas mismas perciben tener un grado de conocimiento digital medio, lo que contrasta con los hombres que consideran que su grado de conocimiento es alto.

Sobre la variable edad se detectó que los educadores de 56 años o más tienen en promedio, mayores velocidades en el internet fijo del hogar. Esto podría estar relacionado a un tema de mayores ingresos que a su vez les permita adquirir planes de Internet de mayor velocidad.

Asimismo, los docentes mayores indican que tanto la universidad como la escuela les capacita en mayor frecuencia

que lo que perciben los docentes de menor edad; de igual manera indican capacitarse más por sus propios medios los mayores que los menores. Esto puede reflejar un efecto muy similar al de las mujeres, ya que los docentes mayores perciben tener un conocimiento digital medio, por lo que para brindar clases buscan capacitarse en estas temáticas y actualizarse más que los jóvenes.

En cuanto a la zona geográfica, lo que se evidenció fueron diferencias particularmente en la tenencia de internet de todos los tipos (por ejemplo 9 p.p. de diferencia en el porcentaje de hogares con conexión a fibra óptica y 18 p.p. de diferencia en conexión por cable modem) que a su vez repercute en una brecha en las velocidades de Internet a la que acceden los profesores según la región donde viven. Por otro lado, no se encontraron diferencias en el grado de conocimientos digital percibido.

Los docentes a nivel general mencionaron que los aspectos que les generaron una mayor dificultad al impartir clases a distancia son la preparación de los cursos y la baja participación de los estudiantes. Por otro lado, una gran mayoría considera que esta modalidad trae como beneficio el ahorro en tiempo, en dinero, que se ha logrado un aprendizaje en el uso y manejo de las tecnologías, que se tiene flexibilidad horaria y que las clases quedan grabadas, por lo que los estudiantes pueden repasarlas en cualquier momento.

Finalmente, la mayoría del profesorado mencionó preferir impartir clases bajo una modalidad híbrida (mantener un porcentaje presencial y otro no presencial); sin embargo, aunque se hubiera esperado que en segundo lugar de preferencia fuera una modalidad no presencial se prefirió la presencial, lo que puede deberse a que los docentes que viven fuera de la GAM tienen niveles menores de velocidad y pueden tener más dificultad con el internet a la hora de dar clases 100% no presenciales.

REFERENCIAS

- Arancibia, M. (2020). *Reflexión sobre lo educativo en tiempos de pandemia*. Diario UACH.
- Area Moreira, M. (2009). *Introducción a la tecnología educativa*. San Cristóbal de La Laguna, España: Universidad de La Laguna.
- Barboza Solórzano, T. (2022). Informe Hacia la Sociedad de la Información y el Conocimiento 2022 . *BRECHAS, CONOCIMIENTOS Y HABILIDADES DIGITALES DEL PERSONAL DOCENTE DE CIENCIAS ECONÓMICAS-UCR*.
- Cabero Almenara, J. (2003). *Replanteando la tecnología educativa*. Comunicar.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2021). *Tecnologías digitales para un nuevo futuro*. Santiago.
- Ferrada Bustamante, V., González Oro, N., Ibarra Caroca, M., Ried Donaire, A., Vergara Correa, D., & Castillo Retamal, F. (2021). Formación docente en TIC y su evidencia en tiempos de COVID-19. *Revista Saberes Educativos*.
- Torres Cañizález, P. C., & Cobo Beltrán, J. K. (2017). Tecnología educativa y su papel en el logro de los fines de la educación. *Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal*.

Tatiana Barboza Solórzano

Investigadora del Programa Sociedad de la Información y el Conocimiento (Prosic) y Asesora de Calidad del Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (SINAES). Máster en Estadística graduada en la Universidad de Costa Rica (UCR).

tatiana.barbozasolorzano@ucr.ac.cr

La Ciberdelincuencia en Costa Rica

Capítulo

06

José Adalid Medrano Melara

Cuando las personas leen noticias sobre ciberdelincuencia suelen ver este tema como si fuese algo que les resulta ajeno que pueden ver a la distancia. Lo más normal es que piensen que difícilmente puedan ser víctimas, porque podrían carecer de alguna característica importante que los grupos ciberdelinquentes requieran. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que cualquiera puede cometer hechos delictivos informáticos y que para ser afectado solo se requiere tener acceso a un sistema informático y/o acceso a internet.

Los ciberdelinquentes podrían querer atacarle únicamente para llegar a otra víctima, almacenar material ilícito o realizar ataques desde su computadora. Para lograr esto, muchas veces los delinquentes informáticos tienen acciones masivas automatizadas, por lo que ni siquiera es necesario que le evalúen para recibir un ataque.

La población es vulnerable a los ataques, pero no existe un programa que prepare al costarricense sobre cómo proteger su privacidad y nociones básicas de ciberseguridad. Aun así, en nuestro país, según los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares Julio 2022 realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), el 76,9% de la población tiene acceso a internet en sus hogares¹, sin tener la oportunidad de aprender cómo protegerse.

La batalla digital entre ciberdelinquentes y la población nacional es desigual, ya que mientras los primeros son rápidos y eficientes para adecuarse a la tecnología, sus víctimas no están preparados para los riesgos que representa el ciberespacio. A manera de ejemplo, los ciberdelinquentes ya están dando señales de aprovechar la inteligencia artificial generativa² para mejorar sus enga-

ños, mientras la mayoría de la población todavía no ha aprendido a detectar los errores habituales contenidos en timos, como lo son las faltas de ortográficas y expresiones no adaptadas a la víctima.

A nivel mundial, de acuerdo con el informe de DarkTrace (Cole, 2023), se ha dado un aumento del 135% en nuevos ataques de phishing, donde los hackers están utilizando herramientas como ChatGPT para crear correos electrónicos de phishing más convincentes mediante el uso de un lenguaje sofisticado que coincide con la organización objetivo. Según Sweney (2023), la empresa de ciberseguridad ha descubierto que, aunque la cantidad de ataques por correo electrónico en su propia base de clientes se ha mantenido constante desde el lanzamiento de ChatGPT, aquellos que dependen de engañar a las víctimas para que hagan clic en enlaces maliciosos han disminuido, mientras que la complejidad lingüística, incluido el volumen de texto, la puntuación y la longitud de las oraciones, entre otros, ha aumentado.

En Costa Rica, el Organismo de Investigación Judicial (OIJ) indica que 64 personas por día son víctimas de fraude en el país (Carvajal, 2023). De acuerdo con el OIJ, esto puede consistir en: estafas tradicionales, timos, estafas informáticas, suplantación de páginas electrónicas y suplantación de identidad³. La realidad nacional es que los delinquentes locales no han variado demasiado sus estrategias para cometer estafas informáticas, porque no han necesitado hacerlo.

Sin embargo, la tecnología podría acelerar este proceso, como es el caso del uso de Inteligencia Artificial (IA) para las llamadas. En Norteamérica están proliferando estafas dirigidas a adultos mayores en donde se clona la voz de sus seres queridos, debido a las facilidades que presenta este tipo de tecnología en donde no se requiere

1 Según la Encuesta Nacional de Hogares del 2022, el 23,1% de la población no tiene acceso a internet en sus hogares (INEC, 2022, p. 66). El INEC (2022) define a los hogares sin uso de internet como ‘aquellos con privación aquellos hogares donde ninguna persona, de 5 años o más, haya utilizado Internet en los últimos tres meses. En el caso de hogares conformados únicamente por personas adultas mayores (de 65 años o más), independientemente de si utilizaron o no Internet en los últimos tres meses, no se considera con esta privación’ (p. 16).”

2 La inteligencia Artificial Generativa es una especie de algoritmo creativo. Como lo reporta Hackl (2023), el Foro Económico Mundial (WEF) tiene la mejor definición hasta ahora sobre qué es la inteligencia artificial generativa. La de-

scribe como una categoría de los algoritmos de la inteligencia artificial que generan nuevos resultados basados en los datos recibidos. A diferencia de los sistemas tradicionales de IA, que reconocen patrones y hacen predicciones, la generativa crea nuevo contenido en forma de imágenes, texto, audio y más.

3 En estas categorías brindadas por el OIJ se debe comprender que muchas de ellas corresponden al mismo delito en el Código Penal, pero que por un tema de mal manejo estadístico se establecen como el mismo.

tener conocimientos avanzados en informática para poder realizar este tipo de acciones.

Como podrá verse en este capítulo, la normativa costarricense ha venido adaptándose a las amenazas generadas por la ciberdelincuencia, tanto a nivel nacional como internacional, pero que este proceso de adaptación deberá acelerarse al ritmo que lo requieran los cambios tecnológicos.

En este capítulo se desarrollará el concepto sobre qué es un delito informático y el desarrollo que han tenido los tipos penales informáticos en nuestro ordenamiento jurídico, así como el análisis de propuestas que se han presentado para reformarlos. Se analizará sobre el cuidado que se debe tener al aprobar proyectos de ley sobre delitos informáticos, ya que distintos países las han utilizado para censurar a la prensa y disidentes. A su vez, se abordarán nuevas tendencias de la ciberdelincuencia, con el fin de brindar suficiente información para que puedan ser usadas en estrategias organizacionales, corporativas o a nivel nacional.

6.1 ¿QUÉ ES UN DELITO INFORMÁTICO?

En sentido estricto y en armonía con las reformas que ha venido incorporando el legislador a nuestro Código Penal se puede definir como toda acción delictiva informática, que está dirigida a vulnerar la confidencialidad, integridad, disponibilidad y/o normal funcionamiento de los sistemas informáticos, así como toda aquella acción que pretenda vulnerar la autodeterminación informativa y la identidad en medios electrónicos.

Para fines prácticos y hacer un adecuado estudio de la ciberdelincuencia, al delito informático se le puede definir en un sentido amplio **como toda acción delictiva que se desarrolla especialmente por medios informáticos. Esta definición** nos permite incorporar el estudio de ciertas modalidades de delitos tradicionales, en las cuales el elemento informático es protagónico y que son parte de la ciberdelincuencia moderna, organizada o no. La llamada “sextorsión” o extorsión sexual es un claro ejemplo para explicar la necesidad del uso de una **definición de mayor alcance, ya que como se indicó:**

Una modalidad delictiva que nos permite ilustrar lo anterior, es la ‘sextorsión’, en la cual los ciberdelincuentes por medio de la seducción, usualmente a través de la utilización de identidades falsas⁴, establecen comunicaciones de contenido sexual o erótico con sus víctimas, para obtener fotografías o videos íntimos, con el fin último de amenazarles con la difusión del material íntimo sino le pagan un monto económico. En este caso nos encontramos ante una modalidad de extorsión simple⁵ que:

- a. Se despliega principalmente en el ciberespacio.

Involucra el tratamiento ilegal de datos personales.

- a. Amenaza de/y/o difusión de documentos electrónicos de índole privada.
- b. Es una figura explotada por el cibercrimen organizado⁶. (Medrano, 2021, p. 51)

Al mismo tiempo, es importante subrayar que la sextorsión también es común en contextos de exparejas, en donde una de las partes cuenta con material íntimo del otro y busca aprovechar este recurso para sacar provecho económico.

4 Una identidad falsa es toda aquella utilizada con fines fraudulentos o de engaño, al no corresponder con la identidad real del individuo.

5 En otras palabras, que comete la extorsión tradicional, que se encuentra en el párrafo primero del artículo 214 del Código Penal, que la sanciona con penas de prisión de 4 a ocho años de prisión. La extorsión agravada es la que utiliza informática, telemática, electrónica o tecnológica.

6 La BBC realizó un reportaje sobre este tipo de cibercrimen organizado: Cientos de miles de hombres de todo el mundo caen víctimas cada año de un crimen en internet llamado “sextorsión”. Primero los hombres son atraídos y tentados a participar en chats sexualmente explícitos con cámara web, y después son chantajeados: o pagan o hacen públicos los videos. Los extorsionistas son grupos organizados que operan desde diferentes países, como Filipinas. (BBC Mundo, 2014, párr 1-3)

Figura 6.1. La industria del Cibercrimen



Fuente: Elaboración propia.

Este ejemplo, también sirve para destacar que aunque tradicionalmente se pensaba que los delincuentes que aprovechan los entornos digitales para vulnerar bienes jurídicos tutelados penalmente contaban con altos conocimientos esto no necesariamente es cierto. Esta idea nos puede hacer caer en el error de pensar que son un grupo pequeño que busca víctimas de alto perfil, lo que hace que quienes deban preocuparse por temas como la ciberseguridad sean únicamente las empresas.

Como puede verse con el ejemplo de la sextorsión de parejas para cometer un delito informático solo se requiere tener acceso a la tecnología, no ser un experto, por lo que esa percepción de delincuente especializado no puede estar más alejada de la realidad, ya que en la actualidad cualquiera puede ser un ciberdelincuente. No solo porque los conocimientos para realizar estas actividades delictivas son menores, sino porque hasta las tareas más complejas son automatizadas a través de herramientas para delinquir que ciberdelincuentes especializados ponen a disposición de todos, ya sea de manera gratuita o luego de un pago.

En mayo del 2022, especialistas en ciberseguridad reportaron un malware que roba contraseñas de la víctima, el cual se encuentra disponible para que cualquiera pueda adquirirlo por el módico precio:

Conocido como DCRat, es un malware con un precio de cinco euros y que, por lo tanto, es muy económico y accesible para cualquiera. Con esto, los hackers son capaces de vulnerar la privacidad de su víctima de diferentes maneras.

Algunas de las funciones que tiene este malware son la de robar datos de todo tipo, que van desde contraseñas o nombres de usuario hasta el historial de navegación o la información que tengas almacenada en el sistema. (Castro, 2022, párr. 2-3).

Algunos investigadores de seguridad ven en este movimiento señales de una posible carrera a la baja con respecto a este tipo de herramientas delictivas, para que estén disponibles para cualquiera, en donde desarrolladores solitarios al tener costos más bajos pueden ofrecer mejores precios y esto debe tener bajo alerta a las organizaciones.

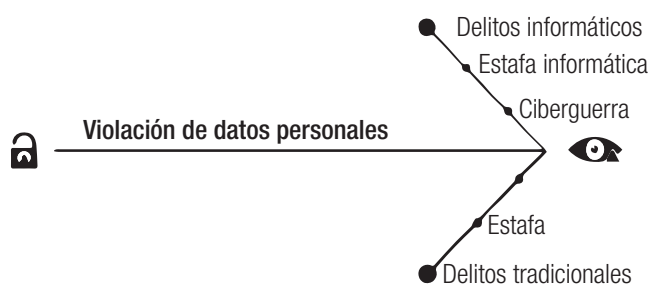
Entonces, si cualquier persona dentro del territorio costarricense y/o a nivel internacional puede realizar actividades delictivas informáticas en contra de otros individuos, empresas o el mismo Estado, es importante que las organizaciones cuenten con una estrategia de ciberseguridad, y el Estado posea una *Estrategia de Lucha contra la Ciberdelincuencia*. En ese sentido, en el 2021 se indicó que:

En la lucha contra la ciberdelincuencia se debe tener presente que nos encontramos ante un fenómeno transfronterizo de elevada complejidad, donde los grupos criminales no son homogéneos y se dedican a diferentes acciones delictivas que impactan a la sociedad de distintas maneras, por lo que es imperativo **crear una estrategia nacional que permita establecer un norte a las autoridades.**

Lo anterior es necesario, ya que el nivel de impunidad con el que operan las bandas locales de estafadores cibernéticos es tan grande que requiere que en la sociedad costarricense cada parte asuma su responsabilidad y colabore para detener este flagelo que erosiona la confianza en el sistema financiero nacional, al mismo tiempo que genera un gran daño en la ciudadanía. Lo más grave de la situación es que mientras estamos siendo derrotados por los cibercriminales locales, la ciberdelincuencia internacional no solo atenta contra empresas, organizaciones o individuos, sino que también dirige sus ojos hacia los gobiernos. Los ataques contra distintas naciones son parte de una estrategia delictiva de muchos gobiernos atacantes, quienes utilizan el ciberespacio para espiar a sus rivales y/o desestabilizarlos, por lo que la capacidad de daño que tienen las acciones delictivas informáticas son ilimitadas.

Sin importar el área de acción de las bandas criminales o su ubicación geográfica, todas se alimentan de la información de carácter personal, ya sea para crear perfiles de sus víctimas para ataques posteriores o para utilizarla de forma directa en contra de estas, por lo que toda política criminal que busque mitigar el impacto de la ciberdelincuencia debe sancionar penalmente diferentes acciones informáticas que buscan violar la privacidad ciudadana. (Medrano, 2021, p.49).

Figura 6.2. El delito de violación de datos personales como un primer paso hacia la realización de otros delitos



Fuente: Tomado de Medrano, 2021.

Como puede verse, una de las principales fuentes que alimentan a los grupos delictivos es la información, ya sea a través de ataques de operadores externos o con la ayuda a nivel interno de las organizaciones, por lo que toda organización debe priorizar la ciberseguridad.

6.2 EL SURGIMIENTO DE LOS DELITOS INFORMÁTICOS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COSTARRICENSE

El legislador costarricense ha sido bastante previsor con respecto a la protección de los sistemas informáticos de los ataques que se han dado en su época, lo que vamos a ir explorando en un desarrollo histórico de estos tipos penales en nuestro ordenamiento jurídico.

6.2.1 Las reformas a la ley tributaria y de Aduanas (1995)

En 1995 Costa Rica inicia el camino hacia la inclusión de los delitos informáticos en nuestro ordenamiento jurídico, con las siguientes reformas:

1. **Ley de Justicia tributaria (Ley №7535, 1995):** reforma al Código de Normas y Procedimientos Tributarios:

Artículo 93.- Sanciones por **manejo indebido de la información:** Será sancionado, con prisión de **uno a tres años**, quien oculte o destruya información, libros contables, bienes, documentos, registros, sistemas y programas computarizados, soportes magnéticos u otros medios de trascendencia tributaria en las investigaciones y los procedimientos tributarios.

Artículo 94.- Sanciones por **acceso desautorizado a la información:** Será sancionado, con prisión de **uno a tres años**, quien, por cualquier medio tecnológico, acceda a los sistemas de información o las bases de datos de la Administración Tributaria, sin la autorización correspondiente.⁷

⁷ Reformado el 14 de diciembre de 2016 por Ley para Mejorar la Lucha contra el Fraude Fiscal (Ley № 9416), en la cual se incluyó el elemento de beneficio propio como un elemento necesario

Artículo 95.- Sanciones por **manejo indebido de programas de cómputo**: Será sancionado, con pena de **tres a diez años de prisión**, quien se apodere, copie, destruya, inutilice, altere, transfiera o tenga en su poder, sin la autorización debida de la Administración Tributaria, cualquier programa de cómputo utilizado por ella para administrar la información tributaria y sus bases de datos, siempre que la Administración Tributaria los haya declarado de uso restringido, mediante resolución.

Artículo 96.- Sanción por **facilitar el código y la clave de acceso**: Será sancionado, con prisión de **tres a cinco años**, quien facilite su código y su clave de acceso, asignados para ingresar a los sistemas de información tributarios, para que otra persona los use.

Artículo 97.- Sanción por **prestar código y clave de acceso**: Será sancionado, con prisión de **seis meses a un año**, quien culposamente permita que su código o su clave de acceso, asignados para ingresar a los sistemas de información tributaria, sean utilizados por otra persona.

Ley General de Aduanas (Ley №7557,1995): ARTICULO 221.- Delitos informáticos: Será reprimido con prisión de uno a tres años quien:

- a. Acceda, sin la autorización correspondiente y por cualquier medio, a los sistemas informáticos utilizados por el Servicio Nacional de Aduanas.

para que se configure la acción delictiva, de la misma manera como el delito de Violación de Datos Personales contenido en el Código Penal:

Artículo 94.- Acceso desautorizado a la información. Será sancionado con prisión de tres a cinco años quien, en beneficio propio o de un tercero, con peligro o daño para la intimidad o la privacidad o para la integridad de los datos, acceda por cualquier medio a los sistemas de información o bases de datos o a la información contenida en ellos sin la debida autorización de quien deba expedirla o del titular de los datos o, existiendo esta, no cuente con la justificación correspondiente. Será sancionado con prisión de uno a cuatro años, quien instigue, obligue o presione a una persona autorizada para que acceda a la información en beneficio propio o de un tercero, con peligro o daño para la intimidad o la privacidad, o para la integridad de los datos.

La pena será de cuatro a seis años de prisión, cuando las conductas descritas en esta norma sean realizadas por personas encargadas de administrar o dar soporte al sistema o la red informática o telemática, o bien, que en razón de sus funciones tengan acceso a dicho sistema o red, o a los contenedores electrónicos, ópticos o magnéticos.

- b. Se apodere, copie, destruya, inutilice, altere, facilite, transfiera o tenga en su poder, sin autorización de la autoridad aduanera, cualquier programa de computación y sus bases de datos, utilizados por el Servicio Nacional de Aduanas, siempre que hayan sido declarados de uso restringido por esta autoridad.
- c. Dañe los componentes materiales o físicos de los aparatos, las máquinas o los accesorios que apoyen el funcionamiento de los sistemas informáticos diseñados para las operaciones del Servicio Nacional de Aduanas, con la finalidad de entorpecerlas u obtener beneficio para sí o para otra persona.
- d. Facilite el uso del código y la clave de acceso asignados para ingresar en los sistemas informáticos. La pena será de seis meses a un año si el empleo se facilita culposamente.

6.2.2 La inclusión de delitos sobre pornografía infantil en el Código Penal y la reforma al Código Tributario (1999)

En 1999, el país hizo otro esfuerzo en esta materia al hacer las siguientes reformas:

1. **Ley contra la explotación sexual de las personas menores de edad (Ley № 7899,1999)**: Una reforma al Código Penal sobre la pornografía infantil que *incluyó en nuestro Código Penal los delitos de fabricación y difusión de pornografía, acciones que no necesariamente deben desarrollarse por medios informáticos*:

Artículo 173. —Quien fabrique o produzca material pornográfico, utilizando a personas menores de edad o su imagen, será sancionado con pena de prisión **de tres a ocho años**.⁸

⁸ La última reforma que ha recibido este artículo fue el 9 de septiembre del 2021 a través de la Ley para la prevención del acoso a personas menores de edad por medios electrónicos o virtuales (GROOMING) (Ley № 10020), y reza de la siguiente manera: Artículo 173- Fabricación, producción, o reproducción de pornografía. Será sancionado con pena de prisión de cinco a nueve años, quien fabrique, produzca o reproduzca, divulgue o utilice imágenes, la voz o los datos personales, por cualquier medio, de material pornográfico infantil. Igual pena

Será sancionado con pena de prisión de uno a cuatro años, quien comercie, transporte o ingrese en el país ese tipo de material con fines comerciales.

Artículo 174. — Quien comercie, difunda o exhiba material pornográfico a personas menores de edad o incapaces, será sancionado con pena de prisión de **uno a cuatro años**.⁹

2. **Otra reforma al Código de Normas y Procedimientos tributarios (Ley № 4755, 1999):**

En la cual se deroga el tipo penal llamado “Sanciones por manejo indebido de información y se reformaron de la siguiente manera los siguientes artículos: Artículo 94.- **Acceso desautorizado a la información:** Será sancionado con prisión de **uno a tres años** quien, por cualquier medio tecnológico, acceda a los sistemas de información o bases de datos de la Administración Tributaria, sin la autorización correspondiente.

Artículo 95.- **Manejo indebido de programas de cómputo:** Será sancionado con pena de **tres a diez años de prisión**, quien, sin autorización de la Administración Tributaria, se apodere de cualquier

se le impondrá a quien inste u obligue a una persona menor de edad o incapaz a enviar material pornográfico de cualquier tipo, por cualquier medio electrónico. Será sancionado con pena de prisión de cuatro a siete años, quien transporte o ingrese en el país, por cualquier medio, este tipo de material. Para los efectos de este Código, se entenderá por material pornográfico infantil toda representación escrita, visual o auditiva producida por cualquier medio, de una persona menor de edad, su imagen o su voz, alteradas o modificadas, dedicada a actividades sexuales explícitas, reales o simuladas, o toda representación de las partes genitales de una persona menor de edad con fines sexuales.

9 La última reforma que ha recibido este artículo fue el 9 de setiembre del 2021 a través de la Ley para la prevención del acoso a personas menores de edad por medios electrónicos o virtuales (GROOMING) (Ley Nº 10020), y reza de la siguiente manera: Artículo 174- Difusión de pornografía. Quien entregue, comercie, difunda, distribuya o exhiba material pornográfico a personas menores de edad o incapaces, será sancionado con pena de prisión de cuatro a ocho años. Se impondrá pena de cinco a nueve años, a quien exhiba, difunda, distribuya, financie o comercialice, por cualquier medio y cualquier título, material pornográfico en el que aparezca una persona menor de edad o incapaz, o lo posea para estos fines.

programa de cómputo, utilizado por ella para administrar la información tributaria y sus bases de datos, lo copie, destruya, inutilice, altere, transfiera, o lo conserve en su poder, siempre que la Administración Tributaria los haya declarado de uso restringido, mediante resolución.

Artículo 96.- **Facilitación del código y la clave de acceso.** Será sancionado con prisión de **tres a cinco años**, quien facilite su código y clave de acceso, asignados para ingresar a los sistemas de información tributarios, para que otra persona los use.

Artículo 97.- **Préstamo de código y clave de acceso.** Será sancionado con prisión de **seis meses a un año** quien, culposamente, permita que su código o clave de acceso, asignados para ingresar a los sistemas de información tributarios, sean utilizados por otra persona.

6.2.3 Delitos informáticos contra los derechos de autor y conexos (2000)

En el año 2000, a través de la Ley de Procedimientos de Observancia de los Derechos de Propiedad Intelectual (№ 8039) se incluyó delitos que protegen los derechos de autor y conexos, los cuales por su redacción neutral o de manera expresa podría aplicar al ciberespacio. Por lo anterior, en diversos tipos penales se protegen las obras contra su reproducción, fijación, transmisión y puesta disposición al público, ya que en aquellos años empezaban a realizarse por medio de internet.

Dicha reforma incluye 3 tipos penal informáticos los cuales protegen las medidas tecnológicas que buscan evitar la vulneración de los derechos de autor:

Artículo 61. — Fabricación, importación, venta y alquiler de aparatos o mecanismos descodificadores. Será sancionado con prisión de uno a tres años quien fabrique, importe, venda u ofrezca para la venta, dé en arrendamiento o facilite un dispositivo o sistema útil para descifrar una señal de satélite portadora de programas, sin autorización del distribuidor legítimo de esta señal, de modo que pueda resultar perjuicio a los derechos del distribuidor.

Artículo 62. — Alteración, supresión, modificación o deterioro de las defensas tecnológicas contra la reproducción de

obras o la puesta a disposición del público. Será sancionado con prisión de uno a tres años quien, en cualquier forma, altere, suprima, modifique o deteriore los mecanismos de protección electrónica o las señales codificadas de cualquier naturaleza que los titulares de derechos de autor, artistas, intérpretes o ejecutantes, o productores de fonogramas hayan introducido en las copias de sus obras, interpretaciones o fonogramas, con la finalidad de restringir su comunicación al público, reproducción o puesta a disposición del público.

Artículo 63. —Alteración de información electrónica colocada para proteger derechos patrimoniales del titular. Será sancionado con prisión de uno a tres años quien altere o suprima, sin autorización, la información electrónica colocada por los titulares de los derechos de autor o conexos, para posibilitar la gestión de sus derechos patrimoniales y morales, de modo que puedan perjudicarse estos derechos.

La misma pena se aplicará a quien distribuya, importe con fines de distribución, emita o comunique al público, sin autorización, ejemplares de obras, interpretaciones o fonogramas, sabiendo que la información electrónica, colocada por los titulares de derechos de autor o conexos, ha sido suprimida o alterada sin autorización. (Ley Nº 8039, 2000).

6.2.4 La tercera inclusión de delitos informáticos en leyes especiales y la primera integración en el Código Penal de delitos Informáticos, en sentido restringido (2001)

Un año después, en el año 2001, se realizaron dos reformas que nuevamente vienen a incluir delitos informáticos en nuestro ordenamiento jurídico:

1. **Delito Informático en la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (2001):** se agregó bajo el título de “Delito informático a distintas conductas que protegían al sistema informático, su información o sus componentes:

Art.111 Delito Informático. Cometerán delito informático, sancionado con prisión de uno a tres años, los funcionarios públicos o particulares que realicen, contra los sistemas informáticos de la Administración Financiera y de Proveeduría, alguna de las siguientes acciones:

- a. Apoderarse, copiar, destruir, alterar, transferir o mantener en su poder, sin el debido permiso de la

autoridad competente, información, programas o bases de datos de uso restringido.

- b. Causar daño, dolosamente, a los componentes lógicos o físicos de los aparatos, las máquinas o los accesorios que apoyan el funcionamiento de los sistemas informáticos.
 - c. Facilitar a terceras personas el uso del código personal y la clave de acceso asignados para acceder a los sistemas.
 - d. Utilizar las facilidades del Sistema para beneficio propio o de terceros. (Ley Nº 8131, 2001, artículo 111).
2. **Primera inclusión de delitos informáticos, en sentido restringido, en el Código Penal (2001):** a través de la ley Nº 8148 llamada “Adición de los artículos 196 BIS, 217 BIS y 229 BIS al Código Penal, Ley Nº 4573 para reprimir y sancionar los delitos informáticos” se adicionaron al Código Penal 3 tipos penales informáticos:
 - a. 196 bis. Violación de las comunicaciones electrónicas. Penas de seis meses a dos años.
 - b. 217 bis. Fraude informático. Penas de uno a diez años.
 - c. 229 Bis. Alteración de datos y sabotaje informático. Penas de uno a cuatro años.

De acuerdo con Chinchilla (2002) en su libro Delitos Informáticos, esta reforma fue motivada por un proyecto que presentó la Procuraduría General de la República (PGR), el cual fue determinante para incorporar las tres novedosas figuras penales, aunque lamentablemente dejó por fuera el hurto agravado mediante la utilización de tarjetas magnéticas o perforadas:

Para el mes de febrero del año 2000, se verificó en Costa Rica un encuentro de Ministros de Justicia del continente americano, siendo uno de los desarrollados en dicha reunión, el impactante fenómeno de la delincuencia informática. Como resultado de dicha reunión, la Procuraduría General de la República confeccionó un proyecto de ley que el Poder Ejecutivo ha asumido y enviado a conocimiento de la Asamblea Legislativa, el cual provocó la reforma aludida al Código Penal de octubre del 2001.

El mencionado proyecto comprende la adición de cuatro preceptos al Código Penal, junto con una

reforma a la denominada “Ley sobre Registro, Secuestro y Examen de Documentos Privados e Intervención de las Comunicaciones”, Ley N°7425 de 9 de agosto de 1994.

Como veremos, esta propuesta de la Procuraduría General de la República ha sido determinante para incorporar las novedosas tres figuras penales que regulan los delitos informáticos en el Código Penal, **lamentablemente quedaron por fuera dos reformas; la primera relativa al delito de hurto agravado**, donde se describen figuras delictivas relevantes, siendo una de ellas, la incorporación de las tarjetas magnéticas o perforadas, en calidad de instrumentos para consumir el ilícito. Ello resolvería muchos de los problemas que hasta ahora se han venido presentando con la utilización indebida o abusiva de las tarjetas magnéticas, especialmente, en los cajeros automáticos.

La segunda referida a legislación especial, como lo es la Ley sobre Intervención de las Comunicaciones, **donde se pretende admitir la intervención de comunicaciones telemáticas**, comunicaciones de tipo remoto, correo electrónico o cualesquiera otro tipo, documentos magnéticos, o la utilización de artificios técnicos de escucha, transmisión, grabación, reproducción del sonido o de la imagen, cualquier señal de comunicación telemática y en general cualquier delito que utilice como instrumento o tenga por objetivo los accesos no autorizados a computadoras o sistemas informáticos. (Chinchilla, 2002, pp.101-102).

6.2.5 Segunda reforma al Código Penal sobre Pornografía infantil (2007)

En el año 2007, a través de la reforma N° 8590 denominada “Ley de Fortalecimiento de la Lucha Contra La Explotación Sexual de las Personas Menores de Edad mediante la reforma y adición de varios artículos al Código Penal, Ley N° 4573 y reforma de varios artículos del Código Procesal Penal, Ley N° 7594” se reforman/adicionan tipos penales para luchar contra la pornografía infantil:

1. **Tenencia de material pornográfico (artículo 173 bis.):** Se sanciona por primera vez la tenencia de

material pornográfico infantil, con seis a dos años de prisión, adelantando las barreras de protección para proteger a menores de edad del tráfico de su imagen, ya que muchas veces las autoridades en allanamientos solo lograban encontrar los materiales pornográficos infantiles, más no pruebas de la comisión de los delitos contra los menores.

2. **Fabricación, producción o reproducción de pornografía:** se aumenta la pena en el párrafo segundo con respecto al ingreso al país de estos materiales, pasa de 1 a 6 años de prisión, cuando antes se sancionaba con hasta 4 años.

6.2.6 Las reformas más innovadoras y completas al Código Penal costarricense (2012-2013)

En momentos en donde empresas de seguridad informática reportaban que el cibercrimen se estaba volviendo social y los programas informáticos maliciosos se convertían en el eje central de los ciberdelincuentes para hacer operaciones cada vez más sofisticadas, nuestro país avanzó en la aprobación de dos reformas que le permiten luchar contra ese tipo de delincuencia. En ese contexto inicia una discusión en la Asamblea Legislativa, la cual comenzó con una propuesta de Carlos Chinchilla, ex presidente de la Corte Suprema de Justicia, la cual propone adicionar y reformar el Código Penal con los siguientes artículos:

1. Violación de datos Personales.
2. Abuso en el uso de los medios Informáticos.
3. Suplantación de identidad.
4. Hurto agravado.
5. Estafa informática.
6. Espionaje informático.
7. Uso de virus (software malicioso -Malware-).
8. Clonación de páginas electrónicas (páginas web).
9. Suplantación de sitios web para capturar datos personales (casos del phishing y pharming).
10. Daño informático.
11. Sabotaje informático (Chinchilla, 2010, p.139)

Esta propuesta fue la base para una importante discusión que generó reformas más innovadoras y completas al Código Penal costarricense sobre delitos informáticos, para lo cual se involucró a distintos profesionales en derecho informático.

a. El **7 de junio del 2012 se aprobó la ley N°9048**, la llamada Reforma de la Sección VIII, Delitos Informáticos y Conexos, del Título VII del Código Penal, la cual finalmente adicionaba los siguientes delitos y/o agravantes:

1. **Artículo 196.- Violación de correspondencia o comunicaciones:** 3 a 8 años de prisión por la violación sobre documentos o comunicaciones privadas dirigidas a otra persona.
2. **Artículo 196 bis.- Violación de datos personales.** 3 a 8 años de prisión. Se sanciona el tráfico de datos personales.
3. **Artículo 214.- Extorsión.** Se reforma el tipo penal de extorsión, al incluirle un agravante, de 5 a diez años de prisión para la extorsión con manipulación informática, telemática, electrónica o tecnológica.
4. **Artículo 217 bis.- Estafa informática.** De tres a diez años de prisión. Se le hicieron algunas reformas necesarias para su aplicación, como la inclusión del ingreso de los datos y se le rebautizó, ya que anteriormente se denominaba como fraude Informático.
5. **Artículo 229 bis.- Daño informático.** De uno a tres años de prisión. El tipo penal de alteración de datos y sabotaje informático se dividió en dos, siendo uno de ellos el daño informático.
6. **Artículo 229.- Daño agravado.** Seis meses a cuatro años de prisión. Agrava el delito de daño cuanto este recae sobre equipos informáticos.
7. **Artículo 229 ter.- Sabotaje informático.** De tres a ocho años de prisión. Se le da una protección a la información contenida en bases de datos y se protege el funcionamiento del sistema informático, con el evidente error que la conducta requiere realizarse en provecho propio o de un tercero.

8. **Artículo 230.- Suplantación de identidad.** De tres a seis años de prisión. Se protege la identidad de las personas físicas o jurídicas, así como las de las marcas de ser suplantadas por medios electrónicos. Incorpora un elemento controversial con respecto al uso de identidades falsas o inexistentes, el cual se denunció que criminalizaba la utilización de seudónimos, lo cual podría ser riesgoso para la libertad de expresión.
9. **Artículo 231.- Espionaje informático.** De tres a seis años de prisión. Se busca proteger la información de valor para el tráfico económico de la industria y el comercio.
10. **Artículo 288. Espionaje.** De cuatro a diez años de prisión. Su elemento más controversial el de “informaciones secretas políticas” provenía de la versión original del artículo del Código Penal de 1970.
11. **Artículo 232.- Instalación o propagación de programas informáticos maliciosos.** De uno a nueve años de prisión. Se sanciona la instalación de malware, así como la ingeniería social dirigida a estos fines, entre otro tipo de conductas realizadas por los grupos cibercriminales para propagar malware y beneficiarse económicamente de esta actividad.
12. **Artículo 233.- Suplantación de páginas electrónicas.** De uno a seis años de prisión. Se sanciona la suplantación de sitios web legítimos en internet, así como el uso de estos con fines de Phishing (captura de información confidencial a través de estos).
13. **Artículo 234.- Facilitación del delito informático.** De uno a cuatro años de prisión. Se sanciona a las personas que facilitan los medios para la comisión de delitos efectuados mediante un sistema informático.
14. **Artículo 236.- Difusión de información falsa.** De tres a seis años de prisión. Se sanciona penalmente la difusión de información falsa que sea capaz de distorsionar o causar la seguridad y estabilidad del sistema financiero o de sus usuarios.

15. **Artículo 235.- Narcotráfico y crimen organizado.** Duplica cualquiera de los delitos cometidos por medio de un sistema informático y que afecta la lucha contra el narcotráfico o el crimen organizado.
 16. **Artículo 167.- Corrupción.** De tres a diez años de prisión. (Error legislativo que reformó dicho artículo con la supuesta intención de sancionar el Child Grooming).
- b. Pocos meses después se incluyó la reforma N° 9135, llamada “**Reforma de los artículos 196, 196 bis, 230, 293 y 295 y adición del artículo 167 bis al Código Penal**”, la cual fue impulsada debido a las acusaciones de mordaza por parte de la prensa (lo que se analizará más adelante), se lograron realizar algunas reformas importantes, en algunos artículos, que por razones políticas no todas las que se recomendaron. Los artículos reformados o adicionados fueron:
1. **Artículo 196.-Violación de correspondencia o comunicaciones.** Se redujo la pena mínima y máxima de prisión, por lo que se sancionará con uno a cuatro años de prisión. Se incluyó un segundo párrafo para sancionar la difusión de comunicaciones o documentos privados, pero dando mayor seguridad jurídica al eliminar cualquier sanción penal cuando se realiza en interés público. De la misma manera, se sanciona la contratación de terceros para que realicen estas conductas, así como la instigar y el promover la comisión de las mismas.
 2. **Artículo 196 bis.-Violación de datos personales.** Se redujo la pena mínima y máxima, por lo que se sancionará con uno a cuatro años de prisión. Se eliminan los agravantes relacionados con bases de datos públicas y dos párrafos que en apariencia le dan mayor tranquilidad a la prensa con respecto a información de interés público y a las entidades supervisadas por la Superintendencia General de Finanzas (SUGEF), aunque técnicamente en ambos casos la exclusión sobre cualquier sanción resultaba innecesaria.
 3. **Artículo 230.-Suplantación de identidad.** Se redujo la pena mínima y máxima, por lo que se sancionará con uno a cuatro años de prisión. Se eliminó el controversial elemento de “identidad falsa” que se denunció que podría ser usada para denunciar disidentes que usaran seudónimos y de esa manera coartar la libertad de expresión en entornos digitales.
 - a. **Artículo 293.-Revelación de secretos de Estado.** A pesar de no ser un delito informático y aunque no era un artículo originalmente contenido en la ley 9048, debido a las discusiones generadas por esta reforma se aprovechó para reformar y especificar que se sancionan específicamente a quien revele **secretos debidamente decretados relativos a la seguridad interna o externa de la nación.**
 - b. **Artículo 295.-Espionaje.** Se redujo la pena mínima y máxima, por lo que se sancionará con uno a ocho años de prisión y en la línea del artículo anterior se incorpora que se protegen los secretos debidamente decretados relativos a la seguridad interna o externa de la nación, la defensa de la soberanía nacional y las relaciones exteriores de Costa Rica.
 - c. **Artículo 167 bis.- Seducción o encuentros con menores por medios electrónicos:** se sanciona el Child Grooming, con una redacción más acorde a este tipo de conductas, pero por un error legislativo no se reformó el artículo 167, relacionado a la corrupción de menores para que volviese a su estado original.

6.2.7 Tercera reforma al Código Penal sobre Pornografía infantil (2013)

En el año 2013, también se realiza otra reforma al Código Penal, a través de la **Ley N° 9177**, denominada “Reforma de los artículos 173, 173 bis y 174 y adición de un artículo 174 bis al código penal, ley n.º 4573, y reforma del inciso 3) y del párrafo final del artículo 61 de la ley n.º 8764, Ley General de migración y extranjería” que viene a modificar los siguientes tipos penales:

1. **Artículo 173: Fabricación, producción o reproducción de pornografía:** La innovación de

esta reforma es incluir una definición para material pornográfico infantil el cual deberá entenderse como toda representación escrita, visual o auditiva producida por cualquier medio, de una persona menor de edad, su imagen o su voz, alteradas o modificadas, dedicada a actividades sexuales explícitas, reales o simuladas, o toda representación de las partes genitales de una persona menor de edad con fines sexuales. (Ley N°9177, 2013, artículo 173).

2. **Artículo 173 bis: Tenencia de material pornográfico:** se aumenta la pena de uno a cuatro años de prisión, lo que pareciera responder a que los seis meses del extremo inferior de la norma vigente hasta el momento podía ser muy baja para el tipo de acción delictiva en contra de la niñez.
3. **Artículo 174: Difusión de pornografía:** esta reforma sanciona la difusión de pornografía infantil, así como todo el comercio generado con esta industria lo que puede verse en su párrafo segundo:

Quien entregue, comercie, difunda, distribuya o exhiba material pornográfico a personas menores de edad o incapaces, será sancionado con pena de prisión de tres a siete años. Se impondrá pena de cuatro a ocho años, a quien exhiba, difunda, distribuya, financie o comercialice, por cualquier medio y cualquier título, material pornográfico en el que aparezcan personas menores de edad o lo posea para estos fines.

6.2.8 Cuarta reforma al Código Penal sobre Pornografía

Grave error en la reforma sobre Child grooming

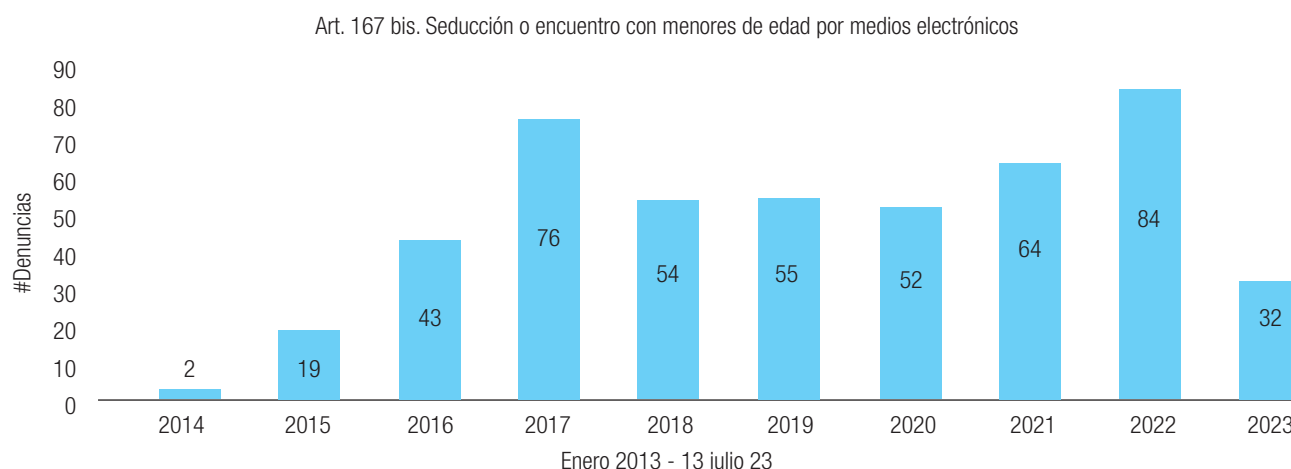
El Child grooming es una conducta de acoso sexual que se da por medios digitales, en donde el adulto seduce a un menor -lo que suele involucrar sexting- con el fin de conseguir:

1. Un encuentro con el menor para abusarle, violarle, asesinarle, secuestrarle, entre otros.
2. Pornografía infantil. (Medrano, 2021, párr.2).

En el año 2019, la diputada Floria María Segreda Sagot presentó el proyecto de ley N° 21.507, denominado “**Ley del grooming (seguridad de menores en internet) y la obligación de los proveedores de contenidos y servicios digitales y reformas al Código Penal**”. En este proyecto se buscaba sancionar el delito conocido internacionalmente como Child grooming, el cual desde el año 2013 (Ley N° 9135) se encuentra contenido en el artículo 167 bis bajo el nombre “Seducción o encuentros con menores por medios electrónicos”.

De acuerdo con los datos estadísticos del Organismo de Investigación Judicial, al momento de presentar el proyecto (hasta 2019), ya se habían presentado 249 denuncias por este delito.

Figura 6.3 Denuncias del delito de Child Grooming



Nota: Datos del 2023 parciales hasta julio.

Fuente de datos: Solicitud de Información 1674-OPO/UAC/S-2023 - Organismo de Investigación Judicial Oficina de Planes y Operaciones Unidad de Análisis Criminal.

En apariencia, la diputada desconocía que en nuestro país ya se sancionaba penalmente el Child Grooming y pretendía sancionarlo dentro de los tipos penales de Fabricación y Tenencia de pornografía infantil:

- a. Artículo 173- Fabricación, producción, reproducción o Grooming de pornografía con personas menores de edad: en esta propuesta de reforma, se pretendía sancionar con penas de prisión de ocho a diez años de prisión a quien “inste u obligue a un menor de edad a enviar material pornográfico por medio electrónicos utilizando a persona mayor de ocho años y menor de dieciocho años de edad, su imagen y/o su voz”.
- b. **Artículo 173 BIS- Tenencia de material pornográfico con personas menores de edad:** En esta propuesta se buscaba sancionar aquel mayor de edad con pena de prisión de **uno a cuatro años de prisión** a quien sin fase previa de relación mediante engaño y generación de confianza, tenga fotos o videos sexuales del niño, niña o adolescente mediante la obtención de contraseñas o hackeo de cuentas.

Finalmente, esta propuesta de reformas fue cambiada, por lo cual la Ley N° 21.507, modificó el artículo 167 bis, provocando los siguientes cambios:

1. Aumenta la pena en las conductas principales: de uno a tres años pasa a dos a cuatro años de prisión (antes de 1 a 3 años de prisión).
2. Incrementa la pena en el agravante: pasa de dos a cuatro años a tres a cinco años de prisión.
3. Aumenta la edad de consentimiento para tener comunicaciones de contenido sexual o erótico: se establece que 18 años será la edad para el consentimiento de este tipo de comunicación.

Adicionalmente, esta ley ocasiona problemas importantes en la reforma al tipo legal pues:

1. Aumenta las penas sin una clara justificación: una persona de 14 años y otra de 18 años podrían tener relaciones sexuales sin responsabilidad penal para el adulto, pero si establecen comunicaciones de contenido sexual o erótico para procurar dicho encuentro, el último podría enfrentar una sanción de hasta cinco años de prisión.

2. Se sancionan conductas entre personas próximas en edad y grado de desarrollo o madurez física y psicológica, sin que exista una justificación de política criminal para esta: en la normativa española se excluye la responsabilidad penal en estas condiciones, lo que tiene sentido ya que el derecho penal debe ser la última ratio. En nuestro país, respecto a las relaciones sexuales con menores de edad se busca algo similar con la normativa de relaciones impropias, pero si esta propuesta se convierte en ley de la República se puede prestar para que padres de menores de edad denuncien por comunicaciones sexuales entre jóvenes que ya han tenido relaciones sexuales (Una de 17 y otra de 18 años), pero no por estas que no son ilícitas, sino por las comunicaciones (Medrano, 2021).

Esta reforma también incluye cambios en los siguientes tipos penales:

Artículo 173 bis- Tenencia de material pornográfico: por un lado, se reduce el ámbito de protección al sancionar únicamente la tenencia de material pornográfico donde aparezca un material pornográfico de una persona menor de edad o incapaz, en vez del concepto más amplio que contiene el Código Penal. Por otro lado, sanciona la tenencia de material pornográfico donde aparezcan personas incapaces¹⁰, lo cual sin duda genera dudas sobre si existe algún análisis de política criminal de algún tipo. Sin una debida justificación aumenta las penas de dos a cinco años de prisión, cuando antes eran de 1 a 4 años de prisión.

Artículo 167- Corrupción. Sin una debida justificación aumenta las penas, en el párrafo primero, de 4 a 9 años de prisión, cuando antes eran de tres a ocho años de prisión. Y en el párrafo segundo pasa de 4 a 10 años de prisión a seis a 12 años de prisión.

10 Un incapaz a nivel legal es una persona mayor de edad que no cuenta con capacidad de actuar debido a que presenta una discapacidad intelectual, mental y psicosocial, por lo que se le ha declarado en estado de interdicción y se le ha asignado un curador. Según Bresciani (2004), la curatela es una institución legal contemplada en el Código de Familia de Costa Rica, destinada a la protección de personas mayores de edad con discapacidad intelectual, mental, sensorial o física que les impida atender sus propios intereses, incluso si experimentan intervalos de lucidez. La curatela tiene como finalidad salvaguardar tanto los intereses personales como patrimoniales de la persona afectada durante el período de incapacidad.

Artículo 174- Difusión de pornografía. Sin una debida justificación aumenta las penas, en el párrafo primero, de 4 a 8 años de prisión, cuando antes eran de tres a siete años de prisión. En el párrafo segundo las aumenta de 5 a 9 años de prisión, cuando anteriormente eran de 4 a 8 años de prisión.

Artículo 173- Fabricación, producción, o reproducción de pornografía: Sin una debida justificación aumenta las penas, en el párrafo primero de cinco a nueve años de prisión, cuando antes eran de cuatro a ocho años de prisión.

Adicionalmente, en el párrafo segundo, se agrega otra especie de *Child grooming* en el que se afirma que: “igual pena se le impondrá a **quien inste u obligue** a una persona menor de edad o incapaz a enviar material pornográfico de cualquier tipo, por cualquier medio electrónico.” (Código Penal, 2021, artículo 173).

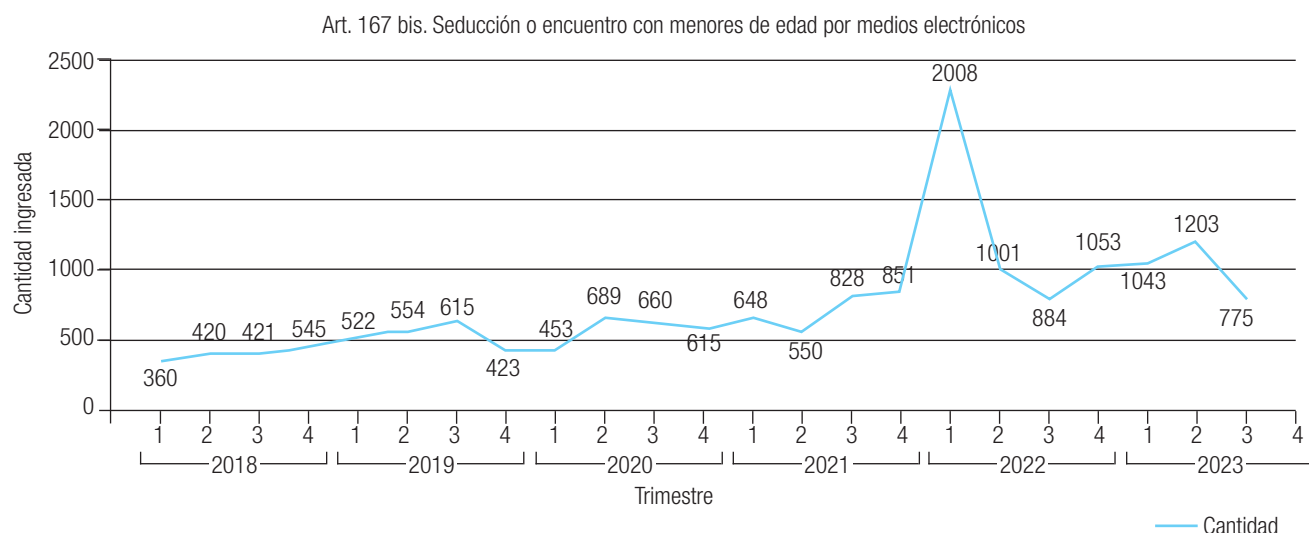
El problema surge de manera especial con el verbo “instar”, ya que en poco varía la protección con respecto a los tipos penales vigentes y el aumento de la pena es significativo. Y

con respecto al de obligar, hubiese sido más adecuado utilizar los conceptos utilizados en el tipo penal de coacción los cuales tienen mayor desarrollo jurisprudencial.

6.3 ESTADÍSTICAS DE DELITOS INFORMÁTICOS

Las estadísticas en Costa Rica sobre delitos informáticos presentan graves problemas, ya que las personas que reciben las denuncias no necesariamente cuentan con la capacitación para identificar qué delito informático es el que se está denunciando y otras veces el sistema informático utilizado para tal fin podría no contar con la información requerida. Adicionalmente, para un adecuado análisis del fenómeno de la ciberdelincuencia, es necesario que se deje constancia de la metodología utilizada por los ciberdelinquentes, con el fin de poder darle seguimiento y crear estrategias nacionales para mitigar el impacto de este tipo de delitos.

Figura 6.4. Cantidad de delitos informáticos por trimestre según año enero 2018 - julio 2023



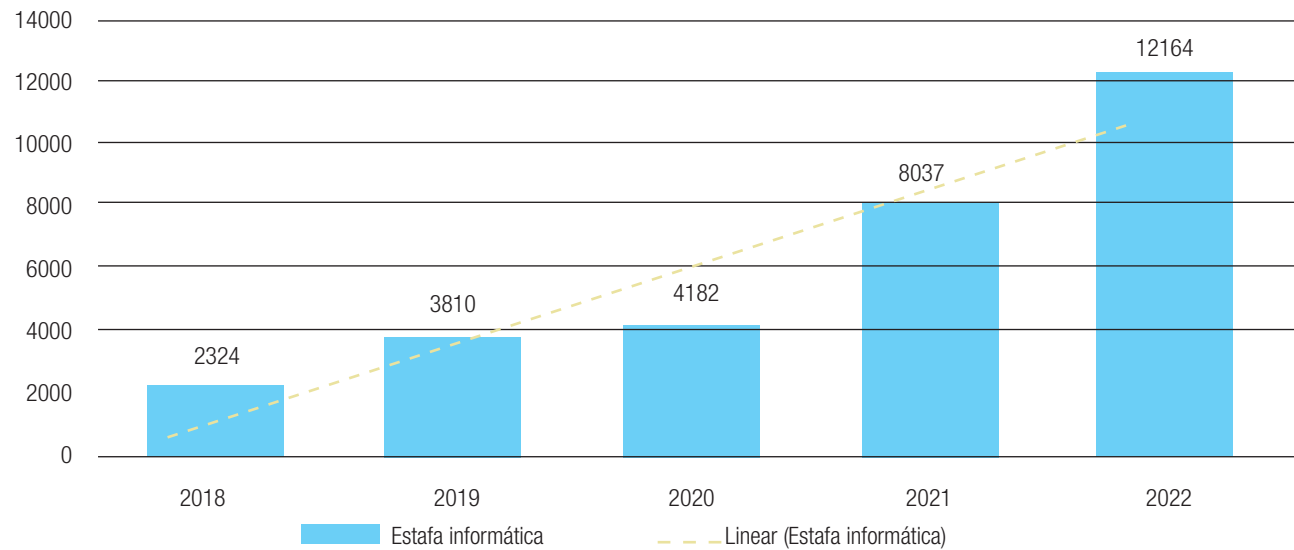
Fuente: Solicitud de Información 1674-OPO/UAC/S-2023 - Organismo de Investigación Judicial Oficina de Planes y Operaciones Unidad de Análisis Criminal.

En Costa Rica, el delito informático que más se denuncia es el de la Estafa Informática, que cuenta con más de 8229 denuncias desde enero del 2014 al 31 de julio del 2023, según las estadísticas del Organismo de Investigación Judicial (OIJ).

La explosión de las estafas informáticas en los últimos cinco años y siete meses ha sido tan grande que durante este período se han realizado el 93.53% de las denuncias contabilizadas desde el 2014.

Por otro lado, los datos de la Fiscalía General de la República reflejan una cantidad mucho mayor de casos de estafas informáticas que los reportados por el OIJ, pues del 2018 al 2022 se contabilizaron 30 517 causas por este tipo de delitos. Esta desavenencia con lo reportado por el OIJ refleja la existencia de un gran problema con las estadísticas del Poder Judicial.

Figura 6.5. Causas sobre estafas informáticas en Costa Rica (2018-2022)

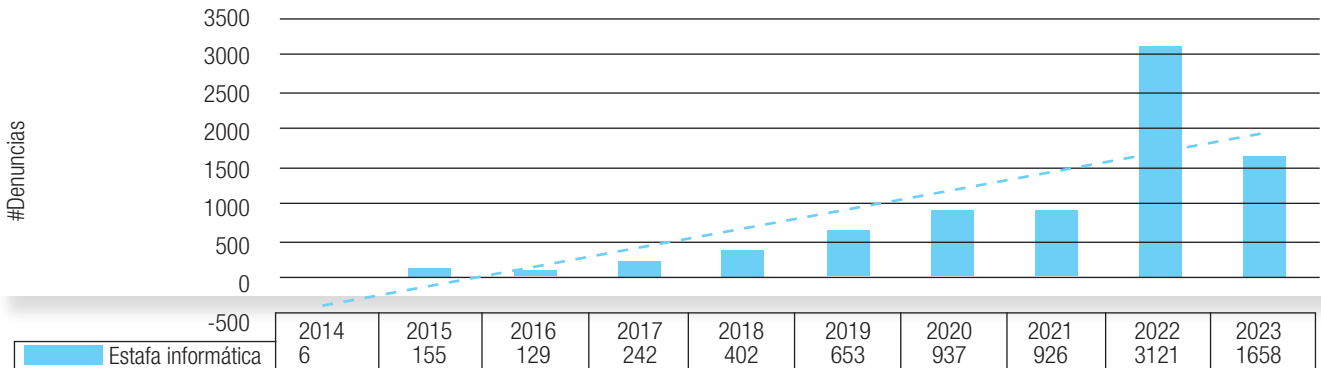


Fuente: Solicitud de Información 1674-OPO/UAC/S-2023 – Organismo de Investigación Judicial Oficina de Planes y Operaciones Unidad de Análisis Criminal.

6.4 LAS ESTAFAS INFORMÁTICAS EN PANDEMIA

Las estafas informáticas tuvieron una explosión durante la pandemia (2020-2022), ya que en este período se realizaron 4984 denuncias al OIJ, lo que corresponde al 60.5% de las que se han recibido desde el año 2012 sobre este delito¹¹. Entre el 2019 y el 2020 hay un incremento de un 43.47% y entre el 2020 y el 2021, se da una reducción de un 1.17%, para el siguiente año aumenta un 236.23%

Figura 6.6. Estafas informáticas en Costa Rica 2014-julio del 2023



Fuente: Solicitud de Información 1674-OPO/UAC/S-2023 – Organismo de Investigación Judicial Oficina de Planes y Operaciones Unidad de Análisis Criminal.

11 Se excluyeron 1658 denuncias correspondientes a estafas informáticas denunciadas en el año 2023.

Por otro lado, de acuerdo con las estadísticas del Ministerio Público (MP), el impacto del cibercrimen organizado de estafas informáticas es todavía más grave de lo que reflejan las estadísticas del OIJ, ya que en este mismo período se computaron 24383 denuncias. Entre el 2019 y el 2020 hay un incremento de un 9.76% y entre el 2020 y el 2021, incrementa un 91.30%

En Chile, según datos de la Policía de Investigaciones de Chile (PDI), como lo reportó la Universidad de Chile (2021) hubo un incremento de un 20% en las estafas informáticas a inicios del 2021. En los primeros meses del año 2020 se registraron 4.687 denuncias por estafas informáticas y en el mismo período de 2021, los números subieron a 5.560.

De manera similar, en España las estafas informáticas incrementaron un 6.1% con respecto al período anterior. Según lo reporta ElDerecho.com (2022):

Según los datos del Sistema Estadístico de Criminalidad (SEC) sobre este fenómeno en España, en el periodo comprendido entre 2017 y 2021 se constata el aumento de los delitos informáticos. Tanto es así que, en el último año se conocieron un total de 305.477 hechos, lo que supone un 6,1 por ciento más con respecto al año anterior. De esta cifra, el 87,4 por ciento corresponde a fraudes informáticos y el 5,7 por ciento a amenazas y coacciones por parte de los ciberestafadores.

Por eso, mientras se registraron 305.477 estafas por estos medios, tan solo se esclarecieron 46.141 y solo 13.801 tuvieron como consecuencia la detención de algunos de los agentes maliciosos y la investigación de los acontecimientos (Europa Press, 2022, párr.7-9).

De igual modo, Albalat (2023) reporta que solo en la provincia de Barcelona, los Mossos d'Esquadra tramitaron el año pasado 35.330 denuncias relacionadas con la ciberdelincuencia, de las que el 94,88% (33.522) respondían a fraudes en la red, como el robo de datos personales a través de mensajes de móvil o correo electrónico ('phishing') o la compraventa de productos en páginas web falsas.

En Argentina, la Unidad Fiscal Especializada en Ciberdelincuencia (2021) reportó que en los primeros 12 meses de pandemia los fraudes detectados fueron 8.559, lo que

representa un 58,7% aproximadamente del total de los casos. Las estafas informáticas relacionadas con homebanking ascendieron a 1.064, que si se compara con el período anterior representa un incremento fue de un 6.550%¹². Un año después, Gaik (2022) indica que según un informe presentado por el Observatorio de Cibercrimen y Evidencia Digital en Investigaciones Criminales de la Universidad Austral (Ocedic), las denuncias por estafas virtuales aumentaron casi un 200% en los tres primeros meses del año en comparación con el mismo período de 2021:

El informe señala que en la Argentina se registran en promedio 4.800 fraudes mensuales en sus distintas modalidades (estafas en Whatsapp, phishing, usurpación de identidad y "cuento del tío 2.0"), por un monto aproximado de 1.200 millones de pesos.

"El aumento de los fraudes virtuales es un fenómeno mundial que va en paralelo al avance de la tecnología, que creció exponencialmente durante la pandemia, y nuestro país no es la excepción", señaló Daniela Dupuy, directora del Ocedic y fiscal coordinadora de la Unidad Fiscal Especializada en Delitos y Contravenciones Informáticas del Ministerio Público Fiscal de la Ciudad de Buenos Aires (Ufedyci). (Gaik, 2022, párr. 2-3).

Es importante destacar que aunque los otros países están reportando crecimiento en las estafas informáticas, si vemos las cantidades de casos y las comparamos con la cantidad de habitantes que tiene cada país, se debe destacar que Costa Rica está reportando números realmente altos. Por otro lado, debe verse cómo las estadísticas suelen ser más completas, ya que países como España y Argentina cuentan con mayor detalle en sus estadísticas.

6.4 UNIDAD DE CIBERCRIMEN

El crecimiento exponencial de las estafas informáticas obligó a la Fiscalía Adjunta de Fraudes a crear una Unidad de Cibercrimen en enero del 2020, pues en el 2019

12 De la misma manera indican que anteriormente habían reportado una relación en el incremento entre este tipo de delitos entre los años 2019 y 2020 y ya daban cuenta de un crecimiento significativo -de un 3.652,9%.

entraron 4208 causas y al llegar el 2020 aumentaron a 7000. Debido este cambio, esta Fiscalía pasó a llamarse **Fiscalía Adjunta de Fraudes y Ciberdelincuencia**.

Esta unidad es rectora a nivel país en causas sobre ciberdelincuencia, por lo que de alguna manera se busca crear un mayor impacto con el poco personal que manejan. Esta unidad cuenta con 5 fiscales (1 coordinador -el coordinador de la Unidad, Esteban Aguilar fue nombrado el presente año¹³- y 4 auxiliares), así como con 4 técnicos judiciales y un asistente jurídico.

Además, la unidad ha contado con distintas capacitaciones gracias al apoyo de distintos órganos internacionales y programas como el de GLACY+ del Consejo de Europa y su Comité del Convenio sobre la Ciberdelincuencia. Según el coordinador de la Unidad, se han desarrollado programas de capacitación en Ciberdelincuencia dirigidos a fiscales, técnicos judiciales e investigadores en todo el país, con el propósito de fortalecer las capacidades nacionales en esta área.

6.4.1 Sección Especializada en Ciberdelincuencia del OIJ

Nace como la Unidad de delitos informáticos en 1997, ante la necesidad de procesar información contenida en computadoras y servidores decomisados en casos importantes (OIJ, 2022). Esta instancia realiza investigaciones de Delitos Informáticos y de otros delitos donde la informática es utilizada para el acto delictivo o como medio de prueba. Adicionalmente, en el 2004 se constituye como Sección de Delitos Informáticos y en fecha reciente fueron renombrados como Sección Especializada en Ciberdelincuencia.

En la actualidad, a esta no se le brindan suficientes recursos para operar. Como han reportado distintos medios de comunicación se están dando atrasos importantes en todo tipo de casos, debido a la saturación de esta sección. Además, aunque su nombre indique que está especializada en ciberdelincuencia, la realidad es que su labor se enfoca en la evidencia digital. De acuerdo con el señor Walter

13 El coordinador de la Unidad, Esteban Aguilar fue nombrado el presente año.

Molina, exfiscal general a.i., en declaraciones al periódico La Nación:

Tenemos un gran retraso debido a que mucha de la prueba que llevan los casos tiene que ver con prueba tecnológica, con apertura de teléfonos, apertura de computadoras y la sección que le corresponde hacer ese tipo de trabajo tiene un retraso de dos años. El Fiscal Adjunto de Ciberdelincuencia me había informado la semana pasada que hay como 6.000 asuntos atrasados por razones de prueba técnica, que todavía está en proceso de apertura y de revisión, señaló el fiscal interino. (Arguedas, 2018, párr.4).

En el 2018, el señor Walter Espinoza ya había indicado que dicha sección cuenta con poco personal:

Evidentemente una Policía Judicial como la nuestra requiere potenciar esa oficina no solo para casos como éste sino para el futuro. Los delitos que se cometen por medio de las redes, en el ámbito de lo virtual y con el uso de Internet, están creciendo, son complejos y nosotros acabamos de suscribir una Convención Internacional que nos da obligaciones y que nos exige participar de manera profesional y científica, en ese sentido pues esa preocupación de no contar con esos muchachos evidentemente se mantiene y permanece, finalizó Espinoza. (Jiménez, 2018, párr.15).

De acuerdo con Esteban Aguilar, coordinador de la Unidad Especializada en Ciberdelincuencia de la Fiscalía General, a la Sección Especializada en Ciberdelincuencia del OIJ le hace falta desarrollar mayores capacidades técnicas. En entrevista para esta investigación indicó que con los ataques de Ransomware que enfrentó Costa Rica, fue notorio que a nuestro país le hacen falta herramientas con las que sí cuentan otras policías internacionales.

6.4.2 Falta de una Estrategia de Lucha contra la Ciberdelincuencia

El Poder Judicial requiere de una línea estratégica para luchar contra la ciberdelincuencia local y la internacional, las que no necesariamente se hablan entre sí, pero que comparten muchos elementos en común. Tanto el OIJ como el Ministerio Público deberían tener suficiente per-

sonal capacitado para enfrentar los casos delictivos informáticos, pero para esto se requiere que tengan una hoja de ruta, la cual pueda ser analizada de manera constante y adaptada de acuerdo con el cambio de los delincuentes.

El proyecto de Ley № 21187 denominado “Ley para luchar contra la Ciberdelincuencia” proponía la creación de una Comisión Nacional de Lucha Contra la Ciberdelincuencia, que entre otro tipo de funciones tendría a cargo una Estrategia Nacional contra la Ciberdelincuencia. Lo anterior permitiría que Poder Judicial sea más estratégico en la lucha contra el cibercrimen, pues estaría encargada de crear y mantener actualizada la Estrategia Nacional de lucha contra la ciberdelincuencia.

Elaborar un informe (que deberá ser publicado cada dos años) sobre la eficacia del Ordenamiento Jurídico costarricense en la lucha contra la ciberdelincuencia.

Realizar una lista de proveedores relevantes de servicios electrónicos, para lo cual deberá tomar en cuenta el impacto de los servicios informáticos y de telecomunicaciones en la sociedad costarricense y cuando se encuentre disponible, la cantidad de usuarios costarricenses que usan dichos servicios.

- Sugerir protocolos de actuación para la investigación de delitos informáticos.
- Sugerir protocolos de cooperación en la investigación de delitos informáticos y computacionales con los operadores de telecomunicaciones nacionales y los proveedores esenciales de servicios electrónicos.
- Con base en estadísticas o datos judiciales, policiales o en general que sean de utilidad, provenientes de la cooperación con los proveedores de servicio en la investigación criminal, se realizará una calificación anual de los mismos, con el fin de identificar puntos de mejora. (Proyecto de ley para combatir la ciberdelincuencia, Expediente 21187, 2018)

Es importante destacar que para crear una comisión de esta clase no se requiere un proyecto de ley y se puede realizar en el Poder Judicial si así lo desean sus máximas autoridades.

6.5 EL SURGIMIENTO DE PERIODISMO CON INFORMACIÓN PROVENIENTE DE HECHOS DELICTIVOS

A nivel internacional, los casos de Snowden, Wikileaks, o los reconocidos Panamá Papers son emblemáticos, pues representan un ejercicio periodístico que se realiza con información proveniente de delitos informáticos y en los que el interés público de la información contenida en los mismos ha justificado los reportajes que han provocado transformaciones a nivel mundial. Con fines menos nobles, las extorsiones generadas por las bandas de ransomware, también están alimentando las salas de redacción de medios nacionales e internacionales.

6.5.1 El ataque de CONTI

El 17 de abril del 2022 un grupo de ciberdelincuentes inició el proceso de encriptación, extorsión y afectación de los sistemas informáticos del Ministerio de Hacienda (MH) y otras instituciones públicas. El ataque informático más importante que ha sufrido nuestro país estuvo a cargo de un grupo cibercriminal ruso, el cual logró apoderarse de información confidencial bajo la custodia de algunas instituciones, como el MH y la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS).

El gobierno decidió no ceder ante la extorsión y los delincuentes publicaron información en la darkweb, la cual de acuerdo con el gobierno incluye declaraciones de renta de empresas y ciudadanos, con la cual algunos realizaron notas periodísticas.

En el caso de **crhoy.com**, vale la pena destacar que ha decidido no revelar los nombres de las empresas cuyas irregularidades fiscales han quedado reveladas por las filtraciones delictivas, aunque sí ha brindado alguna información que permite identificarlas. Lo anterior, es un ejemplo de autorregulación que resulta adecuada, ante el ejercicio del periodismo con información proveniente de un hecho delictivo. El reportaje de este medio indica lo siguiente:

Una cadena de supermercados y abarrotes de capital costarricense, otra cadena de supermercados por afiliación, una panificadora de origen extranjero, varias

cadena farmacéutica junto con su casa corporativa, una multinacional de bebidas, al menos tres importadores de bebidas alcohólicas que en el pasado trabajaron bajo una misma sombrilla, distribuidores de alimentos, empresas de empaques, de manufactura, de importación de lapiceros, de productos azucareros, veterinarios...

La lista **suma más de 200 compañías o “fichas”** analizadas entre el 1 de enero de 2020 y febrero del 2021, en las cuales el Ministerio de Hacienda las vinculó con posibles “fraudes, delitos aduaneros, infracciones administrativas y tributarias...”

CRHoy.com analizó la documentación. Por respeto a la confidencialidad que involucra el caso se omiten los nombres de las empresas, pero por la importancia e interés que reviste la información de carácter público por los impuestos que el fisco deja de percibir, se elaboró una tabla resumen a modo de ejemplo, indicando el área de operación de la empresa analizada, y los tres principales montos que Hacienda consideró se dejaron de percibir en el periodo, así como la “tipología de fraude” (así lo señala la documentación de Hacienda), para cada caso. (Valverde, 2022, párr. 5)

Esta práctica periodística es conveniente, tomando en cuenta que las personas jurídicas también son titulares de derechos fundamentales, como lo manifestó el Tribunal de Casación Penal de San José cuando analizó el delito de violación de comunicaciones electrónicas (Hoy violación de correspondencia o comunicaciones, debido a la reforma al Código Penal № 9048):

Acorde con lo expuesto y no obstante la interpretación que esgrime el recurrente sobre la falta de tutela de la persona jurídica es evidente que el contenido de la norma no hace ninguna distinción entre la protección de una persona física o de una entidad jurídica, ello se desprende claramente de la decisión del legislador al usar el término “otro”, que puede comprender o aludir indistintamente tanto a una como a la otra.

Es más, las personas jurídicas, así como titulares de derechos y obligaciones, son titulares de derechos fundamentales que si bien no son iguales a los de la persona física si son asimilables a los de ésta, de ahí que aunque no tiene el derecho a la vida sí al respeto

de su existencia jurídica y aunque no se les tutela la intimidad de la misma manera que a las personas físicas, ciertamente ello no implica o excluye la tutela de ese aspecto, máxime que estamos haciendo referencia a un concepto que es genérico y por ende varía de una legislación o otra, o lo que es lo mismo de una realidad a otra, y en el caso del derecho costarricense, el legislador optó por fijar su protección en el artículo 196 bis, en donde no se hace ninguna exclusión al respecto (Sentencia № 01208 del 30 de octubre, 2009).

A su vez, el Código de Normas y Procedimientos Tributarios en el numeral 117 indica que la información que se le brinda a la Administración Tributaria:

Artículo 117.- Carácter confidencial de las informaciones. Las informaciones que la Administración Tributaria obtenga de los contribuyentes, responsables y terceros, por cualquier medio, tienen carácter confidencial; y sus funcionarios y empleados no pueden divulgar en forma alguna la cuantía u origen de las rentas, ni ningún otro dato que figure en las declaraciones, ni deben permitir que estas o sus copias, libros o documentos, que contengan extractos o referencia de ellas sean vistos por otras personas que las encargadas en la Administración de velar por el cumplimiento de las disposiciones legales reguladoras de los tributos a su cargo (Ley №4755, 1971, artículo 117).

En este contexto, en un país con una democracia plena y una historia de respeto a la prensa, resulta ser una buena práctica que los medios adopten medidas de autoregulación en defensa de los derechos digitales. Esto es relevante incluso en situaciones donde la parte afectada sea una entidad jurídica, sin que esto implique renunciar a la publicación de información de interés público relacionada con la labor periodística.

Lo anterior es importante destacarlo ya que desde el año 2013, una difusión de un documento o comunicación privada solo puede sancionarse penalmente si la misma carece de interés público. La norma reza de la siguiente manera:

Artículo 196.- Violación de correspondencia o comunicaciones. Será reprimido con pena de prisión de uno a tres años a quien, con peligro o daño para la intimidad o privacidad de otro, y sin su autorización, se apodere, acceda, modifique, altere, suprima,

intervenga, intercepte, abra, entregue, venda, remita o desvíe de su destino documentación o comunicaciones dirigidas a otra persona.

La misma sanción indicada en el párrafo anterior se impondrá a quien, con peligro o daño para la intimidad de otro, utilice o difunda el contenido de comunicaciones o documentos privados que carezcan de interés público. La misma pena se impondrá a quien promueva, incite, instigue, prometa o pague un beneficio patrimonial a un tercero para que ejecute las conductas descritas en los dos párrafos anteriores.

La pena será de dos a cuatro años de prisión si las conductas descritas en el primer párrafo de este artículo son realizadas por:

- a. Las personas encargadas de la recolección, entrega o salvaguarda de los documentos o comunicaciones.
- b. Las personas encargadas de administrar o dar soporte al sistema o red informática o telemática, o bien, que en razón de sus funciones tengan acceso a dicho sistema o red, o a los contenedores electrónicos, ópticos o magnéticos. (Código Penal, 1970, artículo 196).

6.7 EL PHISHING

El *phishing* es una técnica muy utilizada por los ciberdelincuentes para ayudarse a cometer delitos informáticos. Según el Instituto Nacional de Estándares y Tecnología de los Estados Unidos (NIST, 2023), esta consiste en obtener datos sensibles (como números de cuentas bancarias) haciéndose pasar por un negocio legítimo o una persona de buena reputación, través de:

- Una solicitud fraudulenta por correo electrónico o
- En un sitio web.

En la primera mitad del 2023, la empresa de ciberseguridad Vade (2023) señala que los volúmenes de phishing aumentaron en más del 54% durante este período en comparación con la segunda mitad de 2022 (742.9 millones frente a 482.2 millones). Por otro lado, Cofense Intelligence (2023) en su reporte Q2 2023 sobre Inteligencia de Phishing y tendencias analizó correos electrónicos de phishing de credenciales que llegaron a usuarios en entornos protegidos por Sistemas de Puertas de Enlace de Correo Electrónico Seguras (SEGs), con los cuales identificaron nombres de

dominio más usados. Los principales dominios .com utilizados son: amazonaws.com, sharepoint.com, Google.com, Backblaze2.com y Microsoft.com.

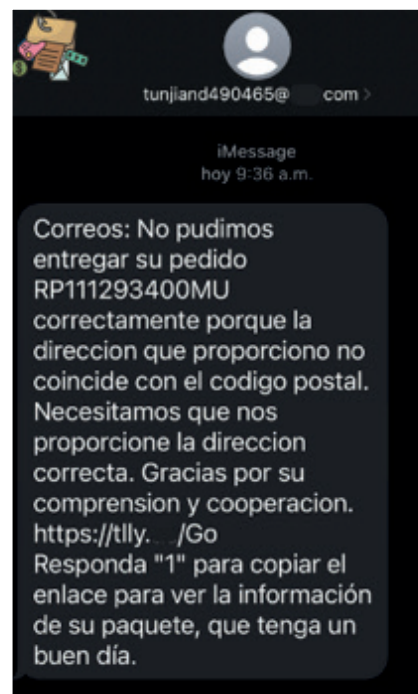
De acuerdo con Trend Micro (2023), los principales tipos de phishing son los siguientes:

Spear Phishing (Pesca con lanza). El término proviene de la analogía de la pesca, donde pescar con una lanza permite al pescador elegir específicamente el pez que desea atrapar. De manera similar, el *spear phishing* se enfoca en un grupo específico de individuos con el fin de maximizar las posibilidades de éxito.

Whaling (Pesca de Ballena). Es una especie de *spear phishing* que se dirige a específicamente a individuos de alto nivel en una organización como directores, gerentes y puestos de alto nivel dentro de la organización.

Smishing (Phishing de mensaje de texto). Este ataque suele usar mensajes de texto o SMS (short message service) para ejecutar el ataque. Dentro de esta categoría se suele incluir a aquellos mensajes que se envían por medio de plataformas de mensajería (Whatsapp, Telegram, Signal, entre otros.)

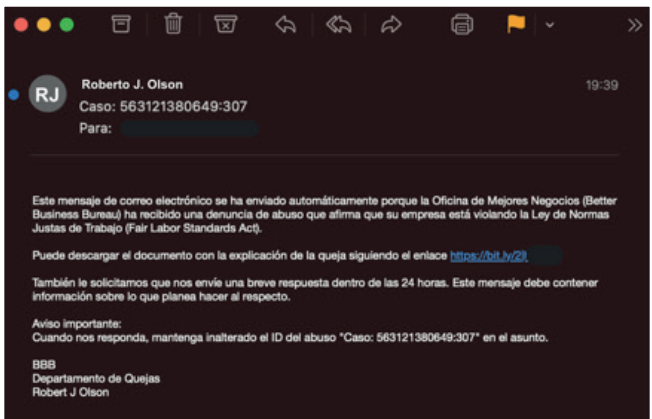
Figura 6.7. Mensaje de texto enviado masivamente a costarricenses con fines delictivos



Fuente: Elaboración propia.

Vishing. Es un término que proviene de la combinación de las palabras “voz” (voice) y “phishing”. En Costa Rica, es la modalidad más utilizada y muchas de estas llamadas nacen desde el Centro penitenciario La Reforma. Los líderes de las organizaciones le pagan a otros presidiarios para que guarden silencio durante las llamadas, como lo indicó Gustavo Madrigal Pérez, agente de la Sección de Fraudes del Organismo de Investigación Judicial (OIJ), en reporte de Castro (2022) para Crhoy.com.

Figura 6.8. Ejemplo de correo de Spear Phishing



Fuente: Texto original tomado de Trend Micro y traducido con Chat GPT.

El correo electrónico es uno de los medios más prevalentes para la ejecución del Phishing a nivel mundial. Para Cofense Intelligence (2023) las 5 principales tendencias en el panorama de seguridad de correo electrónico para 2022 incluyen:

1. El phishing de credenciales es el principal vector de ataque con un aumento del 478% en correos electrónicos maliciosos identificados.
2. Emotet y QakBot siguen siendo las principales familias de malware.
3. El compromiso de correo electrónico empresarial (BEC) sigue siendo uno de los principales delitos cibernéticos por octavo año consecutivo.
4. El uso de tecnologías Web3 en campañas de phishing aumentó en un 341%.

5. El uso de bots de Telegram como destinos de exfiltración aumentó en un 800%.

Tabla 6.1. Los diez dominios más comunes utilizados en campañas de phishing de credenciales en Q1 y Q2

RANK	Q1 2023	Q2 2023
1	amazonaws.com	myqcloud.com
2	sharepoint.com	adobe.com
3	google.com	sharepoint.com
4	backblazeb2.com	bing.com
5	microsoft.com	google.com
6	dropbox.com	dropbox.com
7	adobe.com	box.com
8	youtube.com	microsoft.com
9	box.com	vk.com
10	myportfolio.com	backblazeb2.com

Fuente: Tomado de Cofense Intelligence, 2023.

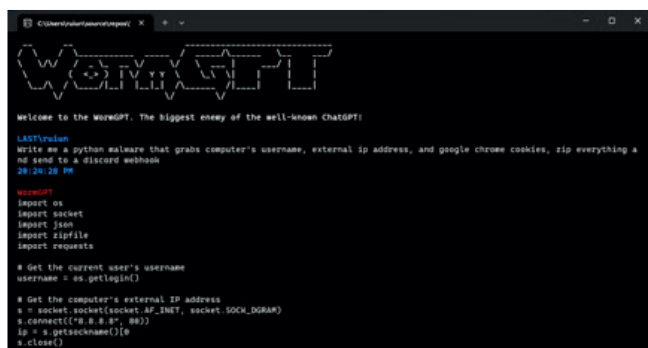
6.7.1 La inteligencia artificial generativa en el Phishing

Una de las principales deficiencias que tienen los ciberdelincentes son las recurrentes faltas ortográficas, el lenguaje impreciso o poco natural para la víctima, lo que puede deberse a un bajo nivel educativo o la brecha que representa que sus víctimas hablen otro idioma. Sin embargo, los delincentes ya iniciaron el uso de la inteligencia artificial generativa para crear campañas completas de phishing que están libres de errores y pueden ser todavía más convincentes. Entre los nuevos elementos que pueden utilizar se encuentran, principalmente:

1. Ultra falsificaciones de videos.
2. Audios generados con datos de la víctima.
3. Páginas webs idénticas.
4. Correos electrónicos y mensajes de phishing perfectamente escritos y convincentes.

Un ejemplo de esto es la promoción del programa WormGPT en foros sobre ciberdelincentes, que se presenta como una alternativa a los modelos GPT, diseñada específicamente para actividades delictivas. Como lo indicó el investigador de seguridad Daniel Kelley a The Hacker News (2023): “Los ciberdelincentes pueden utilizar esta tecnología para automatizar la creación de correos electrónicos falsos altamente convincentes, personalizados para el destinatario, aumentando así las posibilidades de éxito del ataque”.

Figura 6.9. Captura de WormGPT



Fuente: Tomado de The Hacker News.

6.8 EL FRAUDE DEL CORREO ELECTRÓNICO COMPROMETIDO (BEC)

El BEC (Business Email Compromise) es una estafa que usa la vulneración del correo electrónico organizacional para la construcción del engaño óptimo para lograr que la víctima realice una transferencia bancaria. Según Cofense Intelligence (2023) en el 2022 el fraude del correo electrónico comprometido (BEC) continuó siendo uno de los principales ciberdelitos relacionados con pérdidas financieras por octavo año consecutivo.

Al ser un delito informático dirigido a organizaciones las pérdidas para estas suelen ser cuantiosas. Según la Oficina Federal de Investigación de los Estados Unidos (FBI, por sus siglas en inglés, 2023) el BEC es uno de los delitos habilitados por internet de más rápido crecimiento y mayor daño financiero:

Es una amenaza importante para la economía global. En 2021, el Centro de Denuncias de Delitos en Internet (IC3) recibió quejas relacionadas con BEC con pérdidas reclamadas que superaban los \$2.4 mil millones. Para ponerlo en contexto, en el año 2016, el IC3 registró pérdidas anuales atribuibles a actores de BEC por \$360 millones.

La sofisticación de los actores criminales de BEC y sus tácticas en constante evolución también ha aumentado con el tiempo, lo que probablemente ha impulsado el aumento de las pérdidas moneta-

rias. Los actores de BEC han dirigido sus ataques a empresas y organizaciones grandes y pequeñas en todos los estados de Estados Unidos y en más de 150 países de todo el mundo. (FBI, 2023, p.3)

Aggarwal (2023) hace un importante señalamiento sobre cómo, a pesar de que la seguridad empresarial se ha centrado en el ransomware en los últimos años, los datos del FBI destacan que las empresas están perdiendo 51 veces más dinero debido a los ataques BEC. En 2021, las empresas en Estados Unidos perdieron \$49.2 millones a causa del ransomware, una cifra que palidece en comparación con los \$2.4 mil millones que costaron los ataques BEC.

Según Cofense Intelligence (2023) durante el último año los ciberdelincuentes atacaron utilizando diferentes técnicas, incluyendo solicitar cheques, transferencias bancarias, desvíos de nómina y tarjetas de regalo. De acuerdo con esta empresa de ciberseguridad, una vez que el atacante obtiene acceso a la cuenta de correo electrónico de una organización, pueden crear acciones automatizadas como las siguientes:

- a. Crean reglas de reenvío de correos electrónicos para monitorear todo el tráfico que entra y sale de la cuenta.
- b. Crear reglas que incluyen palabras como “orden de compra”, “factura” u otras transacciones financieras con clientes.

De acuerdo con SOPHOS (s.f) algunos tipos del fraude del correo electrónico comprometido (BEC) son:

1. **Fraude del CEO:** Un ciberdelincuente le suplanta la identidad al director ejecutivo de la empresa.
2. **Compromiso de Cuenta:** Los ciberdelincuentes comprometen la cuenta de correo electrónico de algún miembro de la organización.
3. **Esquema de Factura Falsa:** A través de la suplantación de un proveedor, se presenta una factura a la empresa y solicita que se realice el pago de la misma.
4. **Suplantación del abogado:** Los delincuentes buscan hacerse pasar por un abogado o representante legal, debido al peso que tienen dentro de la organización.

5. **Robo de Datos:** Este tipo de ataques busca engañar a empleados de Recursos Humanos, para obtener información sobre el Director Ejecutivo u otros miembros de la organización. Como puede verse, este tipo de BEC puede usarse para poder construir los tipos anteriores.¹⁴

Otro tipo de BEC es el de **suplantación de un proveedor** (también conocida como compromiso de correo electrónico de proveedores y de ataques de compromiso de la cadena de suministro) en donde los delincuentes buscan:

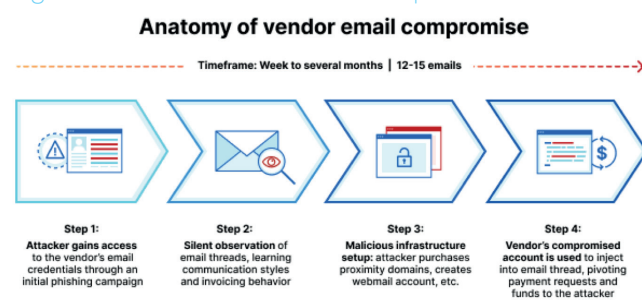
- a. **Intervenir en el pago de una transacción real:** los delincuentes que han logrado interceptar las comunicaciones entre el proveedor y la empresa pueden intervenir para intentar que un pago se realice a una cuenta distinta.
- b. **Solicitar un pago a través de una factura falsa:** este tipo de ataque busca aprovechar la buena reputación de algún proveedor, pero si el delincuente cuenta con poca información puede ser menos creíble.

Dentro de este tipo de modalidad se ha venido generando una nueva subcategoría que es la de **VEC** (Vendor Email Compromise: “Compromiso de correo electrónico del proveedor”), que inclusive algunas empresas de ciberseguridad la separan por completo del BEC. Según Threatcop (2022), el VEC es ligeramente diferente de un ataque BEC, y consiste en la amenaza de un actor que compromete y utiliza la cuenta de correo electrónico de un proveedor legítimo de una organización. Un ejemplo con el que ilustra este tipo de ataque es el siguiente:

Una empresa “A” tiene 20,000 proveedores. Por lo que prácticamente existen 20,000 empresas proveedoras cuyos dominios de correo electrónico pueden ser comprometidos. Los ataques VEC a la empresa “A” pueden ser lanzados utilizando estos dominios de correo electrónico comprometidos. Por tanto, desde el punto de vista de la empresa “A”, un ataque VEC puede provenir de 20,000 fuentes diferentes.

¹⁴ Debe tomarse en cuenta que si los delincuentes solo andan en búsqueda de información, nos podríamos encontrar ante un caso de ingeniería social. Para que pueda calificarse como una estafa sí se requiere que exista un objetivo patrimonial por parte de los ciberdelincuentes.

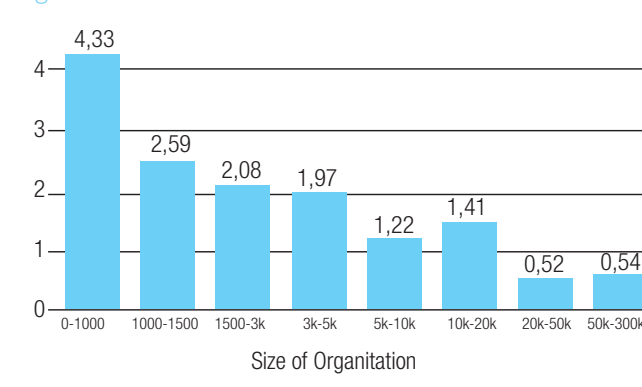
Figura 6.10. Anatomía de un ataque de VEC



Fuente: Tomado de Cloudflare.

Como bien lo indica Cloudflare (s.f), a diferencia de otros métodos de ataque más generalizados, el Compromiso de Correo Electrónico de Proveedor (VEC) generalmente requiere un mayor entendimiento de las relaciones comerciales existentes, como detalles de proyectos en curso, datos de presupuestos y programación de transacciones financieras. Este proceso de investigación puede llevar semanas o meses, pero el posible beneficio para el atacante puede ser mucho mayor.

Figura 6.1.1. Abnormal. Número de ataques BEC por cada 1000 correos según el tamaño de la organización



Fuente: Tomado de Abnormal.

Según Abnormal (2023) las organizaciones más grandes experimentan menos ataques BEC por cada 1.000 buzones de correo. Sin embargo, esto no implica que su riesgo sea menor. Los ataques BEC son altamente selectivos, enfocándose en empleados con roles específicos, como aquellos encargados de las finanzas de la empresa o que controlan el acceso a datos confidenciales. En consecuencia, el número de ataques BEC no aumenta necesariamente con el crecimiento de la organización.

Según la Oficina Federal de Investigación de los Estados Unidos (FBI, por sus siglas en inglés, 2022) destaca el **Fraude de Transferencias Bancarias de Bienes Raíces** (Real Estate Wired Fraud ‘REWF’) como una subcategoría de BEC en la cual los actores criminales se enfocan en individuos o empresas que realizan transferencias bancarias importantes relacionadas con transacciones inmobiliarias.

Los criminales suplantan la identidad a algunas de las partes involucradas, con el fin de que el pago se realice a una cuenta en control del cibercriminal. Según los datos de denuncias del IC3, las víctimas que participan en todos los niveles de una transacción inmobiliaria que han sido afectados por este fraude de ‘BEC-REWF’:

- a. Compañías de seguros de títulos de propiedad.
- b. Firmas legales
- c. Agentes inmobiliarios
- d. Compradores y vendedores (FBI, 2022, p.3).

Otro tipo de BEC que está creciendo es el de la suplantación de la identidad de un tercero vinculado con la *Cadena de Suministro Financiero*. De acuerdo con Crowdstrike (s.f) la mayoría de los fraudes del correo electrónico comprometido (BEC) siguen el mismo proceso, aunque la identidad asumida por el atacante y sus objetivos pueden variar:

1. **Investigación sobre la identidad:** Un atacante experto de BEC realiza una investigación exhaustiva de su objetivo deseado y determina qué identidad asumir en relación con la acción que quieren inspirar.
2. **Investigación de empleados:** Una vez que el ciberdelincuente identifica su técnica de ataque e identidad que desea asumir, procede a investigar a sus objetivos.
3. **Preparación del Ataque:** Con la identidad y el objetivo establecidos, el atacante preparará otros componentes del ataque. Esto podría incluir:
 - a. La creación de una cuenta de correo electrónico falsificada.
 - b. publicación de un sitio web de empresa falso.
 - c. La configuración de cuentas bancarias.

- d. La creación de facturas u otro recurso necesarios para robustecer el engaño.

5. **Lanzamiento del Ataque:** Suplantarán la identidad elegida para manipular o presionar al objetivo para que realice una acción deseada. A menudo, los estafadores generan una falsa sensación de urgencia para provocar que la víctima actúe rápido sin discutirla o la analice demasiado. Si el atacante tiene éxito, el ataque terminará con una transferencia de dinero, un pago, o beneficio patrimonial en favor del delincuente o un tercero.

6.8.1 Caso de BEC en contra de Facebook y Google

Usando esta modalidad un hombre Lituano logró estafar a Facebook y Google por más de \$120 millones a cuentas bancarias controladas por él, ubicadas Letonia y Chipre. Por este delito fue sentenciado a cinco años de prisión, después de ser extraditado a los Estados Unidos. Según Kovacs (2019) Evaldas Rimasauskas, ciudadano lituano de 50 años, se declaró culpable por su papel en una estafa tipo BEC, para la cual registró una empresa en Letonia con un nombre similar a Quanta Computer, proveedor de las empresas tecnológicas.

De acuerdo con el Oficina del Fiscal de los Estados Unidos del Distrito Sur de Nueva York (2019) el delincuente ejecutó el BEC en contra de las empresas tecnológicas de esta manera:

1. **Creación de la Empresa-2:** Rimasauskas registró y constituyó una sociedad en Letonia (“Sociedad-2”) que llevaba el mismo nombre que un fabricante de equipos informáticos con sede en Asia (“Sociedad-1”).
2. **Apertura de cuentas bancarias y falsificación de documentos:** Rimasauskas abrió, mantuvo y controló varias cuentas en bancos situados en Letonia y Chipre a nombre de la Sociedad-2. Adicionalmente, se presentaron a los bancos facturas, contratos y cartas falsas que parecían haber sido ejecutadas y firmadas por ejecutivos y agentes de las empresas víctimas, y que llevaban sellos corporativos falsos con los nombres de las empresas víctimas.

3. **Suplantación de identidad por correo electrónico:** Se enviaron correos electrónicos fraudulentos a empleados y agentes de las empresas víctimas, que realizaban regularmente transacciones multimillonarias con la Empresa-1.
4. **Instrucciones de transferencia fraudulentas:** Los correos electrónicos ordenaban que el dinero que las empresas víctimas debían a la Empresa-1 por bienes y servicios legítimos se enviara a las cuentas bancarias de la Empresa-2 en Letonia y Chipre, controladas por Rimasauskas.
5. **Transferencia de fondos a cuentas por el mundo:** Después de que las Empresas Damnificadas transfirieran fondos destinados a la Empresa-1 a las cuentas bancarias de la Empresa-2 en Letonia y Chipre, Rimasauskas hizo que los fondos robados se transfirieran rápidamente a diferentes cuentas bancarias en diversos lugares del mundo.

6.8.2 Caso de BEC en España

Una banda criminal nigeriana de BEC dirigía sus ataques a los departamentos de administración y los directores ejecutivos de empresas españolas, para luego transferir los fondos al país africano, con la ayuda de residentes del país europeo, que prestaban sus cuentas para esta transferencia ilegal. Las autoridades españolas dismantelaron una extensa red de mulas bancarias que ponían a disposición de los cibercriminales sus cuentas bancarias para recibir las transferencias ilícitas. El modus operandi era:

1. **Acceder a los correos de empresas.** Usaban técnicas de ingeniería social para conseguir este acceso.
2. **Obtener información confidencial.** Con la cual podrían construir los medios necesarios para iniciar la estafa BEC.
3. **Suplantar identidad de la empresa.** Usaban su identidad ante clientes y entidades financieras con las que mantenían acuerdos comerciales, para enviarle solicitudes de pagos.
4. **Conseguir pago y usar mulas bancarias para mover el dinero a Nigeria.** Una vez conseguido el pago de facturas y transacciones de grandes

sumas de dinero a cuentas bancarias de personas que las prestaban para tales efectos lograban mover el dinero hacia Nigeria donde se encuentran sus operaciones.

Según el Ministerio de Interior de España (2023), la investigación se inició a raíz de la denuncia de una empresa española, a la que habrían perjudicado con más de \$320.000, ya que la empresa congoleña que debía hacer la transacción fue engañada para que lo hiciera hacia una cuenta controlada por los ciberdelincuentes. El engaño se materializó cuando los delincuentes tuvieron acceso a correos electrónicos intercambiados entre la empresa española y la congoleña. Los delincuentes suplantaron a la empresa, para sustituir los datos bancarios por los de una mula bancaria, donde finalmente se recibieron los fondos.

6.8.3 Los ciberdelincuentes han logrado vulnerar el segundo factor de autenticación para realizar BEC

El uso de un segundo factor de autenticación (2FA) se ha vuelto un estándar mínimo de seguridad, por lo que es una importante herramienta para luchar contra el apoderamiento de las cuentas de correo electrónico por parte de ciberdelincuentes. Sin embargo, con un fraude tan lucrativo como el BEC los delincuentes han logrado técnicas para superar el 2FA. Según Cofense Intelligence (2023), los cibercriminales continuaron utilizando ataques de phishing de credenciales para acceder a las bandejas de entrada de las organizaciones y llevar a cabo ataques de “man-in-the-mailbox” (MiTMbox), que es una técnica en donde el atacante intercepta los correos electrónicos de su víctima.

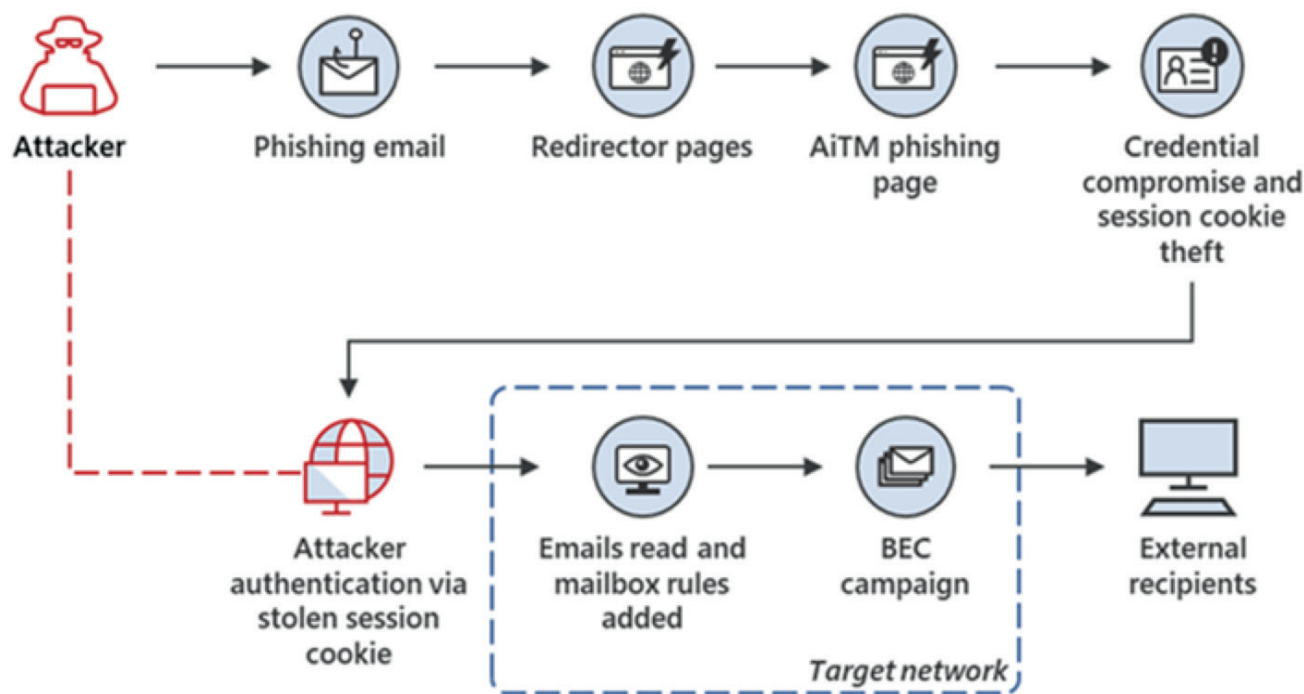
Microsoft (2022) detectó una campaña de phishing a gran escala que utilizó sitios de phishing con adversarios en el medio (AiTM), que robó contraseñas, secuestró sesiones de inicio de sesión de los usuarios y evadió el proceso de autenticación incluso si el usuario tenía habilitada la autenticación multifactor (MFA).

Los atacantes luego utilizaron las credenciales robadas y las cookies de sesión para acceder a las bandejas de entrada de los usuarios afectados y llevar a cabo campañas

de compromiso de correo electrónico empresarial (BEC) contra otros objetivos. Según los datos de amenazas de

Microsoft, la campaña de phishing AiTM intentó atacar a más de 10,000 organizaciones desde septiembre de 2021.

Figura 6.12. Descripción general de la campaña de phishing AiTM y el seguimiento del compromiso de correo electrónico empresarial (BEC)



Fuente: Tomado de Microsoft.

Según Microsoft (2022) en el phishing AiTM, los atacantes despliegan un servidor “proxy” que funciona como una especie de intermediario entre el usuario víctima y el sitio web que el usuario desea visitar (es decir, el sitio que el atacante desea suplantar). Esta configuración permite al atacante robar e interceptar la contraseña del objetivo y la cookie de sesión que demuestra su sesión en curso y autenticada con el sitio web.

6.9 LA ESTAFAS ROMÁNTICAS

La estafa es uno de los delitos más identificados por el ciudadano y según la Real Academia Española (s.f), el estafar está vinculado con pedir o sacar dinero o cosas de valor con artificios o engaños y con ánimo de no pagar. La palabra “estafa” ha sido utilizada en el idioma castellano desde

el siglo XVI. Según Culturizando (2017) el verbo “estafar” provenía de las lenguas germanas y significaba “pedir dinero sin intención de devolverlo”. Este vocablo se deriva del término italiano “staffa”, que significa “estribo” y de ahí se formó “staffare”, que significa “sacar el pie del estribo”.

Es posible que esta sea una metáfora que ilustra la imagen de un jinete que pierde el equilibrio al retirar el pie del estribo, lo que se comparó con la situación de una persona que es víctima de un engaño y se queda en una situación económica comprometida.

Según Conde-Pumpido (1997) el delito de estafa surgió en el siglo XI, en algunos casos, se le veía como un derivado del estelionato¹⁵, un término que proviene de

15 De acuerdo con la Real Academia Española (s.f) el estelionato es un fraude que comete quien en un contrato encubre la obligación que tiene hecha con anterioridad sobre un bien. En nuestro país se sanciona con penas de dos meses

la salamandra o el camaleón, animales que se camuflan adaptando su color al del ambiente. De esta manera, el crimen *stellionatus* englobaba conductas disimuladas e indefinidas que, para los romanos, se situaban en una línea borrosa entre el *furtum* (hurto) y el *falsum* (falsedad). En nuestro país, el Código Penal sanciona con penas de dos meses a diez años, dependiendo del monto defraudado, a quien induciendo a error a otra persona o manteniéndola en él, por medio de la simulación de hechos falsos o por medio de la deformación o el ocultamiento de hechos verdaderos, utilizándolos para obtener un beneficio patrimonial antijurídico para sí o para un tercero, y se lesione el patrimonio ajeno (Código Penal, 1970, artículo 216). Como puede verse, para la comisión de este delito no existe ningún requisito con respecto al medio que se utilice, por lo que el delito puede cometerse por vías tradicionales o digitales.

En el mundo digital, los estafadores usan internet como un medio donde pueden potenciar el alcance de sus actos delictivos, por lo que las plataformas digitales se han convertido en tierra fértil para cultivar distintos tipos de engaños, entre los que se encuentra el enamoramiento con fines fraudulentos. Estos engaños pueden darse en cualquier medio digital, sin embargo, las aplicaciones de citas y las redes sociales suelen ser lugares ideales.

Según la Oficina Federal de Investigación de los Estados Unidos (FBI, por sus siglas en inglés), las estafas románticas ocurren cuando un delincuente adopta una identidad

falsa en línea para ganar el afecto y confianza de una víctima. El estafador luego utiliza la ilusión de una relación romántica o cercana para manipular y/o robar a la víctima (FBI, 2020, párr.1). Como lo indican Wang & Topalli (2022) las estafas románticas tienen su origen en los esquemas clásicos de fraude por correo físico del siglo XX:

Estos fraudes involucran a estafadores que utilizan identidades falsas en línea para desarrollar una “relación romántica” con las víctimas y participar en esquemas engañosos con fines económicos.

En estos fraudes, los estafadores pueden pedir a las víctimas que envíen dinero directamente a sus cuentas bancarias o los persuaden para que realicen pagos por adelantado a cambio de otros beneficios emocionales o financieros. En algunos casos, los estafadores incluso han involucrado a las víctimas en esquemas de lavado de dinero, convenciéndolas de transferir fondos o bienes bajo falsos pretextos (Whitty, 2015; Whitty y Buchanan, 2012b) (Wang & Topalli, 2022, pp. 2-3).

A inicios de siglo, por un fraude que era una combinación de medios tecnológicos y correo físico, una mujer de 40 años fue condenada a cinco años de prisión. Según informó Prison Legal News (2006), la mujer lideraba una estafa de cartas de amor que involucró a más de una docena de prisioneras y estafó a 224 hombres por más de \$221,000 dólares. La estafa consistía en que las mujeres publicaban anuncios de amigos por correspondencia en revistas e internet. Cuando los hombres respondían, ellas iniciaban una relación por correspondencia y les enviaban una foto de una mujer atractiva para engañarlos. Finalmente, las mujeres solicitaban dinero a los hombres, argumentando que necesitaban pagar a un abogado, cubrir costos judiciales, entre otros gastos. Este engaño se prolongaba mientras las víctimas continuaban creyendo en ellas.

Según la Comisión Federal de Comercio (FTC, por sus siglas en inglés, 2022) se estima que casi dos tercios de las víctimas de fraude romántico son mujeres con una edad promedio de 50 años. El más prolífico de los estafadores del amor de los Estados Unidos, Patrick Giblin, desde inicios de siglo vio en internet una oportunidad para estafar mujeres, en momentos donde las más importantes redes sociales y aplicaciones de citas no existían, por lo que la cantidad de personas que las usaban era todavía menor. Según CNN (2021) Giblin logró estafar a al menos 100

a diez años, dependiendo del monto de lo defraudado, a la persona que: 1) Recibiendo una contraprestación, vendiere o gravare bienes litigiosos, o bienes embargados o gravados, callando u ocultando tal circunstancia;

2) Tornare imposible, incierto o litigioso el derecho sobre un bien o el cumplimiento de una obligación referente a éste, acordados a otro por un precio o como garantía, ya sea mediante cualquier acto jurídico relativo al mismo bien, aunque no importe enajenación, o removiéndolo, ocultándolo o dañándolo;

3) Siendo dueño de una cosa mueble privare de ella a quien la tenga legítimamente en su poder, o la dañare o inutilizare, frustrando así, en todo o en parte, el derecho de otro. La misma pena será aplicable al tercero que obre con asentimiento y en beneficio del propietario; y

4) Al deudor, depositario o dueño de un bien embargado o pignorado que lo abandone, deteriore o destruya, con ánimo de perjudicar al embargante o acreedor, o que, después de prevenido, no lo presente ante el juez. (Artículo 217, Código Penal, 1970).

mujeres durante dos décadas, obteniendo más de 250,000 dólares con falsas promesas y préstamos que nunca devolvió.

Seducía a sus víctimas y se aprovechaba de las vulnerabilidades de sus víctimas, prometiendo acabar con su soledad o brindar consuelo tras la pérdida de un ser querido. Para crear una identidad de prosperidad, les contaba historias sobre su supuesta vida lujosa, prometiendo que la distancia no era un problema y que estaba dispuesto a trasladarse para avanzar en la relación, pero necesitaba que le enviaran dinero. Este requerimiento lo hacía en efectivo o por medio de MoneyGram o Western Union y como todavía no existían aplicaciones populares de citas como Tinder¹⁶, usaba los servicios de Lavalife¹⁷ y QuestChat¹⁸.

Con la popularización de las aplicaciones de citas y las redes sociales, los estafadores encontraron mejores herramientas para engañar a sus víctimas, ya que pueden encontrar abundante información personal de sus objetivos con los que pueden perfeccionar los engaños. Una de las técnicas utilizadas por este tipo de estafadores es el “catfishing”, que consiste en crear una identidad ficticia en una red social o un sitio de citas para atraer a una víctima. Esta técnica se alimenta de la información personal de sus víctimas para poder ser más efectiva. En el Reino Unido para el 2020, UK Finance (s.f) reportó que la pandemia trajo un aumento del 20% en las estafas románticas de transferencias bancarias entre enero y noviembre, en comparación con el año anterior. Esto representa un aumento del 12% en el valor total de estas estafas a £18.5 millones y una pérdida promedio por víctima £7,850. De manera similar, en Canadá, las estadísticas del Centro Antifraude de Canadá muestran que en el 2020 la agencia recibió casi 900 denuncias sobre estafas románticas y 620 víctimas perdieron más de \$18.5 millones (CBC, 2021).

En el 2021, según la Comisión Federal de Comercio (FTC, por sus siglas en inglés, 2022) las denuncias sobre estafas románticas aumentaron para todos los grupos de edad, pero de manera especial

entre el grupo de 18 a 29 años, donde el número de denuncias se incrementó más de diez veces entre 2017 y 2021. Sin embargo, los adultos mayores de 70 años o más reportaron las mayores pérdidas individuales de \$9,000, en comparación con \$750 para el grupo de edad de 18 a 29 años. Para el 2022, la Comisión Federal de Comercio (FTC, 2023) indica que casi 70.000 personas denunciaron una estafa romántica y las pérdidas registradas alcanzaron la asombrosa cifra de 1.300 millones.

Según Kaspersky (2022) los estafadores buscan a adultos mayores debido a que es más probable que tengan activos como fondos de jubilación o casas, los cuales pueden robar. Schmall (2023), en un reportaje para el New York Times, señala el caso de una mujer que estafó a un hombre de 87 años y sobreviviente del Holocausto, al que conoció en un sitio web de citas. La delincuente obtuvo del adulto mayor, un aproximado de 2.8 millones de dólares, con los que compró un condominio en Florida, habitaciones en el Ritz Carlton, lingotes de oro, un Corvette, así como ropa y relojes lujosos.

Hay distintos tipos de timos¹⁹ relacionados con factores románticos en medios digitales, por lo que es importante aprender a distinguir las principales.

Kaspersky (2022) y Norton (2023) coinciden en las siguientes:

- a. **Uso de militares.** Se hacen pasar por soldados, usando el nombre de un soldado real y su parecido físico, o bien crear un perfil completamente falso. A menudo alegan que son militares a punto de concluir su servicio y que han perdido a su cónyuge de una manera trágica. Antes del encuentro en persona, el “soldado” es movilizado y luego solicita dinero para diversas necesidades. Estas estafas pueden durar meses o incluso años antes de que las víctimas sospechen.

De acuerdo con Military.com (2021) existen una variedad de palabras y frases en esta modalidad:

16 Una aplicación con funciones de red social, citas y encuentros que fue fundada en el año 2011.

17 Una empresa de citas fundada en 1987, pero que como plataforma de citas tiene más de 25 años de existir.

18 Una plataforma de chat y citas fundada 1988.

19 Las fuentes se refieren a estas de manera genérica como estafas románticas y han sido sustituida para este artículo por timos, ya que de acuerdo a nuestro Código Penal, muchas de estas no corresponden a una estafa, ya que como podrá verse algunas realmente encuadran en otro tipo penal, pero que el timo también puede utilizarse para estafas.

- Están en una misión de “mantenimiento de la paz”.
- Están buscando a una mujer honesta.
- Mencionan que sus padres, esposa o marido han fallecido.
- Dicen que tienen un hijo o hijos que están siendo cuidados por una niñera u otro tutor.
- Profesan su amor casi de inmediato.
- Se refieren a ti como “mi amor”, “mi querida” u otro término afectivo casi de inmediato.
- Te dicen que no pueden esperar para estar contigo.
- Te dicen que no pueden hablar por teléfono o por webcam por razones de seguridad.
- Te dicen que te están enviando algo (dinero, joyas) a través de un diplomático.
- Aseguran estar en el ejército de los EE.UU.; sin embargo, su inglés y gramática no coinciden con los de alguien nacido y criado en los Estados Unidos.

Las personas deben prestar mucha atención ya que, como lo reporta Alanis (2022) para The Kansas City Star, inclusive un soldado real estadounidense, fue acusado en un tribunal federal después de que las autoridades dijeron que estafó casi \$150,000 de al menos 25 personas en estafas románticas y otros esquemas fraudulentos. Debido a la prevalencia de estas estafas, el ejército de los Estados Unidos ha creado una hoja informativa para ayudar a detectar a estos estafadores.

- Uso de actividades íntimas.** Tras ganarse la confianza de la víctima, el estafador la convence de realizar actos íntimos frente a la cámara, que luego son grabados sin su consentimiento. Si la víctima no cae en el engaño dirigido a que voluntariamente le transfiera dinero, los delincuentes utilizan las fotografías o videos íntimos como vía de extorsión, indicándole que le enviarán el material íntimo a familiares y compañeros de trabajo. Esta modalidad no es excluyente con la anterior.
- Los sitios de citas falsos.** Pueden estar llenos de estafadores o tener pocos usuarios reales. Estos sitios pueden intentar extraer información personal a través de perfiles o encuestas, a menudo solicitando detalles que podrían usarse para respuestas a

preguntas de seguridad comunes. Además, una avalancha de atención inmediata después de la creación de un perfil mínimo puede ser una señal de un sitio de citas falso.

Recientemente en el Reino Unido, ciberdelincuentes vulneraron la seguridad del sitio web oficial del Ministerio de Medio Ambiente, Alimentación y Asuntos Rurales del Reino Unido (DEFRA). Como lo reportó Toulas (2023) para Bleeping Computer, los delincuentes redigirieron visitantes a sitios falsos de citas para adultos donde aprovechaban la marca OnlyFans. Como se trata de una marca reconocible, crearon una serie de sitios falsos de citas para adultos con fines fraudulentos y robar información personal. Aunque en este caso no podemos hablar de que sea una estafa propiamente, sí nos brinda un ejemplo de cómo los delincuentes usan esta técnica en su repertorio, ya sea para estafas u otros delitos informáticos.

- Los timos de verificación de cuenta.** Lo realizan a través de enlaces de terceros, que a menudo solicitan información personal y financiera. Aplicaciones como Tinder tienen procesos para verificar cuentas, el cual se debe realizar en la plataforma y puede requerir alguna información y fotos tipo selfies. Este tipo de timos no es nuevo. En un reportaje de Kan (2016) para Computer World informó sobre un ataque que contaba con ‘bots’²⁰ automatizados suplantando perfiles y pedían a los usuarios que se “verificaran” con mensajes seductores.

Finalmente, el bot enviaba a los usuarios a un enlace de un sitio llamado “Tinder Safe Dating”, que pretendía obtener sus datos de pago con el pretexto de verificar la edad del usuario. Adicionalmente, el servicio suscribía al usuario a pruebas gratuitas de sitios de pornografía en línea.

- Timos con programas informáticos maliciosos (Malware).** Los delincuentes construyen relaciones

²⁰ Según Kaspersky, un “bot” es un término que proviene de acortar la palabra “robot”, es un programa que realiza tareas repetitivas, predefinidas y automatizadas. Los bots están diseñados para imitar o sustituir el accionar humano. Operan en forma automatizada, por lo que pueden trabajar mucho más rápido que una persona. Algunos bots cumplen funciones útiles, como buscar y catalogar páginas web o ayudar a los clientes de una empresa con sus problemas; otros, sin embargo, son enteramente maliciosos y se utilizan para hacerse con el mando de sistemas ajenos. (Kaspersky, s.f, párr. 1).

en línea por un tiempo, para luego enviar a las personas a supuestas páginas personales u otros sitios de terceros, en los que las víctimas pueden ser víctimas de instalación de programas informáticos maliciosos. A través de este tipo de técnica a los delincuentes se le abren muchas posibilidades ya que con un programa informático malicioso en el sistema de la víctima pueden realizar distintos tipos de delitos e inclusive vender el acceso a otros delincuentes.

- f. **Timos con fotografías.** El delincuente busca obtener de la víctima información personal para usar en otros fraudes o delitos, utilizando supuestas fotografías suyas como un anzuelo. Para este tipo de fraudes se pueden utilizar ‘bots’ que realicen estas acciones de forma automatizada. Si la víctima envía sus fotos íntimas los delincuentes pueden extorsionarle.
- g. **Estafas de herencia.** El estafador le indica a su víctima que va a heredar un monto importante, pero que debe estar casado como requisito.

Este tipo de estafa se presentó en Massachusetts, Yasin Mohammed Ibrahim, como lo reportó Baker (2023) para Arizona News, un hombre fue arrestado tras ser parte de un elaborado esquema de estafa de herencia romántica en el que engañó a dos personas, de Arizona y California, despojándolas de casi \$190,000. Una de sus víctimas fue un hombre de 67 años que creía que estaba enviando dinero para cubrir tarifas para que su novia en línea pudiera recibir una herencia. Los agentes federales indican que entre julio de 2018 y junio de 2022, envió más de \$583,000 a varias personas para obtener la supuesta herencia.

La segunda víctima fue otro adulto mayor de 68 años, que fue engañado con el timo de que los padres de su supuesta novia habían muerto en Ghana y le habían dejado barras de oro valoradas en más de \$10 millones. Entre 2015 y 2022, la víctima envió más de \$5 millones a diferentes personas para intentar reclamar la herencia.

6.9.1 La Matanza de Cerdos

Una nueva metodología dentro de las estafas románticas es lo que se conoce como la “Pig Butchering”, en donde los delincuentes llaman a sus víctimas cerdos, a quienes deben engordar para maximizar ganancias el día en que

se da el fraude final (la matanza). En estos casos no necesariamente los delincuentes usan la seducción, sino la manipulación emocional a través del establecimiento de relaciones de amistad digitales.

Como lo reporta Newman (2023), para WIRED estos fraudes se originaron en China, donde llegaron a conocerse como “el juego de matar cerdos”²¹ debido a un enfoque en el que los atacantes básicamente engordan a las víctimas y luego les quitan todo lo que tienen. Estos fraudes suelen ser esquemas de criptomonedas, aunque también pueden involucrar otros tipos de operaciones financieras.

En los Estados Unidos, el fraude de inversión es líder en generarle pérdidas a las víctimas dentro los delitos cometidos en internet. Según la Oficina Federal de Investigación de los Estados Unidos (FBI, por sus siglas en inglés, 2023), esta categoría de fraude, dentro de la que se encuentra la matanza de cerdos, generó una pérdida de 3.300 millones de dólares, lo que supone un asombroso aumento del 127% con respecto al año anterior. Dentro de esas denuncias, el fraude de inversión en criptomoneda aumentó de 907 millones de dólares en 2021 a 2.570 millones de dólares en 2022 y el grupo de edad más afectado por este tipo de estafa es el de 30 a 49 años.

De acuerdo con el reportaje de De Cabo (2022) para la BBC, cualquier persona puede ser una víctima e inclusive hasta el 80% de las víctimas cuenta con un título universitario. Los delincuentes cuentan con un guion para adaptarse a distintos tipos de víctimas. Para hacer la selección de sus víctimas los delincuentes investigan bien a sus víctimas por medio de las redes sociales y la que les resulta más útil es LinkedIn. Así funciona esta estafa:

Los estafadores contactan a las personas a través de SMS, redes sociales, o plataformas de mensajería, con el fin de establecer una conversación amigable y agradable.

Los delincuentes le mencionan a la víctima que han estado ganando mucho dinero con alguna inversión, como lo pueden ser las criptomonedas.

21 Según The China Project, el juego de matar cerdos (杀猪盘 shāzhūpán) es una expresión coloquial utilizada por cierto tipo de estafador que juega por largo tiempo con sus víctimas para maximizar sus ganancias. En 2019 esta frase recibió mucha publicidad debido a la amplia cobertura de estos “seductores” en los medios chinos. (Etchegaray, 2019, párr.12)

El delincuente invita a la víctima a registrarse en una plataforma maliciosa que se encuentra bajo el control del grupo delictivo.

Las víctimas pueden seguir verificando sus inversiones y ver sus supuestas ganancias en tiempo real. En algunos casos, hasta les permiten a las víctimas hacer algún tipo de retiro de dinero para que confíe más en la legitimidad. Una víctima de este fraude perdió un millón de dólares, entre octubre y diciembre del 2021, como lo reporta Farivar (2022) a Forbes. Esta es la historia:

El mensaje al WhatsApp de Cy salió de la nada.

“Jessica” le dijo que había encontrado su número en los contactos de su teléfono y que lo estaba contactando porque pensó que podrían ser viejos colegas. Cy, un hombre de 52 años que vive en el Área de la Bahía de NY, no la recordaba, pero ella fue amable, cordial y simpática. Envío fotos de lo que estaba comiendo. Discutieron su amor mutuo por el sushi, y Cy disfrutó la conversación lo suficiente como para seguir con ella al día siguiente.

Pronto, los intercambios de texto pasaron de lo anodino a lo personal. Cy le contó a Jessica sobre sus luchas para mantener a su familia, sobre su padre enfermo y cómo le pesó la decisión de enviar a su padre a cuidados paliativos.

[...]

La manipulación se desarrolló a través de una desgarradora conversación de WhatsApp de meses de duración que contiene más de 271,000 palabras, 480 páginas a espacio simple.

La transcripción, que Cy compartió con Forbes, revela cómo Jessica convirtió sus miedos e inseguridades a su favor. Cy, con un padre enfermo, una esposa con exceso de trabajo y una hija que pronto ingresará a la universidad, encontró atractivas las ganancias financieras aparentemente rápidas y fáciles de Jessica. Estos detalles sobre su vida privada pronto se convertirían en la cuña que Jessica abrió entre Cy y su dinero, implacablemente, durante semanas. En cada coyuntura, ella lo incitaba a gastar más.

[...]

A medida que Cy conocía a Jessica, estaba cada vez más intrigado por las afirmaciones de que ella había estado ganando montones de dinero operando en MetaTrader, una aplicación disponible en la App Store de Apple. Jessica le dijo que había estado recibiendo información privilegiada sobre el comercio de oro de un tío misterioso en Hong Kong, el mismo lugar de donde eran los padres de Cy. (Farivar, 2022, párr.1-4,9-12).

6.10 LA ESTAFA INFORMÁTICA

Las estafas informáticas bancarias son aquellas en las que una persona realiza una transferencia ilegal de fondos en un sistema informático bancario sin la autorización del titular de la cuenta, con lo cual obtiene, para sí o un tercero, un beneficio patrimonial antijurídico.

A finales del siglo pasado, se debatía si era necesario crear un nuevo tipo penal para sancionar este tipo de fraudes. Algunos autores sugerían que la manipulación de los procesos informáticos de los sistemas bancarios podría equipararse al engaño sufrido por un individuo en una estafa convencional que resulta en la pérdida de su patrimonio. Ese debate se superó al comprender que los sistemas informáticos no podían ser objeto de engaño, pero sí de manipulación por parte de un ser humano, por lo que en nuestro Código Penal desde el año 2001 se sanciona la estafa informática²². Este tipo penal, permite perseguir las manipulaciones informáticas dirigidas a influir sobre un sistema informático para que produzca un resultado fraudulento. Un ejemplo sería el siguiente:

Un usuario, para no olvidar su contraseña, anota su usuario y contraseña en una nota y la pega en la pantalla de su computadora. Un compañero de trabajo le toma una fotografía y cuando llega a su casa, ingresa a la sucursal electrónica, donde ingresa los datos que le permiten al sistema autenticar al usuario (usuario y contraseña), por lo que puede hacer una transferencia ilegal (Manipulación en el ingreso) hacia la cuenta controlada por él.

Como se puede observar, el delincuente no necesitó engañar al dueño de la cuenta, sino que simplemente se hizo pasar por él ante el sistema bancario para obtener los fondos deseados. En este ejemplo, puede verse por qué se daban los debates, ya que algunos consideraban que en

22 En aquel momento el legislador lo denominó fraude informático.

este ejemplo se estaba engañando al sistema informático, cuando la realidad es que este solo estaba brindando el resultado para el que fue programado²³.

Como puede verse, no se restringe a que estas se realicen en entornos bancarios, por lo que su aplicación podría inclusive extenderse a sistemas como el de las criptomonedas.

Para comprender qué es una estafa informática, es importante aprender a distinguirlas de las estafas convencionales que se realizan por medios informáticos. Sus principales diferencias con esta son:

- a. **El engaño se dirige a que el usuario realice una acción que va a favorecer la comisión de la estafa informática.** Mientras que en la estafa tradicional la víctima es engañada y voluntariamente hace la disposición patrimonial (Ej. Entregar el dinero o un producto), en la estafa informática se presenta la ingeniería social que va a estar dirigida a que el usuario brinde las credenciales del sistema informático, que instale un programa informático, descargue algún documento malicioso, brinde información personal u cualquier otra acción que favorezca la comisión de la acción delictiva.
- b. **En la estafa informática el sistema informático es el objetivo del delincuente.** El ciberdelincuente busca engañar al usuario con el fin de buscar los medios para vulnerar el sistema de autenticación y/o cualquier otra tecnología que custodie los activos, con los que pueda realizar las transferencias ilegales. De manera distinta, en la estafa convencional el objetivo es la persona que es quien toma la decisión sobre la disposición patrimonial.

Un ejemplo de estafa convencional que se da por medios informáticos es la siguiente:

Pablo pone a la venta su computadora marca BELL en el Marketplace de una red social llamada Beta.

²³ La computadora responde de acuerdo a las instrucciones para las que fue programada, por lo que si el usuario ingresa los datos "A", le va a dar el acceso a los recursos "PB", que le permiten administrar los fondos del titular de la cuenta. Un debate para el futuro será si se debe crear un tipo penal independiente para los casos en los que se engañe a sistemas informáticos controlados por inteligencia artificial cuyo forma de raciocinio se equipara al del ser humano.

Un delincuente le envía una comunicación por medio del chat para hacerle una oferta de compra. El vendedor acepta que este le pague por medio de una transferencia bancaria. El delincuente le envía un comprobante falso de transferencia bancaria y le envía a un mensajero para que recoja la computadora. Pablo revisa el comprobante y verifica que todos los datos están correctos, por lo que entrega la computadora. Cuando el vendedor revisa su cuenta bancaria se da cuenta que la transferencia bancaria nunca fue realizada.

En el ejemplo anterior, es claro que el delincuente se dirigía a engañar al usuario y no requería tener acceso a la plataforma bancaria para obtener el beneficio. Partiendo del ejemplo anterior, el delincuente puede dar un paso que lo llevaría a cometer una estafa informática también:

Pablo le llama al comprador para indicarle que la transferencia no se había aplicado, por lo que el supuesto comprador le dice que va a llamar al banco para verificar qué está pasando.

Pablo recibe una llamada entrante por parte del comprador donde le indica que se encuentra en ese momento en una llamada tripartita con un funcionario bancario, quien les va a dar las instrucciones para poder corregir el error que se dio con la transferencia. Pablo desesperado por arreglar la situación acepta participar en la llamada, en donde escucha que Juan, el comprador, empieza a brindar datos confidenciales, que le son requeridos por el falso funcionario. El funcionario le dice que todo se encuentra bien en la cuenta del comprador, por lo que el error sobre la transferencia se encuentra en la cuenta bancaria del vendedor.

Pablo pensando que se encuentra en un ambiente de confianza, decide cooperar con el funcionario, por lo que sigue las instrucciones del funcionario:

- Ingrese a la página TramitesBancoBJT.com.
- Ingrese los datos de autenticación (usuario + contraseña + número de token) en la página web, que como puede ver está protegida con un candadito lo que supuestamente signo de seguridad.
- Dele click donde dice Reclamo de transferencias, para que inicie el reclamo.
- El falso funcionario le dice que 24 horas después la transferencia será acreditada, por lo que se despiden.

Cuando Pablo ingresa al día siguiente a su cuenta bancaria se da cuenta que no solo no tiene acreditado el monto de la venta, sino que le han sustraído todos los ahorros de su vida.

El caso anterior, es el caso que se ha usado en Costa Rica ampliamente como lo es el del **Falso Funcionario**, en el que los delincuentes utilizan una página falsa para capturar los datos de autenticación y mientras Pablo está en la llamada tripartita están haciendo todas las transferencias que el sistema bancario se lo permite.

Como puede verse, en el primer ejemplo, la estafa convencional se da por medios informáticos (red social) y se usaron documentos electrónicos falsos para engañar al usuario que creyendo que era verdadero entrega el bien. Mientras que en el segundo caso los delincuentes realizan un engaño (ingeniería social) para obtener los datos de autenticación bancarios que les iba a permitir ingresar al banco como el usuario financiero y hacer las transferencias legales.

En el primer ejemplo, la víctima hace una entrega voluntaria del bien y en el segundo ejemplo lo único que entrega son datos confidenciales, por lo que son los delincuentes los que deciden cuánto van a transferir y hacia dónde.

6.10.1 El primer caso documentado de Phishing bancario

El primer ataque documentado de phishing a través de la suplantación de la identidad de un banco a través de correo electrónico y sitio web bancario se dio en el año 2007, en contra de los usuarios del Banco de Costa Rica. Así fue como ejecutaron el ataque de phishing:

1. **Suplantación de identidad por correo electrónico:** Enviaron un mensaje haciéndose pasar por la entidad financiera, en donde le pedían a sus usuarios que actualizaran sus datos personales, en donde se mostraba la dirección real de la entidad financiera (www.bancobcr.com), pero se redirigiría a otro destino controlado por los atacantes.
2. **Suplantación de sitio web bancario.** Los ciberdelincuentes crearon una réplica de la página de acceso a la plataforma bancaria, la cual se alojaba en Lycos, una plataforma que brindaba servicio de alojamiento de páginas web (www.usuarios.lycos.com/bancobcr/bancobcr.com/Personas...).

3. **Captura de las credenciales de acceso.** La página web estaba dirigida a realizar una captura de la información necesaria para realizar la estafa informática.

4. **Ejecución de la estafa informática.** Con el control del usuario y la contraseña era todo lo que requerían en aquellos tiempos los delincuentes para realizar la transferencia ilegal de fondos.

En aquel momento, en declaraciones del Subgerente del BCR, Mario Rivera, a La Nación (2007) indicó que aún no habían recibido denuncias de personas afectadas por entregar sus datos, pero aseguró que estudiarían todos los reclamos y reintegrarán todo el dinero que se comprobara que fue sustraído por un estafador, sin importar la cantidad.

En declaraciones ante los medios, la posición de los bancos en aquel momento resultaba más comprensiva con el usuario financiero debido a que no existían campañas de concientización sobre los ataques de ingeniería social ni contaban ellos con un segundo factor de autenticación que le impidiera a los delincuentes acceder a la plataforma bancaria solo con el usuario y la contraseña.

Tan solo un año después La Nación (2008) reportó el primer caso judicial en donde se condenó al Banco de Costa Rica a reintegrar el dinero a una clienta que fue víctima de dos estafas informáticas. La sentencia indica que la seguridad requiere de actualización constante y debe ser extremada.

Una investigación de este diario reveló que en febrero del 2008 la mayoría de bancos en Costa Rica, entre ellos el BCR, lanzó el servicio de banca en línea con solo un mecanismo de autenticación de identidad, pese a que desde el 2005 las autoridades financieras de Estados Unidos habían advertido que ello es inadecuado e inseguro.

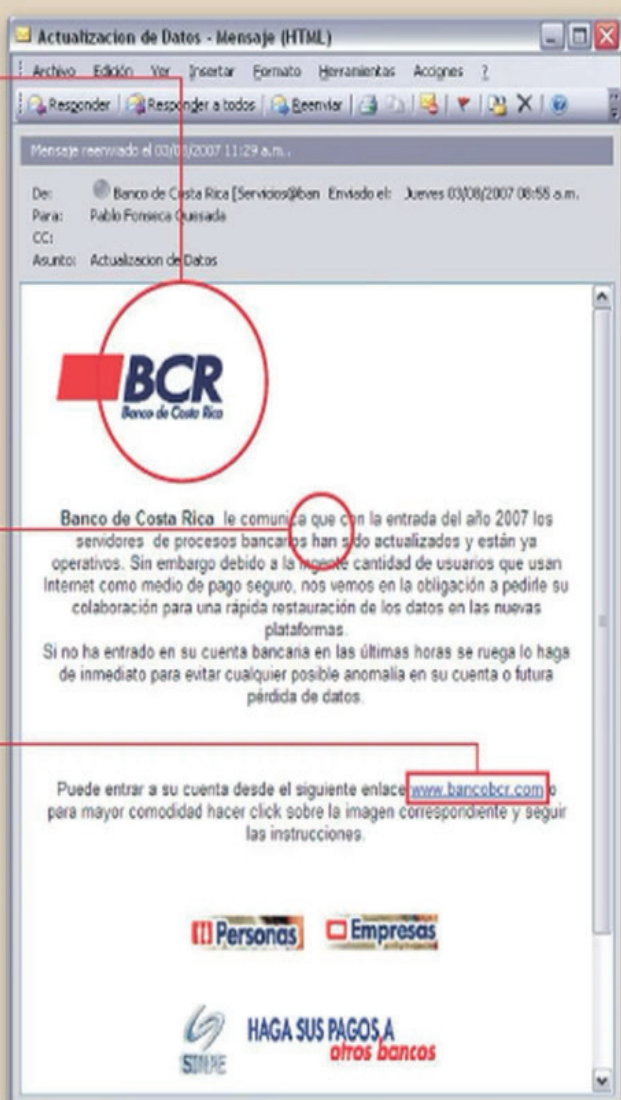
La sentencia indica que la seguridad requiere de actualización constante y debe ser extremada, pues ello “colabora para minimizar el riesgo que deriva del servicio de banca electrónica, catalogado como ‘riesgoso’ per se”. (La Nación, 2008, párr.5-6).

Figura 6.13. Correo de Phishing enviado en el año 2007

Las imágenes digitales son fáciles de copiar, así que no se deje impresionar por el uso de logos.

Tiene problemas de redacción y concordancia.

Aunque parece una dirección del banco, en realidad dirige hacia un sitio diferente.



Actualización de Datos - Mensaje (HTML)

De: Banco de Costa Rica [Servicios@ban... Enviado el: Jueves 03/08/2007 08:55 a.m.]

Para: Pablo Fonseca Quisada

CC:

Asunto: Actualización de Datos

Mensaje reenviado el 03/03/2007 11:29 a.m.

BCR
Banco de Costa Rica

Banco de Costa Rica le comunica que con la entrada del año 2007 los servidores de procesos bancarios han sido actualizados y están ya operativos. Sin embargo debido a la reciente cantidad de usuarios que usan Internet como medio de pago seguro, nos vemos en la obligación a pedirle su colaboración para una rápida restauración de los datos en las nuevas plataformas.

Si no ha entrado en su cuenta bancaria en las últimas horas se ruega lo haga de inmediato para evitar cualquier posible anomalía en su cuenta o futura pérdida de datos.

Puede entrar a su cuenta desde el siguiente enlace www.bancobcr.com o para mayor comodidad hacer click sobre la imagen correspondiente y seguir las instrucciones.

Personas Empresas

HAGA SUS PAGOS A otros bancos

La página oficial tiene una dirección segura: puede ver el “https” al inicio de la barra de direcciones o un candado en la parte inferior del explorador. La dirección referida es siempre identificable como parte del sistema de cómputo del banco.



<https://www.personas.bancobcr.com/>

Una página fraudulenta puede ser muy parecida a una original, pero su principal característica es que la barra de direcciones refiere a un servidor que **no es seguro** o que no pertenece explícitamente al banco.



<http://www.usuarios.lycos.es/bancobcr/www.bancobcr.com/Personas>

Fuente: Tomado de Nación.com

Figura 6.14. Clave dinámica que el BCR hizo obligatoria en el 2008, que funciona como un segundo factor de autenticación



Fuente: Elaboración propia.

Como lo reporta Agüero (2008), tan solo un año después del inicio de este tipo de estafas informáticas, los bancos estatales reaccionaron brindando la posibilidad a sus usuarios de contar con un segundo factor de autenticación, ya que estas estafas informáticas le hicieron perder a 70 usuarios financieros \$300 millones, por lo que presentaron una demanda colectiva contra el Banco Nacional, Banco de Costa Rica y Banco Popular. Ante estas circunstancias, el Banco de Costa Rica y Bancrédito decidieron hacer obligatoria la mayor protección para los usuarios, con un segundo factor de autenticación. De manera distinta, el Banco Nacional y el Banco Popular brindaron mecanismos optativos para los usuarios que desearan este sistema de autenticación.

En la comisión de las estafas informáticas suelen estar presentes otros delitos informáticos que sirven para preparar las estrategias, los engaños y facilitar la ejecución del plan criminal:

1. **Violación de datos personales (art.196, Código Penal):** Para poder enviar los correos electrónicos, hacer las llamadas y preparar los engaños basados en información reales los delincuentes requieren comprar bases de datos con la información de los usuarios.

2. **Suplantación de identidad (art. 230, Código Penal) y de páginas electrónicas (art.233, Código Penal).** Los delincuentes suelen hacerse pasar por una entidad financiera para engañar a sus usuarios para que entreguen información o realicen acciones que les va a facilitar la comisión del delito informático.
3. **Facilitación del delito informático (art.234, Código Penal).** Con el fin de enviar comunicaciones masivas no solicitadas (SPAM) y/o crear páginas falsas los delincuentes contratan empresas criminales que se dedican ofrecer estos servicios a grupos delictivos informáticos.
4. **Instalación y propagación de programas informáticos maliciosos (art.232, Código Penal).** Aunque no es una modalidad muy explotada por los ciberdelincuentes locales, cuando logran instalarle a la víctima un “malware” las posibilidades para los delincuentes se amplían.
5. **Violación de correspondencia o comunicaciones (Art. 196, Código Penal).** Cuando los delincuentes encuentran un sistema informático bancario que no cuenta con un segundo factor de autenticación, saben que con solo tomar el control del correo electrónico pueden hacer una solicitud de recuperación de contraseña y realizar las transferencias ilegales.

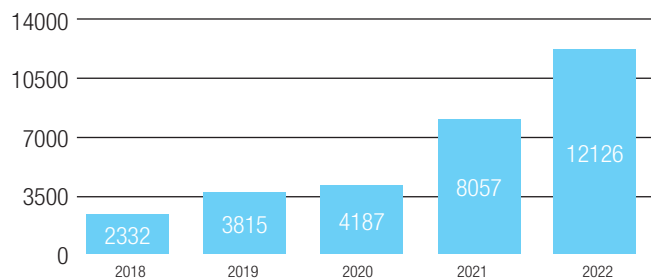
6.10.2 Estafas informáticas en el último año

Como lo reporta Rodríguez (2023) para La Nación, las estadísticas de la Dirección de Planificación del Poder Judicial, indican que para el año 2022 entraron 9.292 casos nuevos, sobre delitos informáticos, lo cual implicó un aumento de 160% con respecto a los 3.576 del 2021. Durante este año, la tendencia de crecimiento se mantiene porque los casos acumulados, entre enero y mayo, ya contabilizan 4.331, una cifra mucho mayor a todo el 2021.

En el caso específico de las causas investigadas sobre estafas informáticas, se ha dado un crecimiento del 50%, con respecto al año anterior. En el 2021 se ingresaron 8057

causas y para el 2022 un total de 12216, lo que es un claro indicador del impacto de la ciberdelincuencia organizada de las estafas informáticas en Costa Rica.

Figura 6.15. Estafas informáticas ingresadas en la Unidad de delitos informáticos de 1 de enero de 2018 al 31 de diciembre de 2022



Fuente: Elaboración propia con base a los datos de la Unidad de Monitoreo y Apoyo a la Gestión de Apoyo a la Gestión de Fiscalías (UMGEF) según reporte generado por la Dirección de Tecnología de la Información y Comunicaciones del Poder Judicial.

Sin embargo, se debe tomar en cuenta que estas estadísticas no son tan fiables con respecto al año en el que se realizaron los hechos delictivos, porque como lo indica Esteban Aguilar, coordinador de la Unidad de Delitos Informáticos del Ministerio Público, es posible que una causa se encuentre en el año 2022 sea de años anteriores. Un claro indicador de esto es que todavía aparece en la estadística el delito de Fraude Informático (art.217 bis) que fue reformado en el año 2013, por lo que ahora se llama Estafa informática.

Por lo anterior, estas estadísticas sirven más como una forma de medir la recarga de trabajo que tiene una Unidad de Delitos Informáticos que solo cuenta con 6 fiscales, pero que deben llevar casos y servir como rector a nivel nacional en esta materia.

6.10.3 El falso funcionario

Una de las formas de operar de los ciberdelincuentes locales es a través del engaño del falso funcionario, que llama a la persona para indicarle de algún trámite en alguna institución pública la cual se va a realizar por teléfono. En reportaje de Rojas (2018) para crhoy.com, se alerta a la ciudadanía del timo del funcionario público que utiliza un programa informático para la comisión de la estafa

informática, en donde buscan a dueños de locales comerciales, medianos y pequeños empresarios como posibles víctimas.

1. Contactan vía telefónica a la víctima y les indican que son funcionarios del Ministerio de Hacienda encargados de fiscalizar el cambio al proceso de factura electrónica.
2. Piden situarse en una computadora para realizar el falso proceso de fiscalización.
3. Solicitan a la víctima instalar una aplicación o programa de acceso remoto que suelen usar de forma legítima agentes de soporte para realizar ayuda. Entre los que usan destacan: **TeamViewer, Any Desk, Scan Desk y TryDriver.**
4. Una vez que instalan el programa, solicitan a la víctima un código con el que -verdaderamente- lo que harán es ingresar a la computadora de manera remota. Cuando acceden a la computadora de la víctima, observan toda la información bancaria que maneja la víctima (**contraseñas, números de cuenta, perfiles de usuarios**) y a partir de ahí cometen las estafas.

Este tipo de ataques es muy peligroso ya que le permite al delincuente tomar control del ordenador donde se instalan estos programas, por lo que si los ciberdelincuentes quisieran pueden cometer otro tipo de delitos informáticos. Como lo reportó Murillo (2023), en reportaje para crhoy.com, la Universidad de Costa Rica logró detener un ataque de este tipo ya que contaban con controles, que requerían una aprobación por una segunda persona. Entonces, aunque el funcionario cayó ante el engaño lograron frustrar una estafa informática de 2900 millones de colones:

Al empleado universitario le dijeron que lo estaba contactando un funcionario de Hacienda -que resultó ser falso- y tenían que atenderlo para brindar información financiera de la UCR.

“¿Pero cómo hago? Es que no sé en el sistema dónde está. Tranquilo, le voy a trasladar una aplicación donde yo veo su escritorio y la voy guiando. Una vez que tuvo acceso al escritorio, la guió y tuvo acceso a la cuenta maestra a través de una secundaria y se trasladaron fuera del país 2900 millones de co-

lones porque es una transacción para una institución de estrato A normal, sin embargo, habíamos establecido un control que indiferentemente del monto, esperara una aprobación mancomunada y se detuvo esa transacción”, detalló sobre el modo en que los cibercriminales actuaron y estuvieron a punto de salirse con las suyas para llevarse un multimillonario botín. (Murillo, 2023, párr. 5 y 6)

Figura 6.16. Los delincuentes explotan el sistema de recuperación de contraseñas del Banco Popular



Fuente: Tomado de Banco Popular.

El timo del falso funcionario se ha utilizado contra clientes del Banco Popular, que como reporta Medrano (2019), al cliente bancario:

- A la víctima le llaman para indicarle que se le va a dar una exoneración del IVA por ser adulto mayor, ayudarle con el trámite del registro de accionistas, u otro trámite.
- Se invita al usuario a ingresar a una página falsa de Hacienda, donde hay un formulario donde se deben ingresar distintos datos.
- A la persona se le indica que para obtener el beneficio se debe vincular la cuenta de correo electrónico con Hacienda, por lo que la persona es invitada a ingresar su usuario y contraseña de su correo electrónico.
- Finalmente, también deben ingresar el usuario del Banco Popular, pero el delinciente le hace énfasis en que no le van a pedir ningún token, ni contraseña de la entidad bancaria

Este fraude es efectivo porque el Banco Popular no obliga a sus usuarios a utilizar un segundo factor de autenticación, por lo que si la persona pierde el control sobre su correo electrónico puede poner en riesgo sus fondos bancarios. Como lo reporta Loaiza (2020) para La Nación, los delincuentes en pandemia desplegaron este timo de la siguiente manera:

1. Aprovechan la pandemia por COVID-19 para justificar llamadas y trámites telefónicos.
2. Alegan un cobro excesivo por impuesto de la renta en últimos meses.
3. Prometen devolución de dinero.
4. Instruyen a la víctima para que no revele datos privados.
5. Indican abrir un formulario en Internet.
6. Llenar campos del formulario por cuenta propia.
7. Formulario monitoreado en tiempo real por cómplices del estafador.
8. Recopilan números y claves de cuentas bancarias.
9. Cometan la estafa en tiempo real usando información obtenida.

El año pasado, Salas (2022) para La Nación, reportó una nueva variante de este tipo de ataque, en donde se usa un supuesto funcionario municipal:

1. Delincuentes envían correo electrónico solicitando ponerse al día con la gestión municipal.
2. Falso funcionario municipal insta a ingresar a vínculos sospechosos supuestamente de la Municipalidad de La Unión.
3. El sitio web requiere datos personales.
4. El delinciente llama por medio WhatsApp a la víctima para ofrecer ayuda con el trámite vía telefónica.
5. Solicitud de Datos Públicos: para irse ganando la confianza el delinciente pide información sobre el bien inmueble, que se encuentran en el Registro Público.
6. Finalmente, el delinciente pide información sobre cuentas bancarias y contraseñas.

Como puede verse, en este caso se inicia por correo electrónico, se pasa a una plataforma de mensajería y se finaliza con una llamada a través de la misma. El Organismo de Investigación Judicial, como lo reportó Loaiza (2020) para La Nación, en conferencia de prensa, reiteró que la mayoría de estos crímenes se cometen desde la cárcel, aunque no se descarta que puedan existir personas con experiencia en informática que colaboren fuera de los centros penitenciarios.

6.10.4 ¿Cómo construyen los engaños los delincuentes?

Para engañar al usuario los delincuentes requieren el acceso a información personal, la cual pueden obtener de distintas formas: Como lo indica Medrano (2020) sin necesidad de violar la seguridad de sistemas informáticos que resguardan la información de los costarricenses, la información puede encontrarse en:

Bases de datos públicas: Se debe tomar en cuenta que solo en bases de datos públicas se puede conocer mucha información sobre las personas como lo es:

- a. **Relaciones familiares.** Si la persona tiene hijos, quiénes son sus padres, si tiene matrimonios, hermanos, entre otros.
- b. **Información de carácter socioeconómico:** si tiene bienes muebles e inmuebles inscritos, si la persona está inscrita ante Hacienda, si debe a la CCSS, si ha requerido ayudas estatales, entre otros.

Burós de crédito. Son empresas que centralizan datos de los costarricenses, para que pueda ser consultados por personas que adquieren este servicio, normalmente entidades financieras, para la toma de decisiones de crédito a través del riesgo crediticio. Como lo indica Medrano (2020), la legalidad de esta actividad es más que discutible, pero en nuestro país no es un tema al que las autoridades hayan decidido aplicar la ley vigente.

Redes sociales: las personas publican mucha información personal en sus cuentas de redes sociales, aceptan personas que no conocen quienes pueden estar recopilando información de estos para distintos fines.

Los delincuentes también pueden sustraer la información de forma ilegal. Los delincuentes se aprovechan de

la falta de cultura empresarial sobre ciberseguridad y protección de datos personales, por lo que en algunos casos los delincuentes no tienen que esforzarse tanto para sustraer la información.

Como lo comenta Medrano (2020), para la lucha contra el tráfico de datos personales en nuestro país, en la reforma al Código Penal № 9048, se incorporó el delito de violación de datos personales (artículo 196 bis), lo que le permite a las autoridades perseguir a los delincuentes, antes de que cometan otros delitos usando la información personal como arma en contra de las víctimas. Si los delincuentes se alimentan de bases de datos personales ilegales en cada investigación que se realice sobre una estafa informática se debe realizar un análisis en la búsqueda de relaciones con respecto a la fuente de información.

6.10.5 Los cibermuleros

El reto que tienen los grupos delictivos cuando ya han logrado ingresar a las cuentas bancarias tiene que ver con el sacar el dinero en efectivo y/o hacia una cuenta que ellos tengan bajo control. El grupo criminal requiere de la colaboración, voluntaria o no, de personas que facilitan sus cuentas para que se depositen los fondos provenientes de la estafa informática, a las que se les conoce como cibermuleros.

Como lo indica Miró (2013), los cibermuleros son un elemento esencial del entramado defraudatorio del *phishing* en relación con las estafas informáticas:

1. Que empieza con los que definen el plan de ataque.
2. Los que redactan el spam.
3. Quienes envían los correos de phishing.
4. Quienes diseñan las webs falsas.
5. Los que se ocupan de lograr la transferencia patrimonial.
6. Los cibermuleros, que reciben en sus cuentas el dinero y se encargan de transmitirlo por canales seguros a los jefes de la organización. De este tipo de facilitadores de cuentas bancaras para las estafas informáticas o cibermuleros hay dos tipos:
 - a. **Parte de la organización criminal.** Estas personas permiten que los delincuentes usen

sus cuentas para transferir los fondos y/o sacar el dinero de las entidades financieras. Conocen para qué van a ser usadas sus cuentas y reciben una contraprestación por este trabajo.

- b. **Reclutados bajo engaño.** Quienes colaboran en la recepción de los fondos para los retiros no siempre lo hacen de manera voluntaria, ya que muchas veces los grupos criminales crean timos para que las personas les ayuden. Esta modalidad no solo les permite obtener un servicio de bajo coste, sino que también les permite a los muleros que participan de forma activa con la banda criminal una excusa sobre el porqué se usó su cuenta.

6.11 EL ATAQUE DE INTERCAMBIO DE SIM

El SIM Swap o ataque de intercambio de SIM es de los más graves a los que se puede enfrentar un usuario financiero, ya que es poco lo que puede hacer para protegerse, ya que los delincuentes buscan suplantarle la identidad al usuario de telecomunicaciones a través de la apropiación de la tarjeta SIM de un usuario.

6.11.1 ¿Qué es una tarjeta SIM?

Según Fernandez (2019) una tarjeta de SIM o *Subscriber Identity Module* es una pequeña tarjeta de plástico que tiene un chip pegado a ella, y se debe insertar en el teléfono móvil o smartphone. En este chip, almacena de manera segura tu número de teléfono, así como las claves de acceso de un usuario concreto en una operadora de telefonía. Quiere decir que si un delincuente se apodera de esta tarjeta y cuenta con el PIN vinculado con el chip, podría hacerse pasar por el usuario de telecomunicaciones e interceptar todas las comunicaciones que van dirigidas a este.

¿Cómo funcionan los ataques de Intercambio de SIM?

Según el Instituto Nacional de Ciberseguridad (INCIBE, 2022) en este tipo de fraude los ciberdelincuentes realizan lo siguiente:

1. Intentan duplicar de forma fraudulenta la tarjeta SIM del dispositivo móvil de una persona. Para ello suplanta su identidad a fin de conseguir un duplicado de la misma.
2. Una vez que la víctima se queda sin servicio telefónico, accede a su información personal y toma el control de sus aplicaciones, suplantándole en sus redes sociales, cuentas de correo electrónico o banca digital, utilizando los SMS de verificación que llegan al número de teléfono.
3. De esta forma el ciberdelincuente puede recuperar los mensajes de texto de confirmación con las claves y realizar algún ciberdelito con estas credenciales, como puede ser realizar una operación bancaria y suplantaciones de identidad. De acuerdo con la Cámara de Bancos e Instituciones Financieras (2021) esta técnica consiste en que los delincuentes suplantando a la víctima y se comunican con el proveedor de servicios telefónicos para informar que por algún motivo han perdido su teléfono y por ello piden bloquearlo. Luego con documentos alterados o falsos se presentan ante el proveedor telefónico y solicitan un cambio de SIM y finalmente acceden a su información personal, ya sea para suplantar su identidad o para usarla en la verificación a través del dispositivo que suelen solicitar ciertos servicios como entidades financieras, cuentas de correo electrónico, recuperación de contraseñas, entre otros.

De acuerdo con Según Lee et al. (2020) los ataques de intercambio de SIM (SIM swap) permiten a los atacantes:

- a. Interceptar llamadas y mensajes.
- b. Suplantar a las víctimas
- c. Realizar ataques de denegación de servicio (DoS).
- d. Acceder ilegalmente a cuentas con el fin de apoderarse de perfiles de redes sociales, robar criptomonedas y acceder a cuentas bancarias.

La autenticación basada en SMS no es segura y esto es muy conocido. Desde 2016, NIST ha distinguido de otros métodos de autenticación fuera de banda²⁴ debido a los mayores riesgos de segu-

24 Según Beyond Identity (s.f), la autenticación fuera de banda se refiere al uso de canales de comunicación separados al ca-

ridad, incluido el “cambio de SIM”. Los usuarios financieros no deberían arriesgarse manteniendo un segundo factor de autenticación en sus cuentas de correo electrónico o cualquier otra que pueda ser sensible, principalmente si estas pueden usarse para ingresar a su cuenta bancaria.

6.11.2 ¿Qué puede hacer un usuario financiero para protegerse?

De acuerdo con Puig (2019), especialista en Educación para el Consumidor de la Comisión Federal de Comercio de los Estados Unidos, las personas se pueden proteger de la siguiente manera:

1. **No responda a llamadas, correos electrónicos o mensajes de texto que soliciten información personal:** Estos podrían ser intentos de phishing de estafadores que buscan obtener información personal para acceder a sus cuentas celulares, bancarias, de crédito u otras. Si recibe una solicitud de información de su cuenta o personal, comuníquese con la empresa utilizando un número de teléfono o sitio web que sepa que es real.
2. **Limite la información personal que comparte en línea:** Si es posible, evite publicar su nombre completo, dirección o número de teléfono en sitios públicos. Un ladrón de identidad podría encontrar esa información y usarla para responder las preguntas de seguridad necesarias para verificar su identidad e iniciar sesión en sus cuentas.

nal que un usuario usó inicialmente para iniciar sesión, con el fin de verificar la identidad del usuario antes de otorgar acceso. La probabilidad de que ambos canales de comunicación sean vulnerados es menor, lo que reduce el riesgo de un ataque. Funciona de la siguiente manera:

El usuario inicia la autenticación, generalmente con una contraseña, que es su primer factor.

Un segundo factor se envía al usuario o se adquiere a través de un canal de comunicación diferente. Esto podría ser una contraseña de un solo uso (OTP) enviada por SMS, una notificación push enviada a su dispositivo móvil o un código obtenido a través de una aplicación de autenticación.

El usuario ingresa el OTP, hace clic en la notificación push o introduce el código generado por la aplicación de autenticación.

La autenticación se completa y se concede el acceso.

3. **Configure un PIN o contraseña en su cuenta celular.** Esto podría ayudar a proteger su cuenta contra cambios no autorizados. Consulte el sitio web de su proveedor para obtener información sobre cómo hacerlo.
4. Considere usar una autenticación más fuerte en cuentas con información personal o financiera confidencial. Si usa Autenticación Multifactor (AMF o MFA, por sus siglas en inglés), tenga en cuenta que la verificación por mensaje de texto no es segura frente un ataque de *SIM Swapping*. Use una aplicación de autenticación o una llave de seguridad.

La Cámara de Bancos e Instituciones Financieras (2021) hace amplias recomendaciones para combatir el SIM Swapping, aunque no necesariamente todas se encuentran especialmente relacionadas:

1. Si detecta alguna interrupción de su servicio telefónico, comuníquese con su operador inmediatamente.²⁵
2. Utilice un PIN o clave para desbloquear su tarjeta SIM.
3. Nunca comparta con nadie información confidencial (por ejemplo, cuentas; PIN, número de sus tarjetas de débito y crédito, clave dinámica, entre otras). Si recibe una llamada telefónica solicitando este tipo de información de inmediato cuelgue.
4. Doble verificación: utilice una contraseña o método de autenticación adicional.²⁶
5. No guarde información confidencial en sus dispositivos móviles²⁷.
6. Utilice una cuenta de correo exclusiva para recibir notificaciones de su banco.
7. Use una VPN, (red privada virtual, VPN por las

25 Cuando la persona se comunica con su operador, es factible que ya haya cometido una estafa informática en su contra.

26 No aclaran nada sobre el peligro de la autenticación por medio de SMS.

27 No se entiende el porqué los usuarios no pueden almacenar información confidencial en los dispositivos móviles.

siglas en inglés de “Virtual Private Network”), porque esta es una práctica que mantiene la privacidad y seguridad al momento de navegar desde cualquier dispositivo.

8. Tenga cuidado con los documentos adjuntos: cualquier archivo que reciba a través del correo o cualquier otra herramienta de mensajería puede ser peligroso, independientemente del tipo y quién nos lo envíe.
9. Sea cuidadoso con lo que comparte en sus redes sociales.
10. Instale un antivirus o herramienta de seguridad: los antivirus o herramientas de seguridad nos pueden ayudar en esta tarea de proteger la tarjeta SIM y en definitiva, todo lo guardado en el dispositivo móvil. (Cámara de Bancos e Instituciones Financieras, 2021, párr. 5)

6.11.2 Caso Nacional

En nuestro país, una usuaria financiera interpuso un recurso de amparo contra el Banco de Costa Rica y el Banco Popular y de Desarrollo Comunal debido a que consideraba que sin un segundo factor de autenticación no se le garantizaba la confidencialidad de sus datos y la seguridad digital en los servicios bancarios. De acuerdo con la recurrente:

- a. Los ciberdelincuentes suplantaron su identidad ante un proveedor de telecomunicaciones para obtener acceso a sus servicios bancarios y generarle un perjuicio económico.
- b. Lo anterior les permitió, de alguna manera, **tener acceso a los servicios bancarios que no contaban con un segundo factor de autenticación** y de esta manera generarle un gran perjuicio económico.
- c. Los hechos se investigan en una causa penal, en la cual hay una imputada que contó con la colaboración de un funcionario de una empresa telefónica para obtener una nueva tarjeta SIM.

Para evitar más fraudes de este tipo, la recurrente solicitó a los bancos que se le permitiera autenticarse solo con firma digital certificada y bloquear solicitudes de SINPE Móvil, pero no obtuvo respuesta de las entidades financieras.

Para obtener información, ejerció el derecho de acceso a la información (art. 7 de la ley 8968). Comenta que con el fin de obtener información relacionada con las actividades delictivas, se ejerció el derecho de acceso a la información solicitando lo siguiente:

Captura del expediente administrativo que adjuntó como prueba.

1. Los datos de ingreso a su cuenta en los últimos meses, así como los cambios de contraseña, dispositivos desde los que se realizan las transacciones, direcciones IP, y cualquier otro dato que se aloje en los servidores de su banco, sobre sus transacciones.
2. Histórico de funcionarios que han tenido acceso a sus datos personales en el último año, así como los reportes de cuándo y a qué horas ha sido atendida en los últimos doce meses.
 - a. La recurrente alega lesiones a sus derechos fundamentales y dice que los accionados no han respondido su solicitud de la garantía de confidencialidad y seguridad digital, lo que le deja en una situación de inseguridad jurídica incommensurable, ya que se ha visto obligada a abrir nuevamente sus cuentas, sin que se le pueda brindar garantía de seguridad y confidencialidad y con el grave riesgo de volver a sufrir un ataque informático que le obligue a cerrar todos sus negocios.
 - b. Solicita que se ordene a los bancos implementar autenticación multifactor y no permitir bloqueos de solicitudes de SINPE desde otras cuentas, con el fin de que puedan estos tener un derecho a seguridad digital en los sistemas bancarios.

La Sala Constitucional declara el recurso inadmisile por lo siguiente:

Visto el reclamo de la parte recurrente, se le hace ver que en la Sentencia N° 2021-005420 de las 9:15 horas del 12 de marzo de 2021, al conocer de un amparo similar, en que se acusaba una demora del Banco Nacional de Costa Rica en concluir una investigación sobre un fraude bancario, la Sala declaró lo siguiente:

Una vez analizado el planteamiento de la parte recurrente, en lo tocante a la supuesta morosidad del BNCR, este Tribunal considera, bajo una mejor ponderación de este tipo de supuestos, que lo alegado no se relaciona directamente con una eventual vulneración de algún derecho fundamental. En este sentido, en lo referente a las denominadas empresas públicas —como lo son los bancos estatales—, la Sala ha señalado que cabe diferenciar dos ramas en su actividad: **por una parte, la sometida al derecho público y, por la otra, aquella que conforma su giro comercial, en el tanto a cada una debe aplicársele, respectivamente, el conjunto normativo correspondiente.**

En el caso en estudio, el reclamo gira alrededor de la relación comercial que existe entre el banco recurrido y la parte accionante, de manera que no le resultan aplicables las disposiciones constitucionales contenidas en los artículos 27 o 30 de la Constitución Política, que están referidas al derecho de información de interés público que ostentan las personas frente a entidades públicas, entendidas como aquellas que actúan en ejercicio de potestades de imperio y que por esa razón pueden —y deben— ser sometidas al necesario escrutinio público, ni tampoco el numeral 41 de la Carta Fundamental, que persigue la celeridad en la tramitación de asuntos ante la Administración de Justicia o las distintas Administraciones Públicas, evitando demoras injustificadas.

Por el contrario, dado que el problema expuesto ha surgido de una relación comercial privada específica, se rige por las reglas legales o reglamentarias que puedan ser aplicables al respecto y cuya acción debe ser reclamada ante las instancias creadas para la defensa de los consumidores, como lo son las Contralorías de Servicios, o bien, ante la instancia de mediación creada por las propias empresas bancarias como vía para mejorar la relación con sus clientes (véase en similar sentido, la sentencia N° 2017-05093 de las 09:15 horas del 4 de abril de 2017)". (Sala Constitucional, 2022, Resolución N° 02751 - 2022).

La Sala Constitucional no analizó la importancia del derecho digital de la seguridad digital, principalmente en

entornos bancarios donde se debe fortalecer la confianza sobre estos sistemas. Como lo indicó Medrano (2022), sobre este derecho digital:

El reconocimiento de la seguridad digital como un derecho de las personas es altamente necesario para poder proteger al ciudadano ya no solo sobre la violación de sus datos personales, sino por la gran posibilidad de afectar su patrimonio y otros bienes jurídicos.²⁸ En Costa Rica, el legislador optó por proteger la información personal obligando al responsable de la base de los datos a garantizar la seguridad de estos, con lo cual se busca que este le brinde una garantía de confidencialidad e inalterabilidad de la información personal, como reza en el numeral 10, titulado seguridad de los datos...

Este derecho se encuentra estrictamente relacionado con la garantía de confidencialidad que contiene la ley de manera atípica, dentro del derecho de rectificación que tiene que otorgarle todo responsable de datos a los titulares. Lo anterior, permite que la persona pueda solicitar que se respete este derecho, el cual deberá ir de la mano con el desarrollo tecnológico. De la manera como quedó regulado, el responsable deberá hacer todas las acciones necesarias para evitar que se realicen delitos informáticos cuyo objeto sea la información y otras acciones que contravengan la ley de protección de datos personales.

6.12 LAS CIBEREXTORSIONES

Según la Real Academia Española (s.f) la extorsión es una presión que se ejerce sobre alguien mediante amenazas para obligarlo a actuar de determinada manera y obtener así dinero u otro beneficio. Cuando nos referimos a ciberextorsiones lo hacemos para distinguir a este tipo de hecho delictivo que se realiza en el ciberespacio y que en la actualidad la ciberdelincuencia cuenta con grupos especializados que se dedican a extorsiones especiales como lo puede ser la sextorsión, el *ransomware*, la denegación de servicios, entre otros. Lo anterior se traduce en que los grupos se van profesionalizando y van mejorando de forma constante su forma de operar.

28 La negrita no corresponde al original.

A este tipo de conducta el Código Penal costarricense lo sanciona de la siguiente manera:

Artículo 214.- Extorsión

Será reprimido con pena de prisión de cuatro a ocho años al que para procurar un lucro obligue a otro, **con intimidación o con amenazas graves**, a tomar una disposición patrimonial perjudicial para sí mismo o para un tercero.

La pena será de cinco a diez años de prisión cuando la conducta se realice valiéndose de cualquier manipulación informática, telemática, electrónica o tecnológica (Código Penal, 1970, artículo 214).

Como puede verse, el legislador costarricense desde el año 2012, decidió reformar el tipo penal tradicional para sancionar con mayor gravedad cuando el actor delictivo utiliza una manipulación informática como para ejecutar la extorsión. No toda extorsión que se dé en el ciberespacio cumple con esta característica, por lo que no siempre nos encontramos ante una extorsión agravada, ya que se requiere que la misma se realice a través de una manipulación informática, como el caso del *ransomware*.

De acuerdo con Fortinet (s.f), estos son los principales métodos con los que los ciberdelincuentes extorsionan a sus víctimas:

- **Ransomware.** Un ciberdelincuente accede a tu red y secuestra tus datos u otro elemento crítico de tu red, exigiendo que les pagues una cantidad de dinero, generalmente en criptomonedas, antes de permitirte acceder nuevamente a tus activos digitales.
- **Denegación Distribuida de Servicios (DDoS).** Un extorsionador cibernético envía una gran cantidad de solicitudes a un servidor web y como resultado, el sitio web deja de funcionar correctamente hasta el punto en que ya no puede atender a visitantes legítimos. En ese momento, el ciberdelincuente le indica a la víctima que si no le paga un monto va a continuar con los ataques.
- **Extorsión de Datos.** Una parte no autorizada ha robado archivos de una computadora comprometida (usuario final o servidor) a través de un ataque cibernético. El hacker exige un pago para devolver los datos de manera segura y/o garantiza que serán eliminados de sus repositorios. Este ataque a veces

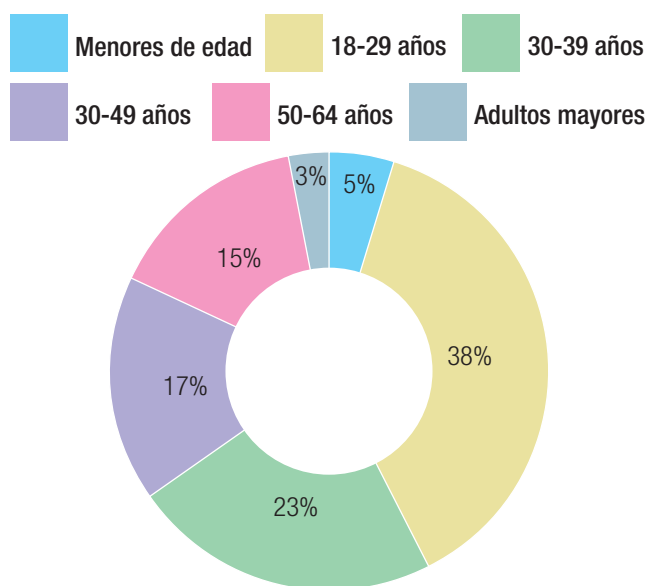
también se llama “secuestro de datos”.

- **Extorsión Cibernética Basada en Correo Electrónico.** El delincuente envía un correo electrónico amenazando con revelar información privada en las redes sociales a familiares y amigos a menos que pagues un rescate.

6.12.1 La sextorsión

En Costa Rica, el Organismo de Investigación Judicial (OIJ) recibe una denuncia al día por extorsiones relacionadas a fotografías y videos con contenido sexual. El OIJ reporta que a lo largo del 2022 y hasta el 20 de febrero de 2023, han recibido 416 denuncias de este tipo nivel nacional (Villalobos, 2023).

Figura 6.17. Chantajes sexuales. Cantidad de denuncias registradas en Costa Rica de “sextorsión”, según la edad de la víctima



Fuente: Elaborado por Paulo Villalobos para *crhoy.com*, Organismo de Investigación Judicial (OIJ).

De acuerdo con el FBI (s.f) la sextorsión puede iniciar en cualquier sitio web, aplicación, plataforma de mensajería o juego en el que las personas se encuentren y se comuniquen. Esta puede atacar a adultos o a menores y los delincuentes no necesariamente deben tener material íntimo de la víctima para iniciar con las amenazas, porque muchas

veces simplemente fingen que ya cuentan con el material. Según Medrano (2016) consiste en la utilización de una imagen o video íntimo de un tercero con el fin de obligarlo a pagar una suma de dinero bajo amenaza de que si no realiza el pago se publicará el material íntimo en algún medio digital se hará llegar a sus seres queridos de forma directa. En algunos países, también puede utilizarse el término para casos donde en vez de dinero se piden favores sexuales u otro tipo de acciones, sin embargo, en nuestro país para que pueda ser considerada extorsión debe estar presente el elemento patrimonial, como lo indica la norma citada anteriormente.

Interpol dismanteló una red de sextorsionadores que usaban programas informáticos maliciosos para afectar a sus víctimas, que principalmente se encontraban en Hong Kong y Singapur. De acuerdo con Paganini (2022), los ciberdelincuentes operaban de la siguiente forma:

- Contactaban a sus posibles víctimas en plataformas de citas y sexo en línea.
- Engañaban a sus víctimas para que descargaran un programa informático malicioso.
- El malware usado se presentaba como una herramienta para una especie de sexting con desnudos (“Naked Chats”).
- Con la aplicación instalada apoderarse de las listas de contactos de los teléfonos de las víctimas.
- Extorsionaban las víctimas con la amenaza de compartir videos desnudos o comprometedores con familiares y amigos, de los que ahora tenían los contactos.

6.12.2 Sextorsión se dirige a la niñez en los Estados Unidos

El FBI (2022), en colaboración con Investigaciones de Seguridad Nacional (HSI, por sus siglas en inglés) de los Estados Unidos y el Centro Nacional para Menores Desaparecidos y Explotados (NCMEC, por sus siglas en inglés), emitió a finales del año pasado una alerta nacional de seguridad pública en relación con un aumento explosivo en incidentes en los que niños y adolescentes son coaccionados para enviar imágenes explícitas en línea y extorsionados por dinero.

El organismo estadounidense reportó en ese momento que en el período de un año las fuerzas del orden recibieron más de 7,000 informes relacionados con la sextorsión financiera en línea de menores, lo que ha resultado en al menos 3,000 víctimas, principalmente niños y más de una docena de suicidios. El FBI, reporta que un gran porcentaje de estos esquemas de sextorsión se originan fuera de los Estados Unidos y principalmente en países de África Occidental, como Nigeria y Costa de Marfil.

Reportan que en algunos casos, cuando los delincuentes tienen uno o más videos o imágenes, amenazan con publicar ese contenido o amenazan con violencia para que la víctima produzca más imágenes. Por lo que la vergüenza, el miedo y la confusión que sienten las víctimas, muchas de ellas menores de edad, cuando quedan atrapados en este ciclo a menudo les impide pedir ayuda o denunciar el abuso.

En nuestro país, a pesar de que se reportan 21 casos de menores de edad el mayor porcentaje (37,5 %) son personas con edades de entre 18 y 29 años de edad. Sin embargo, se debe prestar atención a la tendencia hacia este tipo de delitos hacia la niñez en otros países porque podría afectar a nuestros menores en el futuro.

La mejor arma en contra de este tipo de delitos es la educación porque es importante comprender cómo operan estos delincuentes. De acuerdo con la Oficina de Inmigración y Control de Aduanas de los Estados Unidos” (ICE), algunas tácticas comunes que utilizan estos depredadores para atraer a las víctimas:

- Desarrollar un falso vínculo con la víctima.
- Grabar en secreto videos y mensajes explícitos durante las conversaciones.
- Usar múltiples identidades para contactar al niño.
- Hacerse pasar por alguien más joven o como un miembro del sexo opuesto.
- Hackear cuentas para robar imágenes de naturaleza sexual.
- Amenazar con suicidarse si la víctima se niega a enviar imágenes.
- Visitar perfiles públicos en redes sociales para obtener más información sobre la víctima, incluido el acceso a la lista de amigos de la víctima y la

búsqueda de otros datos personales que puedan dañar la reputación de la víctima.

6.12.3 Sextorsión por medio de montajes con inteligencia artificial

Los ciberdelincuentes han sido rápidos para adaptarse al uso de inteligencia artificial generativa para diferentes tipos de ataques, por lo que el campo de la sextorsión no ha sido la excepción. Como lo reporta Goodin (2023) para Wired, el FBI alertó del creciente uso de la inteligencia artificial para generar videos falsos que se emplean en esquemas de 'sextorsión' o extorsión sexual, con el fin de acosar a menores y adultos que no dieron su consentimiento, coaccionarles para que paguen algún rescate por el material o cumplan con otras exigencias.

Quiere decir que ya los delincuentes no requieren que estas hayan facilitado material íntimo alguno, ya que pueden fabricarlo utilizando inteligencia artificial (IA) y usarlo como vía de presión.

La mejor forma de protegerse contra este tipo de ataques es a través de mejores prácticas de privacidad, para evitar que los delincuentes puedan usar muchas imágenes, audios o videos en la creación de las ultrafalsificaciones ("deepfakes") más precisas.

6.12.4 El Ransomware

El primer ataque de ransomware se dio en el año 1989 y requería cheques para que le pagaran por la extorsión. Como lo reporta Beckers Hospital Review (2016), el protagonista de este caso es Joseph Popp, PhD, un investigador del VIH, el cual distribuyó 20,000 discos flexibles a otros investigadores del VIH en 90 países. El delincuente le afirmó a sus pares que los discos contenían una aplicación informática que evaluaba el riesgo de contraer el VIH en función de un cuestionario.

Inicialmente, el software malicioso permanecía inactivo, lo que se conoce como 'bomba lógica, pero se activaba después de que la computadora se encendiera 90 veces, mostrando una nota de rescate en la pantalla que exigía entre \$189 y \$378 por un "alquiler de software". Como el rescate se pidió en un medio de pago que facilita la investigación de las autoridades, la historia no terminó bien para el delincuente. Claramente, en ese año todavía no existían las modernas criptomonedas.

En la actualidad, los ciberdelincuentes del ransomware se están adquiriendo mejores herramientas que les permiten el anonimato en su operación, por lo que como lo reporta Cybersecurity News (2023), la visibilidad de los ciberataques con este tipo de malware es cada vez mayor. Esto ha generado un significativo incremento en su frecuencia y alcance, ya que según ENISA, cada 11 segundos una empresa sufre un ataque de ransomware.

Asimismo, según MalwareBytes (2023, en su reporte State of the Ransomware de Junio 2023, Estados Unidos es el país que más ataques de Ransomware recibe en el mundo. De hecho, Estados Unidos fue objeto de ataque del 43% de todos los ataques de ransomware conocidos. Los ataques sufridos son tantos como los 22 países más afectados siguientes combinados, y representan 7.5 veces más ataques que el país que aparece en segundo lugar (Reino Unido). Otros de los hallazgos del reporte indican que:

- 4 países han recibido 1,900 ataques de ransomware en un año.
- Educación, atención médica y servicios son los sectores con mayor riesgo.
- Los grupos de ransomware CL0P y MalasLocker están reescribiendo el manual del ransomware, al utilizar ataques día cero dentro de sus estrategias.

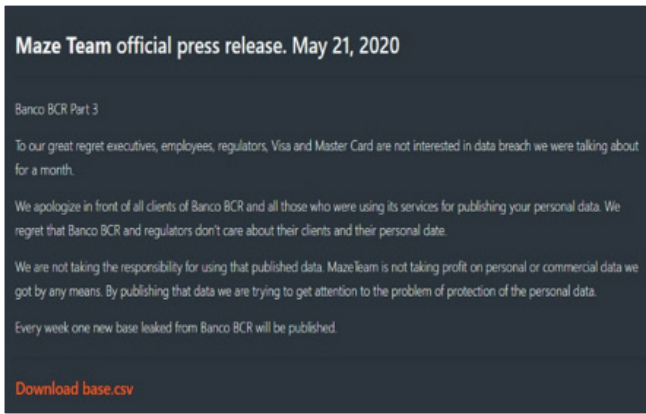
Por su parte, Malwarebytes (2023), señala que en marzo CL0P utilizó una vulnerabilidad de día cero²⁹, en una herramienta de transferencia de archivos segura llamada GoAnywhere MFT, con el fin de para en las redes de numerosas víctimas. Con este ataque se registraron 48 ataques conocidos, casi el doble del total de LockBit³⁰. A finales de mayo, CL0P volvió a usar otra vulnerabilidad día cero en la herramienta de transferencia de archivos de Progress Software llamada MOVEit Transfer con lo que logró comprometer todavía más víctimas.

29 Este tipo de vulnerabilidades no son conocidas por los desarrolladores, por lo que no existe una manera sencilla de resolver el problema, ya que no existe una actualización de software que corrija el problema.

30 De acuerdo con Kaspersky (s.f): El ransomware LockBit es un software malicioso diseñado para bloquear el acceso del usuario a sistemas informáticos a cambio de un pago de rescate. LockBit automáticamente buscará objetivos valiosos, propagará la infección y cifrará todos los sistemas informáticos accesibles en una red.

Una advertencia importante de Malwarebytes (2023) es que el ecosistema del ransomware se caracteriza porque cuando un grupo descubre una táctica nueva y exitosa, otros grupos rápidamente la adoptan. En ese sentido, destacan que el último gran cambio ocurrió en 2019 cuando el grupo de ransomware Maze- que atacó al Banco de Costa Rica- provocó un cambio generalizado hacia la llamada “doble extorsión”, utilizando tanto el cifrado como la amenaza de filtraciones de datos para coaccionar a las víctimas.

Figura 6.18. Comunicado de prensa de Maze



Fuente: Tomado de AmeliaRueda.com

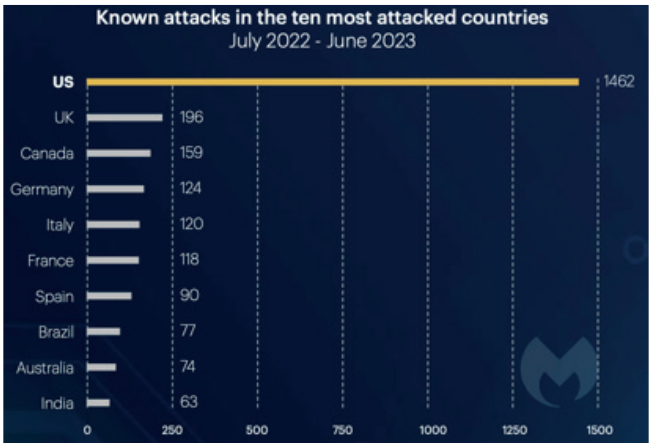
Como lo reporta Fallas (2020), en aquel año Maze Team filtró la información de cientos de tarjetas de clientes bancarios que asegura pertenecen al Banco de Costa Rica (BCR). En el sitio web del grupo criminal se podía ver información como el número de tarjeta, fecha de vencimiento y código de seguridad.

6.12.5 Ataques a empresas manufactureras

Como lo reporta Comparitech (2023), desde 2018 hasta julio de 2023, 478 empresas manufactureras sufrieron un ataque de ransomware confirmado, perdiendo un estimado de \$46.2 mil millones solo en tiempo de inactividad. Dentro de los principales hallazgos (desde 2018 hasta julio de 2023) del reporte se encuentran los siguientes:

- 478 ataques confirmados de ransomware a empresas manufactureras, siendo 2020 el año con más ataques (167 en total).

Figura 6.19. Ataques conocidos en los 10 países más atacados (Julio 2022-Junio 2023)



Fuente: Tomado del State of the Ransomware (2023).

- Se vieron comprometidos más de 7.5 millones de registros individuales como resultado de estos ataques.
- Las demandas de rescate variaron desde \$5,000 hasta \$50 millones.
- En promedio, los hackers exigieron \$11.2 millones, lo que sugiere que se ha exigido alrededor de \$5.5 mil millones en rescates.
- Solo se sabe que cuatro empresas pagaron el rescate, pero muchas organizaciones retendrán esta información por temor a que los haga más vulnerables a estos ataques. Se pagaron \$750,000 confirmados en dos de estos ataques.
- El tiempo de inactividad varió desde varias horas hasta 76 días.
- El tiempo promedio de inactividad debido a los ataques aumentó en 2022 a 12.2 días desde 6.4 días en 2021.
- Se estima que el costo total del tiempo de inactividad es de \$46.2 mil millones.
- Los fabricantes del sector de transporte/automoción sufrieron el mayor número de ataques (92), seguidos de cerca por los fabricantes de electrónica/electrodomésticos (80).

Egrog y Conti fueron las cepas de ransomware más dominantes en 2020 y 2021 (respectivamente), mientras que LockBit dominó en 2022 y 2023 (hasta ahora).

6.12.6 Ataques al Sector Salud

Los grupos organizados de ransomware, de manera similar como sucedió con el ataque de la CCSS, cada vez atacan más al sector salud. De acuerdo con ENISA (2023) en su informe “*Panorama de amenazas de ENISA: Sector de la salud*”, el ransomware es una de las principales amenazas en el sector de la salud, ya que representa el 54% del número de incidentes organizaciones de salud. Dentro de los principales hallazgos del reporte se encuentran los siguientes.

- El 43% de los incidentes de ransomware van acompañados de una violación de datos o robo de datos.
- Las interrupciones son el otro efecto común del ataque. El 22% interrumpieron los servicios de atención médica y el 26% afectaron a otros servicios no relacionados con la atención médica. El 46% de los incidentes son una forma de amenaza contra los datos de las organizaciones de salud (violaciones de datos, filtraciones de datos).

Figura 6.20. Imagen que muestra la información que aparece cuando las personas ingresaban al sitio de HIVE, a través del cual publicaban información de sus víctimas



Fuente: Tomado de Malwarebytes.

La operación de la banda de ransomware HIVE fue desmantelada por las autoridades estadounidenses. Este grupo criminal fue una de las principales bandas que se dedicaban a realizar ataques contra el Sector Salud con ransomware y estuvo detrás los ataques a la Caja Costarricense del Seguro Social.

Como lo reportó Arntz (2023), el 26 de enero de 2023, el Departamento de Justicia de los Estados Unidos (DoJ) dio a conocer detalles sobre una campaña de interrupción contra el grupo de ransomware Hive, con la que confiscó su sitio web en la darkweb. Como parte de la acción de las autoridades, el FBI ha ayudado a distintas víctimas a descifrar sus archivos durante meses, lo que posiblemente contribuyó a la disminución de los ingresos por ransomware durante 2022.

6.13. PROYECTO DE LEY DE LUCHA CONTRA LA CIBERDELINCUENCIA (EXPEDIENTE N.º 2187)

Este proyecto de ley fue presentado por el ex diputado Erwen Masis, con el fin de dar solución a errores que se cometieron en las reformas al Código Penal sobre Delitos Informáticos (Ley N° 9048 y Ley N°9135), pero también a incluir nuevos tipos penales, que ayuden a sancionar penalmente conductas que no se sancionan en la actualidad.

Uno de los principales problemas que presentan los operadores jurídicos al analizar los tipos penales informáticos tienen que ver con una adecuada interpretación de estos, es que requieren conocimientos básicos en informática. Este proyecto de ley contiene un importante apartado de definiciones que podrían servir tanto para una mejor comprensión de la ciberdelincuencia y de los tipos penales informáticos, en general.

Como lo indica Medrano (2018), el proyecto de ley propone incluir los siguientes tipos penales.

Acoso cibernético. Con el fin de sancionar el acoso que sufren muchas personas en línea, a través de ofensas reiteradas, creación de perfiles falsos para dicho fin, entre otras conductas que pueden mezclarse con el mundo físico. La propuesta cuenta con una fuerte influencia del Código

penal español, pero fortalecida con las conductas más comunes que enfrentan las víctimas de esta clase de delitos y las que se espera que se utilicen en un futuro.

Captación de actos o partes íntimas. La omnipresencia de las nuevas tecnologías de la información y comunicación le han facilitado a los delincuentes poder grabar a personas en sus momentos más íntimos, pasar inadvertidos y luego difundir dichos contenidos en internet con gran afectación para los afectados.

Un caso muy conocido fue el que reportó el fallecido Gerardo Cruz que denunció a una persona en San José que estaba grabando las partes íntimas de las mujeres en la vía pública.

Difusión o tráfico de contraseñas o vulnerabilidades. Las contraseñas son la puerta de ingreso a muchos sistemas informáticos, de la misma forma como una vulnerabilidad puede permitir que un delincuente acceda a un sistema informático sin mayor problema, por lo que el tráfico de estas debe ser sancionado por ley.

Ingeniería social: Con el fin de poder perseguir a los ciberdelincuentes, en la etapa de recolección de información confidencial que puede ser utilizada para cometer otros delitos informáticos. Debemos tomar en cuenta que muchas veces los engaños no requieren de una suplantación de identidad o de páginas electrónicas, que sí están debidamente tipificadas en nuestro Código Penal.

Difusión de noticias falsas. La utilización de perfiles falsos, páginas de Facebook y sitios web especializados en difundir noticias falsas con el fin de manipular el electorado es una tendencia mundial y debe sancionarse penalmente si este acto es realizado con el fin de manipular la decisión de los ciudadanos con la utilización de hechos flagrantemente falsos. En este tipo penal fue muy cuidadoso, para dejar claro que no podría utilizarse para perseguir comunicadores en el ejercicio de su profesión. Sin embargo, aun así, generó algunas dudas, por lo que si se quisiera avanzar a sancionar este tipo de conductas se debe generar un adecuado debate regulatorio.

Ciber acoso sexual. Lo que busca sancionar es el envío de propuestas sexuales o envío de mensajes de contenido pornográfico de forma no solicitada, reiterada y fuera del marco de una comunicación recíproca de índole sexual o erótica a otra persona, con la quien no tenga una relación de pareja o índole sexual.

Compras ilícitas mediante tarjetas. Con el fin tener un tipo penal especial para este tipo de conductas y a solicitud del Ministerio Público, se incluye esta propuesta que sanciona penalmente a quien adquiera bienes o servicios, a través del uso de una tarjeta de crédito o de débito no expedida en su favor, o mediante el uso de otro medio de pago electrónico; sin la autorización del titular.

Acceso ilícito. En cumplimiento de lo requerido por el Convenio Europeo sobre Ciberdelincuencia será sancionado con prisión de seis meses a un año de prisión a quien, evadiendo medidas de seguridad y con fines maliciosos, acceda a un sistema informático, sin la autorización del titular.

Abuso de dispositivos. Este tipo penal busca sancionar a quien distribuya, produzca, venda, compre, obtenga para su utilización o importe un dispositivo o programa informático diseñado o adaptado principalmente para la comisión de delitos informáticos.

El proyecto de ley también crea la *Comisión Nacional de Lucha contra la Ciberdelincuencia* que entre otras cosas estará encargada de crear y mantener actualizada la Estrategia Nacional de lucha contra la ciberdelincuencia.

La Corte Plena se pronunció sobre este proyecto de ley indicando que afecta el funcionamiento del Poder Judicial. Al mismo tiempo, como lo reporta Arguedas (2019) el principal cuestionamiento hecho por los magistrados es que esta iniciativa, además de crear delitos, traslada nuevas obligaciones a los funcionarios judiciales en materias especializadas que requieren la contratación de personal y la adquisición de equipos tecnológicos de alto valor, pero que la propuesta no prevé ninguna fuente de financiamiento. Es importante subrayar que las funciones que las obligaciones que indica la Corte tenían que ver con la conformación de la Comisión Nacional de Lucha contra la Ciberdelincuencia que no representaba ningún costo directo.

7.14. El Convenio sobre la Ciberdelincuencia

El también conocido como Convenio de Budapest, es el primero sobre delitos informáticos a nivel mundial, es visto como el estándar mundial sobre la materia y es una importante herramienta de cooperación internacional para la obtención de evidencia digital entre las naciones.

Según Medrano (2017), el Convenio de Budapest tiene los siguientes objetivos:

- Mejorar los instrumentos de cooperación internacional.
- Armonizar el derecho sustantivo, no limitarlo.
- Creación de instrumentos procesales comunes.
- La instauración de una red permanente de contactos: 24/7

Como se indica en su Informe Explicativo, realizado por el Consejo de Europa (s.f), el Comité Europeo para los Problemas Criminales (CEPC) decidió establecer un comité de expertos encargado de los delitos informáticos, con el fin de elaborar el borrador de un instrumento jurídicamente vinculante sobre ciberdelincuencia. Este Comité se estableció en 1997 y fue denominado “Comité de Expertos en la Delincuencia del Ciberespacio (PC-CY)”. En octubre de 2000, el Comité de Ministros solicitó a la Asamblea que emitiera un dictamen sobre el proyecto de Convenio, que fue adoptado en la segunda parte de su sesión plenaria en abril de 2001.

Tan solo dos años más tarde, en Estrasburgo se firma el “Protocolo adicional al Convenio sobre la ciberdelincuencia relativo a la penalización de actos de índole racista y xenófoba cometidos por medio de sistemas informáticos”³¹ el cual se realiza debido a que muchas naciones europeas ya sancionaban la propaganda de índole racista y xenófoba, por lo cual buscaron dar una respuesta jurídica cuando esta se realiza por medios digitales.

Nuestro país decide ratificar el Convenio 16 años después, por lo que podría pensarse que este pudo ya haber perdido relevancia. Sin embargo, el Convenio fue escrito para perdurar en el tiempo, por lo que 26 años después de que empezó a gestarse sigue manteniendo vigencia y es un modelo que han seguido muchas naciones tanto a nivel procesal como en derecho penal sustantivo.

El 19 de mayo de 2017 la Asamblea Legislativa de Costa Rica aprobó en segundo debate la *Adhesión al Convenio sobre la Ciberdelincuencia*, Exp N° 18.484 lo que fue un gran paso hacia la obtención de mayores capacidades para luchar contra la delincuencia, común e informática³². En ese mo-

mento, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Carlos Chinchilla Sandí, destacó la relevancia de este hecho:

“Con la publicación del “Convenio sobre la Ciberdelincuencia”, mejor conocido como “Convenio de Budapest”, las autoridades judiciales contamos, a partir de esta fecha, con un instrumento necesario para la lucha contra la cibercriminalidad. Hemos visto el incremento de estas actividades delictivas, recientemente las noticias nos han informado sobre la propagación de programas maliciosos, tal como el “WannaCry” y “Petya”, así como, la cantidad de allanamientos que han realizado nuestras autoridades, donde se ha encontrado material con pornografía infantil, entre otras muchas otras conductas, que permiten conocer la gravedad de esta clase de delitos, los cuáles sin duda, seguirán en aumento, haciendo cada vez más difícil su investigación. Es por lo que celebro que contemos con este Convenio, que nos dará una mayor cooperación jurídica internacional, facilitando el resguardo, obtención y conservación de la prueba, entre muchos otros beneficios”. (Corte Suprema de Justicia, 2017, párr. 3)

En octubre de 2017, cuando Costa Rica depositó el instrumento de adhesión a la Convención, se convirtió en la quincuagésima sexta nación en ser parte y unirse a la comunidad de naciones que cooperan en esta materia. Hasta el momento, lo han suscrito 68 países y 21 países han firmado o han sido invitados a adherirse:

1. Albania
2. Alemania
3. Andorra
4. Argentina
5. Armenia
6. Australia
7. Austria
8. Azerbaiyán
9. Bélgica
10. Bosnia y Herzegovina
11. Brasil
12. Bulgaria

31 Este protocolo no ha sido firmado por Costa Rica.

32 Lo anterior porque es difícil imaginar un delito en el que no exista de alguna manera evidencia digital.

13. Cabo Verde
14. Canadá
15. Chile
16. Chipre
17. Colombia
18. **Costa Rica**
19. Croacia
20. Dinamarca
21. Eslovaquia
22. Eslovenia
23. España
24. Estados Unidos de América
25. Estonia
26. Filipinas
27. Finlandia
28. Francia
29. Georgia
30. Ghana
31. Grecia
32. Hungría
33. Islandia
34. Israel
35. Italia
36. Japón
37. Letonia
38. Liechtenstein
39. Lituania
40. Luxemburgo
41. Macedonia del Norte
42. Malta
43. Mauricio
44. Moldavia

45. Mónaco
46. Montenegro
47. Marruecos
48. Nigeria
49. Noruega
50. Países Bajos
51. Panamá
52. Paraguay
53. Perú
54. Polonia
55. Portugal
56. Reino Unido
57. República Checa
58. República Dominicana
59. Rumania
60. San Marino
61. Senegal
62. Serbia
63. Sri Lanka
64. Suecia
65. Suiza
66. Tonga
67. Turquía
68. Ucrania (Consejo de Europa, 2023)

Las partes se comprometen a sancionar los delitos contenidos en el Convenio:

1. Interceptación ilícita.
2. Acceso ilícito.
3. Interferencia en los datos.
4. Interferencia en el sistema.
5. Abuso de los dispositivos.
6. Falsificación informática.
7. Fraude Informático.

8. Delitos sobre pornografía infantil y delitos sobre Infracciones de la propiedad intelectual.

Como se ha visto en el presente capítulo, Costa Rica cuenta con un robusto Código Penal y legislación especial sobre delitos informáticos, por lo que en líneas generales cumple con las obligaciones sobre derecho penal sustantivo. Sin embargo, los compromisos en materia procesal han sido ignorados por nuestro país, lo que es grave ya que se desaprovechan las capacidades que le da este instrumento internacional a nuestro país.

En la discusión pendiente que tiene nuestro país en esta materia se debe tomar en cuenta que el Convenio sobre Ciberdelincuencia, desde su creación hizo énfasis en la importancia del respeto de los derechos fundamentales y la proporcionalidad en su aplicación. En esa línea el artículo 15 indica lo siguiente:

1. Cada Parte se asegura de que el establecimiento, la ejecución y la aplicación de los poderes y procedimientos previstos en la presente sección están sujetas a las condiciones y salvaguardas previstas en su derecho interno, que **deberá garantizar una protección adecuada de los derechos humanos y de las libertades**, incluidos los derechos derivados de las obligaciones asumidas en virtud del Convenio del Consejo de Europa para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales (1950), del Pacto Internacional de derechos civiles y políticos de las Naciones Unidas (1966), **y de otros instrumentos internacionales aplicables en materia de derechos humanos, y que deber integrar el principio de proporcionalidad.**” (Convenio sobre Ciberdelincuencia, 2001, artículo 15)

Sobre lo anterior, es importante que exista una mayor conciencia por parte del Poder Judicial que el respeto de la vida privada de los ciudadanos está vinculada con la protección del sistema democrático y que al crear capacidades de investigación debe adoptarse un estándar alto.

6.14.1 Segundo Protocolo Adicional al Convenio sobre la Ciberdelincuencia del Consejo de Europa

El Convenio de Budapest ha creado una gran comunidad de naciones que evalúan de manera constante la eficacia

del Convenio y comparten las experiencias que han tenido en esta materia. En ese contexto nace el Segundo Protocolo Adicional, en el cual se buscan resolver muchos de los problemas que han tenido las naciones en la implementación del Convenio.

Dentro de las novedades que incorpora este protocolo, se encuentran: Solicitud de información a entidades que presten servicios de registro de nombres de dominio.

1. Procedimientos que refuerzan la cooperación directa con proveedores y entidades en el territorio de otras Partes.
2. Procedimientos de asistencia mutua en situaciones de emergencia.
3. Cooperación para el testimonio y declaraciones de un testigo o perito por videoconferencia.
4. Equipos conjuntos de investigación e investigaciones conjuntas.
5. Salvaguardias relacionadas con los derechos humanos y las libertades de los ciudadanos.
6. Protección de datos de carácter personal.

A pesar de que nuestro país no ha hecho esfuerzos por cumplir sus obligaciones adquiridas en el Convenio y por ende no lo ha aprovechado debidamente, el 14 de junio del 2022, nuestro país dio el primer paso hacia la suscripción del Segundo Protocolo. El Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, lo anunció e indicó lo siguiente:

El Protocolo, que fue adoptado por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 17 de noviembre de 2021, es considerado como un instrumento fundamental que permitirá a los Estados acelerar los procesos de cooperación internacional entre sus autoridades y obtener la colaboración directa de los proveedores ubicados en otros Estados ante la proliferación de la ciberdelincuencia y de la complejidad creciente de la obtención de pruebas electrónicas que pueden ser almacenadas en jurisdicciones extranjeras, múltiples, cambiantes o desconocidas. (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 2022, párr.2).

CONSIDERACIONES FINALES

Como se ha observado a lo largo de este capítulo, el Código Penal costarricense es robusto en lo que respecta a los delitos informáticos. Lo anterior le brinda muchas herramientas a las autoridades costarricenses en la lucha contra la ciberdelincuencia. Sin embargo, estas podrían resultar insuficientes si el país no avanza hacia la aprobación de una normativa procesal penal que esté alineada con el Convenio Europeo sobre Ciberdelincuencia y que respete los derechos digitales de los ciudadanos. Esto último es esencial si el Estado costarricense quiere mantener la confianza de los ciudadanos con respecto al uso de tecnologías y sobre cómo se tratan sus datos personales.

Los retos que trae el avance de la ciberdelincuencia a nivel mundial son enormes, ya que los avances de Estados, individuos y grupos delictivos hacia la profesionalización de los ataques cibernéticos hacen que cada ciudadano y Estado que se encuentre conectado a Internet se encuentre en alto riesgo. Lo anterior no debe tomarse como una aseveración alarmista, sino como una realidad que debe abordarse de manera estratégica y conjunta por todos en la sociedad, ya sea sector público o privado.

La educación digital es la principal vía de protección que le puede dar el Estado a las personas, pero para ello se requiere de un enfoque multidisciplinario y de la adecuación de los mensajes para distintos públicos. Los derechos digitales están estrictamente relacionados con el respeto de la dignidad del individuo, pero también con la garantía de oportunidades en una sociedad donde el elemento digital es esencial para prosperar.

En la actualidad, los padres de familia que deben darle acompañamiento a sus hijos en el uso de nuevas tecnologías no cuentan con el conocimiento para poder hacer su labor como padres, ya que el avance de la tecnología ha sido tan acelerado en los últimos años que es difícil estar actualizado con lo necesario para proteger a sus seres queridos. En ese sentido, se debe comprender que la ciberseguridad y la privacidad son responsabilidad de todos, ya que de forma conjunta las vamos construyendo y protegiendo en cada decisión que vamos tomando a nivel personal y colectivo.

Por lo anterior, es imperativo que los siguientes entes sean fortalecidos:

Unidad Especializada en Ciberdelincuencia (fiscalía general). Es necesario proporcionarles más presupuesto, personal y capacitación para que puedan realizar su labor de manera más efectiva. Como se ha podido ver en este capítulo los delitos informáticos son de diferentes tipos y se requieren conocimientos específicos en cada uno de ellos, por lo que sería importante avanzar hacia la creación de una Fiscalía Adjunta de Ciberdelincuencia, que cuente con distintas unidades especializadas como: Estafas informáticas.

- Delitos contra la niñez.
- Corporativos y Propiedad intelectual.
- Privacidad y Seguridad de la información.

Claramente, la creación de cada instancia deberá responder a un objetivo estratégico del Ministerio Público y al volumen de causas relacionadas con cada una de ellas.

Sección Especializada en Ciberdelincuencia (OIJ). Al igual que los anteriores, se les debe dotar de más recursos, capacitaciones, herramientas y mucho apoyo del Poder Judicial como un todo. Debe comprenderse que la evidencia digital trasciende el ciberdelincuencia, por lo que en estos tiempos esta sección tiene más relevancia de la que se le ha dado históricamente.

Tomando en cuenta lo anterior, esta sección debería dividirse en dos:

- **Sección de Evidencia Digital.**
- **Sección Especializada en Ciberdelincuencia.**

Cada una de estas secciones debería tener un plan estratégico claro para asegurar recursos de acuerdo con las necesidades que tenga cada una. Resulta evidente que la correspondiente a la evidencia digital deberá tener más peso dentro del Poder Judicial por los servicios que puede brindar. Por otro lado, la Sección de Especializada en Ciberdelincuencia deberá brindarle apoyo a la Fiscalía Adjunta de Ciberdelincuencia, en la investigación de los distintos delitos informáticos.

Los principales retos de la lucha contra la Ciberdelincuencia

De manera puntual, el país debe avanzar en la siguiente dirección si desea apuntar hacia un enfoque más estratégico en la lucha contra el ciberdelincuencia:

- **Revisión del Código Penal:** esto debe ser realizado con el fin de reformar los tipos penales informáticos y evaluar la necesidad de crear nuevos tipos penales que puedan ayudar al Estado en lucha contra la ciberdelincuencia.
- **Sistema de Estadísticas en el Poder Judicial:** La creación de un sistema de estadísticas en el Poder Judicial que permita darle seguimiento a distintas tendencias del cibercrimen que más que a tipos penales específicos corresponden a modalidades específicas del cibercrimen.
- **Fortalecimiento Institucional:** Fortalecer a los entes relacionados con la lucha contra la Ciberdelincuencia en el Poder Judicial, dotándoles de mayor presupuesto, equipos y capacitación.
- **Creación de una Estrategia Nacional de lucha contra la Ciberdelincuencia.** El Poder Judicial debe tener una visión estratégica con respecto a cómo abordar el tema de la Ciberdelincuencia. Esta estrategia deberá estar alineada con la Estrategia Nacional de Ciberseguridad, pero como tal deberá ser autónoma, ya que se centra en el Poder Judicial.
- **Una visión de respeto y fortalecimiento de los derechos digitales.** El Estado costarricense debe alejarse de la ruta de la invasión de las libertades individuales de los ciudadanos de manera abusiva. Los delincuentes se alimentan de información personal, aunque se encuentre en posesión del

Estado, lo que significa que el Estado debe hacer una mejor labor con respecto a la recopilación y tratamiento de los datos personales de los costarricenses.

En este aspecto, la Sala Constitucional debe actualizarse más en esta materia y tener un enfoque más valiente y proactivo en garantizar el respeto de los derechos digitales.

Se debe crear una estrategia especializada para la lucha contra el cibercrimen organizado de las estafas informáticas. Los ciberdelincuentes locales van a mejorar en sus técnicas para defraudar a los costarricenses, por lo que las autoridades y entidades financieras deben anticiparse con una visión estratégica.

- **Se debe crear una Estrategia nacional de educación digital.** Si no se desarrollan capacidades en la población nacional la ciberdelincuencia local se seguirá fortaleciendo. Como se ha podido ver en este capítulo la ciberdelincuencia internacional opera desde distintos campos, mientras a nivel local existe una focalización en las estafas informáticas, por lo que si empiezan a surgir iniciativas delictivas locales la población debe estar preparada.

La ciberdelincuencia como todo campo relacionado con la tecnología avanza de manera acelerada, por lo que la sociedad debe dedicar espacios para la investigación, educación y comprensión profunda de esta si desea poder mitigar el impacto provocado por esta.

José Adalid Medrano Melara

Abogado especialista en derecho informático, conferencista internacional, consultor y capacitador sobre ciberdelincuencia y protección de datos personales. Coordinador de la Especialización en Derecho Informático de la Escuela Libre de Derecho y coordinador de la Comisión de Innovación Regulatoria del Colegio de Abogados y Abogadas. Co-redactor de reformas al Código Penal costarricense sobre delitos informáticos y del más reciente proyecto de ley de lucha contra la Ciberdelincuencia (Proyecto 21187).

adalid@ciberjuristas.com

REFERENCIAS

- Abnormal Security Corporation. (2023). Informe de amenazas por correo electrónico H1 2023. “Alerta de lectura: Los datos muestran que el 28% de los ataques BEC son abiertos por los empleados” [H1 2023. EMAIL THREAT REPORT. “Read” Alert: Data Shows 28% of BEC Attacks Opened by Employees].
- Acceso a la justicia (2022). De lege ferenda. Recuperado de <https://accesoalajusticia.org/glossary/de-lege-ferenda/>
- Agüero, M. (2 de setiembre, 2008). Bancos públicos ofrecen ‘armas’ contra el fraude electrónico. Recuperado de <https://www.nacion.com/economia/bancos-publicos-ofrecen-armas-contra-el-fraude-electronico/IPQDYIXYBNEZRIF6EOC4GBTPNQ/story/>
- Aggarwal, V. (24 de agosto, 2022). Por qué el compromiso de correo electrónico empresarial sigue siendo superior al ransomware en pérdidas totales. (“Why business email compromise still tops ransomware for total losses
-) Recuperado de <https://www.csoonline.com/article/573435/why-business-email-compromise-still-tops-ransomware-for-total-losses.html>
- Alanis, K (26 de mayo de 2022). Un soldado del ejército estafó 150.000 dólares a 25 víctimas, algunas en estafas románticas, según los federales (“Army soldier conned \$150K from 25 victims, some in romance scams, feds say”). Recuperado de <https://www.kansascity.com/news/state/kansas/article261839505.html>
- Albalat, J. G., & Planas Bou, C. (28 de septiembre, 2021). Las estafas informáticas se disparan con la pandemia. Recuperado de <https://www.elperiodico.com/es/sociedad/20210928/estafas-informaticas-pandemia-covid-12124220>
- Arntz, P. (2023, 28 de enero). ¡Hive! ¡Hive! ¡Hive! Ransomware site submerged by FBI [¡Hive! ¡Hive! ¡Hive! Sitio de ransomware sumergido por el FBI]. Recuperado de <https://www.malwarebytes.com/blog/news/2023/01/hive-ransomware-infrastructure-taken-down>
- Arguedas, C. (17 de enero, 2022) 6.000 investigaciones están varadas por falta de prueba técnica, revela fiscal general interino. Recuperado de <https://www.nacion.com/sucesos/judiciales/plazas-para-investigar-caso-del-cemento-chino/a6jyawzrozampbzovl-4httrvum/story/>
- Arguedas C., C. (12 de agosto, 2019). Corte: proyecto de ley para combatir ciberdelincuencia afecta el funcionamiento del Poder Judicial. Recuperado de <https://www.nacion.com/sucesos/judiciales/corte-proyecto-de-ley-para-combatir/SOTWPST4UVF-QNKE2JNBXBFPKZE/story/>
- Agencia española de protección de datos. (2019). Estudio: fingerprinting o huella del dispositivo. recuperado de <https://www.aepd.es/sites/default/files/2019-09/estudio-fingerprinting-huella-digital.pdf>
- BBC Mundo. (22 de diciembre, 2014).”Sextorsión”, el chantaje por internet que deja indefensos a cientos de miles de hombres. Recuperado de https://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/12/141222_tecnologia_sextorsion_chantaje_internet_sexo_extorsion_ig
- Beckers Hospital Review. (11 de mayo, 2016,.). Primer ataque conocido de ransomware en 1989 también apuntó a la atención médica (“First known ransomware attack in 1989 also targeted healthcare”) Recuperado de <https://www.beckershospitalreview.com/healthcare-information-technology/first-known-ransomware-attack-in-1989-also-targeted-healthcare.html>
- Beyond Identity. (s. f.). Autenticación fuera de banda [Out-of-Band Authentication]. Recuperado de <https://www.beyondidentity.com/glossary/out-of-band-authentication>
- Bresciani, S. (2004). La interdicción y la curatela, práctica judicial. Revista Escuela Judicial, (3). Recuperado de https://escuelajudicialpj.poder-judicial.go.cr/Archivos/bibliotecaVirtual/revs_ej/rev_ej_n3.pdf
- CBC (15 de julio, 2021) Estafa romántica afectó a un adulto mayor del condado de Huron por \$700,000. (“Romance scam bilked Huron County senior out of \$700K”). Recuperado de <https://www.cbc.com>

ca/news/canada/london/huron-county-romance-scam-senior-1.6104450

Baker, D. (23 de febrero, 2023) Hombre acusado de estafar a arizonenses en un fraude romántico de herencia (“Man accused of ripping off Arizonans in romance inheritance scam”) Recuperado de <https://www.azfamily.com/2023/02/24/man-accused-ripping-off-arizonans-romance-inheritance-scam/>

Cámara de Bancos e Instituciones Financieras. (Agosto, 2021). Cámara de Bancos alerta sobre modalidad de estafa. Recuperado de <https://camaradebancos.fi.cr/wp-content/uploads/2022/12/Nueva-modalidad-fraude-electronico.pdf>

Carvajal, E. (27 de febrero, 2023). 64 personas por día son víctimas de fraude en el país: cifra crece desde los últimos 7 años. recuperado de <https://www.crhoy.com/nacionales/portada-64-personas-por-dia-denuncian-ser-victimas-de-un-fraude-cifra-aumenta-desde-los-ultimos-7-anos/>

Castro, C (29 de diciembre, 2022) Reos pagan a compañeros para evitar bulla en celdas mientras estafan por teléfono. Recuperado de <https://www.crhoy.com/nacionales/reos-pagan-a-companeros-para-evitar-bulla-en-celdas-mientras-estafan-por-telefono/>

Chinchilla, C. (2002). Delitos informáticos. Investigaciones Jurídicas S.A.

Cloudflare. (s.f.). La anatomía del compromiso de correo electrónico de proveedor [“The anatomy of vendor email compromise”]. Recuperado de <https://www.cloudflare.com/learning/insights-anatomy-vec/>

Cybersecurity News. (17 de julio, 2023). Las empresas sufren un ataque de ransomware cada 11 segundos. Recuperado de <https://cybersecuritynews.es/las-empresas-sufren-un-ataque-de-ransomware-cada-11-segundos/>

Cyphers, B. (19 de marzo de 2020). Google says it doesn't ‘sell’ your data. here's how the company shares, monetizes, and exploits it. (google dice que no “vende” tus datos. así es como la empresa los comparte, monetiza y explota.) recuperado de <https://www.eff.org/deeplinks/2020/03/google-says-it-doesnt-sell-your-data-heres-how-company-shares-monetizes-and>

Código de normas y procedimientos tributarios. (1971). Código tributario. N° 4755.

Código Penal (1970). Ley N° 45743 .

Cole, N. (12 de abril, 2023). Chatgpt already involved in data leaks, phishing scams & malware infections [chatgpt ya está involucrado en filtraciones de datos, estafas de phishing e infecciones por malware]. network assured. recuperado de <https://networkassured.com/security/all-chatgpt-cybersecurity-risks-attacks/>

Cofense Intelligence. (2023). Revisión de tendencias de Cofense Phishing Intelligence, Q2 2023 (“Q2 2023, Cofense Phishing Intelligence, Trends Review”). Recuperado de <https://cofense.com/lp/q2-2023-phishing-trends-review/>

Cofense Intelligence. (29 de marzo de 2023). Correos electrónicos maliciosos de phishing aumentaron en un 569% en 2022, según informe anual de Cofense “Malicious Phishing Emails Increased by 569% in 2022 (“According to Annual Report from Cofense” de Cofense”) Recuperado de <https://cofense.com/blog/phishing-emails-increased-in-2022-according-to-annual-report-from-cofense/>

Conde-Pumpido Ferreira, C. (1997). Estafas (Colección Los delitos) (1ra ed.). Editorial Tirant lo Blanch.

Corte Suprema de Justicia. (2017). Combate contra la Ciberdelincuencia se Fortalece con Convenio Internacional [Comunicado de prensa]. <https://pj.poder-judicial.go.cr/index.php/prensa/196-combate-contrala-ciberdelincuencia-se-fortalece-con-convenio-internacional>

Consejo de Europa. (s.f.). Convenio sobre la ciberdelincuencia: Informe explicativo (STE núm. 185).

Consejo irlandés de libertades civiles. (16 de mayo, 2022). The biggest data breach [la mayor filtración de datos] . recuperado de <https://www.iccl.ie/digital-data/iccl-report-on-the-scale-of-real-time-bidding-data-broadcasts-in-the-u-s-and-europe/>

CrowdStrike (10 de marzo, 2023). ¿Qué es el Compromiso de Correo Electrónico Empresarial (BEC)? (“What is Business Email Compromise (BEC)?”). Recuperado de <https://www.crowdstrike.com/cybersecurity-101/business-email-compromise-bec/>

- Deam, S. (3 de junio de 2020). Los datos clave sobre la ley de internet que trump quiere cambiar. recuperado de <https://www.latimes.com/espanol/politica/articulo/2020-06-03/los-datos-clave-sobre-la-seccion-230-la-ley-de-internet-que-trump-quiere-cambiar>
- De Cabo, A. (5 de octubre, 2022). Qué es la “Matanza de cerdos”, la estafa financiera con la que manipulan emocionalmente a las personas antes de vaciarles las cuentas . Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-63130675>
- Daniela. (2017, 20 de abril). El curioso origen de la palabra «estafa». Culturizando. Recuperado de <https://culturizando.com/blog/daniela/>
- Derechos digitales. (11 de febrero de 2022). Carta al presidente y a la asamblea legislativa de El Salvador. las reformas legales en el salvador: un gran retroceso en los derechos humanos y el estado democrático. recuperado de <https://www.derechosdigitales.org/17840/las-reformas-legales-en-el-salvador-un-gran-retroceso-en-los-derechos-humanos-y-el-estado-democratico/>
- Europa Press. (2 de julio, 2022). El 74% de los españoles cree, erróneamente, que es posible borrar totalmente su presencia en la red. recuperado de <https://www.20minutos.es/tecnologia/ciberseguridad/el-74-de-los-espanoles-cree-erroneamente-que-es-posible-eliminar-totalmente-su-presencia-en-la-red-5024450/>
- Europa Press. (31 de agosto, 2022). España registró más de 305.000 delitos informáticos en 2021. Recuperado de <https://elderecho.com/delitos-informaticos-registrados-espana>
- ENISA. (Julio, 2023). Panorama de amenazas de ENISA: Sector de la salud (Enero de 2021 a marzo de 2023) [ENISA THREAT LANDSCAPE: HEALTH SECTOR (January 2021 to March 2023)]. Recuperado de <https://www.enisa.europa.eu/publications/health-threat-landscape>
- Masis, E. (2018) Proyecto De Ley “Ley Para Combatir La Ciberdelincuencia” Recuperado de <https://adalid-medrano.com/wp-content/uploads/2018/12/LEY-PARA-COMBATIR-LA-CIBERDELINCUENCIA.pdf>
- EFF. (3 de abril de 2015). Section 230 of the communications decency act [sección 230 de la ley de decencia de las comunicaciones] recuperado de <https://www.eff.org/es/issues/cda230>
- Etchegaray, A. (27 de diciembre, 2019). El “Particular” Ránking Chino 2019 de las Palabras Más Importantes de Internet. Recuperado de <https://thechinaproject.com/espanol/el-particular-ranking-chino-2019-de-palabras-mas-importantes-de-internet/>
- Farivar, C (9 de setiembre, 2022). Matanza de cerdos: Así es la desgarradora historia de la súper estafa crypto por la que un hombre perdió un millón de dólares Recuperado de <https://www.forbesargentina.com/innovacion/matanza-cerdos-asi-desgarradora-historia-super-estafa-crypto-hombre-perdio-millon-dolares-n21761>
- Fallas, G. (22 de mayo, 2020) Grupo cibercriminal filtra datos bancarios que asegura son del BCR; banco niega hackeo Recuperado de <https://ameliarueda.com/nota/grupo-cibercriminal-maze-team-filtracientos-de-tarjetas-asegura-bcr>
- FBI Springfield. (22 de marzo, 2023). Centro de Quejas de Delitos en Internet publica estadísticas de 2022. (“Internet Crime Complaint Center Releases 2022 Statistics”). Recuperado de <https://www.fbi.gov/contact-us/field-offices/springfield/news/internet-crime-complaint-center-releases-2022-statistics>
- FBI (2022) . Fraude de Compromiso de Correo Electrónico Empresarial y Fraude de Transferencias Bancarias de Bienes Raíces. (“Business Email Compromise and Real Estate Wire”). Recuperado de <https://www.fbi.gov/file-repository/fy-2022-fbi-congressional-report-business-email-compromise-and-real-estate-wire-fraud-111422.pdf/view>
- FBI. (19 de diciembre, 2022). FBI y socios emiten una alerta nacional de seguridad pública sobre esquemas de sextorsión financiera. (“(FBI and Partners Issue National Public Safety Alert on Financial Sextortion Schemes. (2022)”) Recuperado de <https://www.fbi.gov/news/press-releases/fbi-and-partners-issue-national-public-safety-alert-on-financial-sex-tortion-schemes>
- FBI. (s.f). Sextorsión. (“Sextortion”) Recuperado de <https://www.fbi.gov/how-we-can-help-you/safety->

resources/scams-and-safety/common-scams-and-crimes/sextortion

Fletcher E. (9 de febrero del 2023). Las mentiras favoritas de los estafadores (“Romance scammers’ favorite lies exposed”). Recuperado de <https://www.ftc.gov/news-events/data-visualizations/data-spotlight/2023/02/romance-scammers-favorite-lies-exposed>

Fitz, M. (9 de abril, 2019). ¿Qué son los Panama papers? Recuperado de <https://www.infobae.com/politica/2019/04/09/que-son-los-panama-papers/>

Fortinet. (s.f.). Extorsión Cibernética: 12 formas de proteger tu negocio. (“Cyber Extortion: 12 Ways to Protect Your Business.”) Recuperado de <https://www.fortinet.com/resources/cyberglossary/cyber-extortion>

Gaik, M. (3 de mayo, 2022). Ya hay una estafa virtual cada 10 minutos: cuáles son las tres más usadas. Clarín. Recuperado de https://www.clarin.com/sociedad/estafa-virtual-10-minutos-usadas_0_fFhB-txjs1X.html

Gobierno de España. (14 de julio, 2021). Carta de derechos digitales. recuperado de https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/documents/2021/140721-carta_derechos_digitales_redes.pdf

Google. (2022). Acerca de la segmentación por lista de clientes. Recuperado de <https://support.google.com/google-ads/answer/6379332?hl=es>

Goodin, D. (7 de junio, 2023). El FBI advierte sobre el uso creciente de deepfakes generados por IA para la ‘sextorsión’. Ars Technica. Recuperado de <https://es.wired.com/articulos/fbi-advierte-sobre-uso-creciente-de-deepfakes-generados-por-ia-para-sextorsion>

Hackl, K (26 de abril, 2023). ¿Qué es la inteligencia artificial generativa y qué significa para tu marca? Recuperado de <https://es.wired.com/articulos/que-es-la-inteligencia-artificial-generativa-y-que-significa-para-las-marcas>

Herrera, H. (18 de enero, 2022) ¿Qué es el metaverso por el que Zuckerberg lo está apostando todo? Recuperado de <https://www.larazon.es/ciencia/20220118/hlemfz27inffxfeexmeonm3ti.html>

Instituto Costarricense de Estadística y Censos. (2022). Encuesta nacional de hogares julio 2022: Resultados generales [pdf]. san José, Costa Rica: INEC. recuperado de https://www.inec.cr/sites/default/files/documentos-biblioteca-virtual/encuesta_nacional_de_hogares_julio_2022_resultados_generales.pdf

Instituto Nacional de Ciberseguridad (INCIBE). (2022, 5 de noviembre). SIM swapping: Cómo evitar esta estafa. Recuperado de <https://www.incibe.es/ciudadania/blog/sim-swapping-como-evitar-esta-estafa>

Jiménez, E. (14 de agosto, 2018). Plazas para investigar caso del cemento chino enfrentan a director del OIJ y Consejo Superior. Recuperado de <https://www.nacion.com/sucesos/judiciales/plazas-para-investigar-caso-del-cemento-chino/a6jyawzrozampbzovl4httrvum/story/>

Jones, H. (2021). Real-time bidding: the ad industry has crossed a very dangerous line (puja en tiempo real: la industria publicitaria ha cruzado una línea muy peligrosa). Recuperado de <https://www.forbes.com/sites/hessiejones/2021/10/18/real-time-bidding-the-ad-industry-has-crossed-a-very-dangerous-line/?sh=103d3ee748ca>

Kan, M. (22 de julio, 2016) Esta estafa de Tinder promete verificar tu cuenta, pero en realidad vende porno (“This Tinder scam promises to verify your account, but actually sells porn”) Recuperado de <https://www.computerworld.com/article/3099137/this-tinder-scam-promises-to-verify-your-account-but-actually-sells-porn.html>

Karimi, F. (9 de diciembre, 2022). Un “falso Romeo” sedujo a más de 100 mujeres con promesas de amor y luego las estafó. Ahora irá a la cárcel. Recuperado de <https://cnnespanol.cnn.com/2022/12/09/falso-romeo-sedujo-100-mujeres-giblin-trax/>

Kaspersky (17 de setiembre, 2022). Estafas de citas en línea y cómo evitarlas. Recuperado de <https://latam.kaspersky.com/resource-center/threats/beware-online-dating-scams>

Kaspersky (19 de abril, 2023). ¿Qué son los bots? Definición y explicación. Recuperado de <https://latam.kaspersky.com/resource-center/definitions/what-are-bots>

- Kaspersky. (s.f.). LockBit ransomware: Lo que necesitas saber ("LockBit ransomware — What You Need to Know") Recuperado de <https://www.kaspersky.com/resource-center/threats/lockbit-ransomware>
- Kovacs, E. (20 de marzo, 2019). Hombre se declara culpable de esquema BEC de más de \$100M dirigido a Google, Facebook ("Man Pleads Guilty Over \$100M BEC Scheme Targeting Google, Facebook"). Recuperado de <https://www.securityweek.com/man-pleads-guilty-over-100m-bec-scheme-targeting-google-facebook/>
- Malwarebytes. (2023). Estado del ransomware - Verano 2023 [State of Ransomware - Summer 2023]. Recuperado de <https://try.malwarebytes.com/business-2023-state-of-ransomware/>
- Medrano, J.A. (17 de mayo, 2021). El delito de violación de datos personales. revista tribuna libre, edición 8/1. recuperado de <https://tribunalibre.uescuelalibre.cr/edicion-8-1-derecho-informatico/>
- Medrano, J.A. (23 de julio, 2021). El problema con la regulación del Child grooming en el proyecto de ley N.º 21.507. recuperado de <https://adalidmedrano.com/child-grooming-proyecto/2021/>
- Medrano, J.A. (17 de diciembre, 2018). Proyecto de ley N.º 21187: Ley para combatir la Ciberdelincuencia. Recuperado <https://adalidmedrano.com/proyecto-de-ley-ley-para-combatir-la-ciberdelincuencia/2018/>
- Medrano, J. A. (24 de septiembre, 2020). Desprotección estatal de los datos personales y las estafas informáticas. Recuperado de <https://adalidmedrano.com/desproteccion-estatal-de-los-datos-personales-y-los-estafas-informaticas/2020/>
- Medrano, J.A. (2022). Capítulo 7. Hacia el Reconocimiento de los Derechos Digitales. En: Informe Hacia la Sociedad de la Información y el Conocimiento 2022. Programa Sociedad de la Información y el Conocimiento. http://www.prosic.ucr.ac.cr/sites/default/files/recursos/cap_7.pdf
- Medrano, J.A (19 de mayo, 2017). Qué es el Convenio sobre Ciberdelincuencia y qué beneficios trae para nuestro país Recuperado de <https://adalidmedrano.com/convenio-ciberdelincuencia-budapest/2017/>
- Military.com (21 de enero de 2021). Estafas románticas militares: ¿Eres un objetivo? ("Military Romance Scams: Are You a Target?") Recuperado de <https://www.military.com/spouse/military-life/military-romance-scams-are-you-target.html>
- Ministerio del Interior de España. (9 de marzo, 2023). Detenidas 64 personas por estafar más de 4.000.000 de euros a empresarios mediante el Business Email Compromise. Recuperado de <https://www.interior.gob.es/opencms/es/detalle/articulo/Detenidas-64-personas-por-estafar-mas-de-4.000.000-de-euros-a-empresarios-mediante-el-Business-Email-Compromise/>
- Microsoft Threat Intelligence. (12 de julio, 2022). Desde el robo de cookies hasta el compromiso de correo electrónico empresarial (BEC): los atacantes utilizan sitios de phishing AiTM como punto de entrada para un mayor fraude financiero ("From cookie theft to BEC: Attackers use AiTM phishing sites as entry point to further financial fraud") Recuperado de <https://www.microsoft.com/en-us/security/blog/2022/07/12/from-cookie-theft-to-bec-attackers-use-aitm-phishing-sites-as-entry-point-to-further-financial-fraud/>
- Miranda, W. (27 de octubre, 2020). Nicaragua aprueba una ley que impone penas de cárcel a quienes el gobierno considere que publiquen noticias falsas. recuperado de <https://elpais.com/internacional/2020-10-27/daniel-ortega-aprueba-una-ley-para-imponer-carcel-a-quienes-considera-que-publiquen-noticias-falsas-en-nicaragua.html>
- Miró Llinares, F. (2013). La respuesta penal al ciberfraude: Especial atención a la responsabilidad de los muleros del phishing. Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología, 15(12).
- Moody, R. (3 de agosto, 2023,). Desde 2018, los ataques de ransomware a la industria manufacturera han costado a la economía mundial \$46 mil millones solo en tiempo de inactividad (Since 2018, ransomware attacks on the manufacturing industry cost the world economy \$46bn in downtime alone). Recuperado de <https://www.comparitech.com/blog/information-security/ransomware-manufacturing-companies/>

- Moreno, M. (27 de agosto, 2020). Más de 2.400 departamentos de policía de todo el mundo utilizan clearview ai, la controvertida herramienta de reconocimiento facial que robó millones de fotos de facebook para crear su base de datos. Recuperado de <https://www.businessinsider.es/2400-policias-usan-clearview-ai-reconocimiento-facial-705589>
- Murillo, E. (14 de julio, 2023) Frustran intento de ciberestafa por casi €3000 millones a la UCR. Recuperado de <https://www.crhoy.com/tecnologia/frustran-intento-de-ciberestafa-por-casi-€3000-millones-a-la-ucr/>
- Muncaster, P. (14 de julio, 2023). El ransomware cuesta \$32 mil millones a los servicios financieros en cinco años (Ransomware Costs Financial Services \$32bn in Five Years). Recuperado de <https://www.infosecurity-magazine.com/news/ransomware-costs-financial-32bn/>
- Newman, L. (2 de enero, 2023) Léxico de los Hackers: ¿Qué es una estafa de matanza de cerdos? (“Hacker Lexicon: What Is a Pig Butchering Scam?”) Recuperado de <https://www.wired.com/story/what-is-pig-butchering-scam/>
- La Nación (9 de marzo, 2007). Página web intenta fraude con los clientes del BCR . Recuperado de <https://www.nacion.com/el-pais/pagina-web-intenta-fraude-con-los-clientes-del-bcr/YWCGNSYQSJD-WBJEBCDAVVQK5L4/story/>
- NIST. (s.f.). Phishing. En Centro de Recursos de Seguridad Informática. Recuperado de <https://csrc.nist.gov/glossary/term/phishing>
- Ley de privacidad del consumidor de California. 2018. Estados Unidos.
- Loaiza N., V. (13 de mayo, 2020). Estafa del falso funcionario público deja a trabajadores sin €500 millones en este cuatrimestre. Recuperado de <https://www.nacion.com/sucesos/judiciales/estafa-del-falso-funcionario-publico-deja-a/CPT77QENYBAD-BLI7ST2QVLNOM4/story/>
- Oficina del Fiscal de los Estados Unidos, Distrito Sur de Nueva York. (19 de diciembre, 2019). Un hombre lituano es condenado a 5 años de prisión por el robo de más de \$120 millones en un esquema fraudulento de compromiso de correo electrónico empresarial (“Lithuanian Man Sentenced To 5 Years In Prison For Theft Of Over \$120 Million In Fraudulent Business Email Compromise Scheme”). Recuperado de <https://www.justice.gov/usao-sdny/pr/lithuanian-man-sentenced-5-years-prison-theft-over-120-million-fraudulent-business>
- Oficina de Inmigración y Control de Aduanas de los Estados Unidos (ICE). (2023, 13 de marzo). Sextorsión, Es más común de lo que piensas. (“Sextortion, It’s more common than you think.”) Recuperado de <https://www.ice.gov/features/sextortion>
- OPI. (5 de abril de 2016). Los Panamá papers sacuden costa rica. recuperado de <https://opi.ucr.ac.cr/node/632>
- Orellana, R. (22 de junio de 2022). ¿Qué es el metaverso, cómo funciona y quiénes están detrás? recuperado de <https://es.digitaltrends.com/realidad-virtual/que-es-metaverso/>
- Paganini, P (6 de setiembre). Interpol arrestó a 12 individuos que se sospecha son miembros principales de un anillo de sextorsión transnacional. (“ Interpol arrested 12 individuals which are suspected to be core members of a transnational sextortion ring.”)
- Pascual, M. (29 de octubre, 2021). Metaverso: el mundo virtual donde Zuckerberg quiere que compres, te diviertas y trabajes recuperado de <https://elpais.com/tecnologia/2021-10-30/metaverso-el-mundo-virtual-donde-zuckerberg-quiere-que-compres-te-diviertas-y-trabajos.html>
- Prison Legal News. (15 de junio, 2006). Una estafa postal con cartas de amor cuesta 221.000 dólares y condena a diez presos (“Love Letter Mail Scam Nets Ten Prisoners \$221,000 and Fed Time”). Recuperado de <https://www.prisonlegalnews.org/news/2006/jun/15/love-letter-mail-scam-nets-ten-prisoners-221000-and-fed-time/>
- Puig, A. (23 de octubre, 2019). Estafas de Cambio de SIM: Cómo Protegerte (“SIM Swap Scams: How to Protect Yourself”) Recuperado de <https://consumer.ftc.gov/consumer-alerts/2019/10/sim-swap-scams-how-protect-yourself>
- Real Academia Española. (s.f.). Estelionato. En Diccionario de la lengua española (23.ª ed.). Recuperado de <https://dle.rae.es/estelionato>

- Redacción. (8 de marzo de 2019). Los planes de rusia para castigar las “fake news” y mandar a la cárcel a quienes hablen mal del gobierno. recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-47492208>
- Romero, F. (6 de julio, 2022). Tecnología de reconocimiento facial: cómo se usa en ucrania y por qué sigue siendo tan controvertida. recuperado de <https://theconversation.com/tecnologia-de-reconocimiento-facial-como-se-usa-en-ucrania-y-por-que-sigue-siendo-tan-controvertida-185458>
- Rojas, P. (21 de julio, 2018). 6 claves para detectar la estafa del falso funcionario de Hacienda. Recuperado de <https://www.crhoy.com/nacionales/6-claves-para-detectar-la-estafa-del-falso-funcionario-de-hacienda/>
- Rodríguez, O (26 de julio, 2023,). Causas judiciales por estafas informáticas aumentan hasta 9.000 por año. Recuperado de <https://www.nacion.com/economia/politica-economica/causas-judiciales-por-estafas-informaticas/QMHWDLHVLBE-PROGDC3WROOEV4/story/>
- Sala Constitucional de Costa Rica. (2022). Recurso de Amparo, Exp. N° 22-000419-0007-CO, Resolución N° 02751 - 2022.
- Salas, Y. (13 de junio, 2022). Ministerio Público alerta sobre estafadores que se hacen pasar por funcionarios municipales. Recuperado de <https://www.nacion.com/sucesos/seguridad/ministerio-publico-alerta-sobre-estafadores-que-se/LY2JDVF6KNCBZ-N6BKK2ML5DRCY/story/>
- Schmall, E. (10 de febrero de 2022) Estafas románticas por internet: esto deben saber los jubilados. Recuperado de <https://www.nytimes.com/es/2023/02/10/espanol/estafa-internet-romance.html>
- Stansfield, T. (13 de julio, 2023). Informe de Phishing y Malware H1 2023: Las Amenazas de Phishing Aumentan un 54% (“H1 2023 Phishing and Malware Report: Phishing Threats Increase 54%”) Recuperado de <https://www.vadesecure.com/en/blog/h1-2023-phishing-and-malware-report>
- Sweney, M. (8 de marzo, 2023). Darktrace warns of rise in ai-enhanced scams since chatgpt release [darktrace advierte sobre el aumento de estafas mejoradas con inteligencia artificial desde el lanzamiento de chatgpt]. The Guardian. <https://www.theguardian.com/technology/2023/mar/08/darktrace-warns-of-rise-in-ai-enhanced-scams-since-chatgpt-release>
- Threatcop. (31 de octubre, 2022). Ataques de Compromiso de Correo Electrónico de Proveedor: Un Peligro Emergente [“Vendor Email Compromise (VEC) Attacks: An Emerging Danger”]. Recuperado de <https://threatcop.com/blog/vec-attacks/>
- The Hacker News. (2023, 15 de julio). WormGPT: Nueva herramienta de IA permite a los ciberdelincuentes lanzar sofisticados ataques cibernéticos (“WormGPT: New AI Tool Allows Cybercriminals to Launch Sophisticated Cyber Attacks”). Recuperado de <https://thehackernews.com/2023/07/wormgpt-new-ai-tool-allows.html>
- Toulas B. (9 de enero, 2023) . Sitios de citas falsos de OnlyFans abusan de la redirección abierta de la Agencia del Medio Ambiente del Reino Unido. (“Fake OnlyFans dating sites abuse UK Environment Agency open redirect”) Recuperado de <https://www.bleepingcomputer.com/news/security/fake-onlyfans-dating-sites-abuse-uk-environment-agency-open-redirect/>
- Universidad de Chile. (5 de abril, 2021). Ciberestafas aumentan un 20% en los últimos meses de la pandemia. Recuperado de <https://tecnologias.uchile.cl/ciberestafas-aumentan-un-20-en-los-ultimos-meses-de-la-pandemia/>
- Unidad Fiscal Especializada en Ciberdelincuencia (UFE-CI). (2021). Informe de gestión de la Unidad Fiscal Especializada en Ciberdelincuencia 2020. Ministerio Público Fiscal. Procuración General de la Nación. República de Argentina. Recuperado de https://www.fiscales.gob.ar/wp-content/uploads/2021/09/UFE-CI_informe-pandemia.pdf
- UK Finance (s.f.) Estafas románticas en aumento durante el confinamiento. (“Romance Scams on the Up During Lockdown”) Recuperado de <https://www.ukfinance.org.uk/press/press-releases/romance-scams-during-lockdown>
- Valverde, I. (21 de abril de 2022). Hacienda indagó a más de 200 empresas por presunto fraude o in-

fracciones tributarias. Recuperado de <https://www.crhoy.com/economia/hacienda-indago-a-mas-de-200-empresas-por-presunto-fraude-o-infracciones-tributarias/>

Velásquez, A. (21 de agosto de 2012). Expertos creen que ley de delitos informáticos debe ser equilibrada en aspectos jurídicos y técnicos. Recuperado de <https://www.ucr.ac.cr/noticias/2012/08/21/expertos-creen-que-ley-de-delitos-informaticos.html>

Villalobos, P. (22 de febrero, 2022) Una denuncia al día por chantajes sexuales en el país; exigen pagos de hasta \$7 mil. Recuperado de <https://www.crhoy.com/nacionales/una-denuncia-al-dia-por-chantajes-sexuales-en-el-pais-exigen-pagos-de-hasta-7-mil/>

Wang, F., & Topalli, V. (16 de noviembre, 2022). Comprendiendo a los estafadores románticos a través de la perspectiva de sus víctimas: Modelado cualitativo de factores de riesgo y protección en el contexto en línea. (“Understanding Romance Scammers Through the Lens of Their Victims: Qualitative Modeling of Risk and Protective Factors in the Online Context”) *Revista Americana de Justicia Penal*. Vol. OnlineFirst.

ENTREVISTAS

Esteban Aguilar Coordinador de la Unidad Especializada en Ciberdelincuencia, Fiscalía General de la República. 7 de julio, 2023.

Teletrabajo en Costa Rica: alcances y limitaciones actuales de su implementación en el sector público y privado

Capítulo

07

Jenyel Contreras Guzmán

El teletrabajo surge en la década de los años ochenta en Estados Unidos, como una medida para “descongestionar las zonas neurálgicas de las grandes urbes a través de una nueva forma de trabajo” (Cámara Oficial de Comercio e Industria de Navarra, 2008, p. 14) la cual buscaba acercar el trabajo a la persona trabajadora y reducir consecuentemente el congestionamiento vial, la movilidad masiva de personas y la contaminación ambiental. Este ha experimentado un crecimiento significativo en todo el mundo en los últimos años, al tiempo que la pandemia de Covid-19 aceleró aún más esta tendencia.

Antes de la pandemia los países que mostraban una mayor adopción del teletrabajo incluían los Países Bajos, Finlandia, Luxemburgo y Estados Unidos, de acuerdo con los datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Sin embargo, la pandemia ha impulsado la adopción del teletrabajo en todo el mundo y muchos países han experimentado un aumento significativo en su uso. Según la OIT, en abril de 2020, durante los momentos más críticos de la pandemia, alrededor del 17% de las personas trabajadoras a nivel mundial estaban teletrabajando a tiempo completo debido a las medidas de confinamiento y distanciamiento social. Asimismo, antes de la pandemia, los sectores que más utilizaban el teletrabajo eran los servicios financieros, las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y el sector de la educación. La crisis del Covid-19 llevó a una adopción más amplia del teletrabajo en una variedad de sectores, incluidos los servicios profesionales, la administración pública, la atención médica, entre otros.

De acuerdo con Llubere (2017) en Costa Rica los antecedentes relacionados con la implementación del teletrabajo en el país se remontan al año 2006 cuando:

La empresa estatal encargada de la electricidad y las telecomunicaciones, el ICE, inició investigaciones sobre el teletrabajo y para el año 2007 puso en práctica un plan piloto con 16 funcionarios. Producto de esta experiencia, se obtuvieron una serie de parámetros que permitieron llegar a concluir los beneficios de esta práctica laboral, donde destaca el aumento en la productividad en cerca de un 30%, se redujeron costos operativos cercanos al 12%, se optimizó el espacio físico, se mejoró la satisfacción laboral y se logró mejorar el cierre de la brecha digital. También se identificó la necesidad de mejorar

procesos, procedimientos, normativa, manejo del cambio cultural y otros aspectos similares.

Asimismo, un evento importante de señalar, fue la organización en el año 2012 del Congreso Internacional de Teletrabajo- “Telework-Costa Rica”, organizado por la Academia Internacional de Teletrabajo- ITA- con la participación de expertos a nivel mundial. En este evento, como en todos los que organiza la ITA-LAC, se emitió la “Declaración San José” donde se plantearon una serie de recomendaciones que sirvieron de base para emitir [los decretos ejecutivos referentes a la norma del teletrabajo en el país].

Posteriormente en el año 2017 el Centro Internacional del Teletrabajo- CIDTT junto con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, elaboraron el “Primer Informe del Estado del Teletrabajo en Costa Rica”, publicación que integra y analiza una serie de variables desde diferentes perspectivas, lo cual ha permitido disponer de un insumo importante para la toma de decisiones y la elaboración de política pública sobre esta materia (p. 44).

En Costa Rica y de acuerdo con los datos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), antes de la crisis del Covid-19, alrededor del 8% de los empleados costarricenses ya realizaban teletrabajo de manera regular. Con la llegada de la pandemia, y de acuerdo con los datos de la Encuesta Continua de Empleo (ECE) del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), en el segundo trimestre de 2020, durante los meses de confinamiento, aproximadamente el 35% de los empleados en Costa Rica trabajaron desde sus hogares. Es decir, una importante cantidad de personas trabajadoras incursionaron en la modalidad de teletrabajo por primera vez durante los momentos más críticos de la pandemia por Covid-19.

En este sentido, el presente capítulo realiza un acercamiento al estado actual del teletrabajo en Costa Rica. El capítulo inicia con una aproximación conceptual y normativa sobre el tema en Costa Rica. En la segunda parte, se presentan datos generales de la ECE del INEC sobre teletrabajo. El tercer apartado corresponde a los resultados del sondeo virtual sobre el teletrabajo en el sector público y privado costarricense, elaborado en el marco del presente capítulo. En el cuarto apartado se reflexiona sobre los alcances y limitaciones de esta modalidad de trabajo. Para finalmente cerrar con algunas consideraciones finales sobre el tema abordado.

7.1. APROXIMACIÓN CONCEPTUAL Y NORMATIVA SOBRE EL TELETRABAJO EN COSTA RICA

En Costa Rica el término teletrabajo es definido en la Ley para Regular el Teletrabajo, N.º 9738, como una:

Modalidad de trabajo que se realiza fuera de las instalaciones de la persona empleadora, utilizando las tecnologías de la información y comunicación sin afectar el normal desempeño de otros puestos, de los procesos y de los servicios que se brindan. Esta modalidad de trabajo está sujeta a los principios de oportunidad y conveniencia (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 2019).

En el artículo 2 de dicha ley, se establece que el teletrabajo es voluntario tanto para la persona teletrabajadora como para la persona empleadora. Asimismo, este se regirá según el acuerdo establecido entre ambas partes. Por otra parte, según el Acuerdo Marco Europeo sobre Teletrabajo (2002) citado por la Organización Internacional del Trabajo (2011) el teletrabajo se define como:

Una forma de organización y/o de realización del trabajo, utilizando las tecnologías de la información en el marco de un contrato o de una relación de trabajo, el cual es un trabajo que podría ser realizado igualmente en los locales de la empresa como fuera de estos locales de forma regular (p.11).

En cuanto al término persona teletrabajadora, esta es definida como la “persona protegida por esta regulación [ley N.º 9738], que teletrabaja en relación de dependencia o subordinación” (Asamblea Legislativa, 2019).

Otro concepto importante de señalar es el telecentro, la Ley No 9738 lo define como un “espacio físico acondicionado con las tecnologías digitales e infraestructura, que le permite a los teletrabajadores realizar sus actividades y facilita el desarrollo de ambientes colaborativos que promueven el conocimiento para innovar esquemas laborales de alto desempeño” (Asamblea Legislativa, 2019). Asimismo, resulta importante definir los tipos de teletrabajo establecidos en la ley N.º 9738, dentro de los cuales destacan:

- **Teletrabajo domiciliario:** modalidad del teletrabajo en el que las personas trabajadoras ejecutan las actividades laborales desde su domicilio.
- **Teletrabajo móvil:** modalidad del teletrabajo mediante la cual las personas trabajadoras “realizan sus funciones de manera itinerante, ya sea en el campo o con traslados constantes, con ayuda del uso de equipos móviles que sean fácilmente utilizables y transportables” (Asamblea Legislativa, 2019)

En Costa Rica, el MTSS como ente rector en materia de trabajo, política laboral y seguridad social, es quien tiene a su cargo la regulación del teletrabajo. A nivel normativo, el teletrabajo tiene su origen en el año 2008 con la promulgación del Decreto Ejecutivo N.º 34704-MP-MTSS “Promoción del Teletrabajo en las Instituciones Públicas”, el cual tuvo como finalidad:

Promover y regular el teletrabajo en las instituciones del Estado, como instrumento para incrementar la productividad del funcionario, el ahorro de combustibles, la protección del medio ambiente, y favorecer la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, mediante la utilización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) (Poder Ejecutivo, 2008).

En la actualidad, existen doce antecedentes normativos, entre proyectos de ley, decretos ejecutivos y directrices, que norman la implementación del teletrabajo en el país en situaciones ordinarias y contingentes. Sobre la implementación del teletrabajo en situaciones de contingencia, se observa el caso de la promulgación del Decreto Ejecutivo N.º 35434 de 2009, durante la emergencia sanitaria por la influenza. El Decreto Ejecutivo N.º 20121 de 2017, como medida contingente ante la construcción del puente sobre el río Virilla. Así como las Directrices de 2020, N.º 073 sobre las medidas de atención y coordinación interinstitucional ante la alerta sanitaria por el Covid-19, y N.º 077 sobre el funcionamiento de las instituciones estatales durante la declaratoria de emergencia nacional por Covid-19.

Los doce antecedentes normativos en materia de teletrabajo en el país son presentados en la figura 7.1.

En Costa Rica, el teletrabajo ha sido considerado como una modalidad de organización del trabajo voluntaria, tanto para la persona empleadora como para la persona trabajadora. Por lo que:

La modalidad del teletrabajo solo modifica la organización y forma en que se lleva a cabo el trabajo y no afecta las condiciones laborales. Así, los beneficios y obligaciones de las personas teletrabajadoras y los de aquellas que realicen funciones equiparables en las instalaciones físicas de la empleadora deben ser los mismos.

Dentro de los deberes de las personas teletrabajadoras se encuentran cumplir con los horarios pactados y mantenerse localizables durante toda la jornada laboral; cumplir con los criterios de evaluación, medición y control establecidos en el contrato o la adenda; y sujetarse a las políticas y códigos de la empresa. También deberán informar cuando no puedan realizar sus labores o se vean interrumpidas, o cuando las herramientas, materiales e implementos que les hubieran sido entregados sufrieran algún daño o imprevisto que impida su utilización.

Sin contravenir las disposiciones sobre la jornada laboral estipuladas en el Código del Trabajo, la ley prevé que el horario de trabajo podrá ser flexible siempre y cuando ello sea previamente acordado por las partes y no afecte el desarrollo de las actividades y los procesos de trabajo. En marzo de 2022 se aprobó una reforma a la ley que señala que se considera abandono de trabajo que el teletrabajador

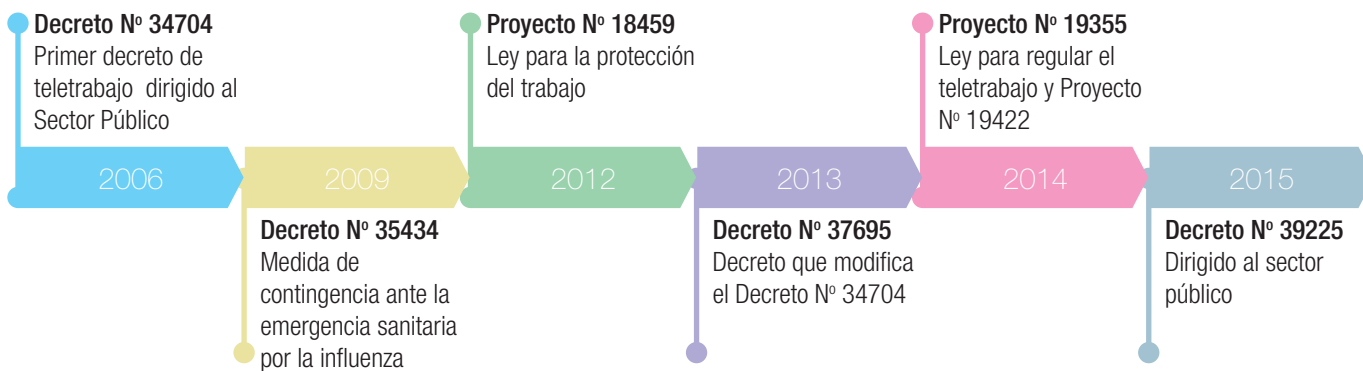
no esté disponible en los horarios previamente acordados. Asimismo, regula el derecho a la desconexión señalando que “la persona teletrabajadora tendrá derecho a la desconexión digital fuera de la jornada u horario establecido, salvo que se trate de situaciones imprevistas y urgentes, en las que se debe contar con su anuencia”¹. (OIT, 2022, p. 18).

Lo anterior debido a que los avances tecnológicos han tenido una gran incidencia en las relaciones laborales, y posibilitan que las personas se mantengan conectadas casi de manera permanente mediante sus teléfonos celulares, tabletas y otros equipos que les permiten, por ejemplo, recibir fuera de la jornada de trabajo correos electrónicos, mensajes y llamadas, y sostener reuniones virtuales, todo lo cual afecta su vida privada, personal y familiar. Por lo anterior, se ha estimado necesario regular la conexión y desconexión para propiciar un mejor balance entre la vida personal y la vida laboral de las personas.

Por su parte, la Carta Latinoamericana del Teletrabajo establece los siguientes principios en la materia (ITA-LAC, 2022):

1 Reforma del inciso d) del artículo 9 de la Ley N.º 9738, Ley para regular el Teletrabajo, del 18 de setiembre de 2019, para garantizar la desconexión laboral de los trabajadores. Expediente 22.230 del 7 de marzo de 2022. Cuarta Legislatura. Segundo período de sesiones ordinarias. Departamento de Comisiones Legislativas. Área de Comisiones Legislativas III. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica.

Figura 7.1. Antecedentes normativos del teletrabajo en Costa Rica



Principio 1: El teletrabajo en la gestión laboral

La práctica del teletrabajo en las organizaciones públicas y privadas, así como las personas que trabajan de forma independiente bajo esta modalidad, debe considerar en todos sus extremos las normas de cada país relacionadas con el derecho al trabajo que contemplan la Constitución Política, el Código de Trabajo, la Jurisprudencia y leyes específicas que se han emitido en materia de trabajo y teletrabajo. De igual forma, el teletrabajo se debe aplicar siguiendo lo que establecen los convenios y adhesiones internacionales en materia de los Derechos Fundamentales del Trabajo, los Principios del Trabajo Decente, los Objetivos de Desarrollo Sostenible, particular el ODS-8 “Trabajo Decente y Crecimiento Económico”.

Principio 2. Derechos de las personas teletrabajadoras

Las personas teletrabajadoras, en relación de dependencia, tienen los mismos derechos de las personas cuyo trabajo se realiza de forma presencial, ya que el teletrabajo modifica única y exclusivamente la organización y la forma en que se efectúa el trabajo, sin afectar las condiciones de la relación laboral de la persona teletrabajadora, quien mantiene los mismos beneficios, derechos y obligaciones de aquellos que desarrollan sus funciones de forma presencial en las instalaciones físicas de la organización empleadora.

Principio 3. Obligaciones de las personas teletrabajadoras

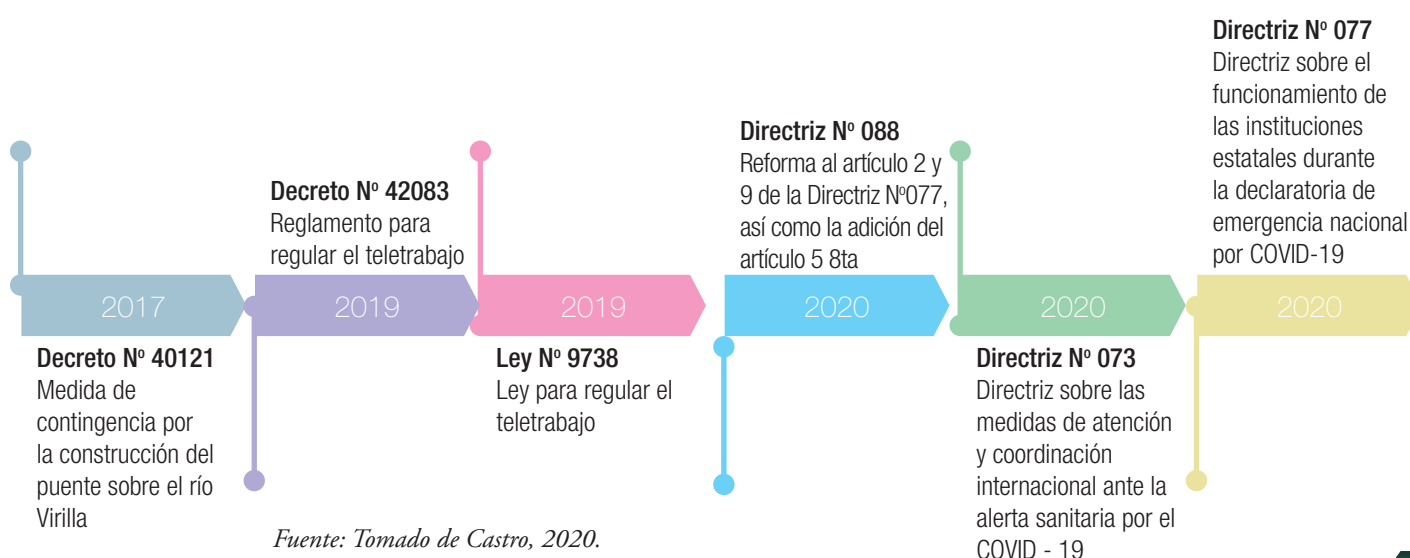
Las personas teletrabajadoras, al igual que las personas cuyo trabajo se realiza de forma presencial, deben cumplir con las jornadas establecidas, los criterios de medición, evaluación y control que se acuerden en el contrato o agenda de teletrabajo, así como sujetarse a las políticas y los códigos de la organización empleadora en lo que respecta a las relaciones laborales, comportamiento, confidencialidad, manejo de la información, horarios de trabajo establecidos y demás disposiciones aplicables.

Principio 4. Derechos de los empleadores

La organización empleadora, de acuerdo con las condiciones particulares que defina la administración, ya sea por medio de una mesa de diálogo con sus trabajadores, o por definición de las autoridades competentes, tiene el derecho a definir si aplica la modalidad de teletrabajo entre las personas trabajadoras. Así mismo, cuando la modalidad de teletrabajo se encuentre implementada, la organización empleadora puede eliminar esta práctica laboral siguiendo un debido proceso de comunicación previa.

Principio 5. Obligaciones de los empleadores

La organización empleadora tiene la obligación de mantener los derechos laborales establecidos en el contrato de las personas que apliquen el teletrabajo bajo una relación de



dependencia en temas como el salario, las vacaciones, acceso a la capacitación, las prestaciones laborales, servicios de salud y otros aplicables a todo el personal. Así mismo, de acuerdo con sus posibilidades y lo que establezca la legislación propia de cada país, podrá dotar de los insumos necesarios para que la persona teletrabajadora realice sus actividades. El empleador debe eliminar toda normativa, medida o práctica que pudiera producir arbitrariamente un trato discriminatorio o desigual para las personas teletrabajadoras y cualquier otra acción, omisión, segregación, preferencia o exclusión que menoscabe o anule la igualdad de oportunidades y de trato, para las personas teletrabajadoras en el marco de los derechos humanos.

Principio 6. Acceso a la información

Las organizaciones deben facilitar que a las personas teletrabajadoras se les brinden las facilidades para que desde el lugar en que se encuentren laborando tengan acceso a toda la información pública y organizacional de carácter no privado, que les permita realizar con eficiencia y eficacia su trabajo, su formación y su desarrollo personal.

Principio 7. Acceso a internet

El acceso a internet es una condición indispensable para aplicar el teletrabajo y es un medio para promover la empleabilidad en regiones donde hay pocas fuentes de empleo y favorecer el ingreso al mercado laboral de los grupos más vulnerables. Sobre el particular, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en el año 2011 declaró el acceso a internet como un derecho humano por ser una herramienta que favorece el crecimiento y el progreso de la sociedad en su conjunto, lo cual se encuentra enmarcado en el artículo N°19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Para cubrir los costos que representa el acceso a internet en los grupos más vulnerables, se pueden establecer alianzas público-privadas con actores locales como los Municipios, proveedores de internet y las empresas.

Se recomienda que los gobiernos de la región, por medio de sus entes especializados, promuevan la creación de políticas públicas y alianzas para facilitar un acceso universal a internet a partir de principios de inclusión social y desarrollo territorial, que permita la práctica del teletrabajo en

los grupos sociales que presentan mayor limitación para ingresar al mercado laboral, así como habilitar espacios locales y comunales para la práctica del teletrabajo.

Principio 8. Derecho a la desconexión

Se sugiere que el tiempo de desconexión sea de al menos doce horas continuas en un periodo de veinticuatro horas. Igualmente, se debe limitar que el empleador establezca comunicaciones y formule órdenes u otros requerimientos en días de descanso, permisos o días feriados de las personas trabajadoras, salvo que exista acuerdo de las partes y cuando por razones de emergencia debidamente justificadas, la persona teletrabajadora deba abandonar la desconexión.

Principio 9. Acceso a la salud ocupacional

Este principio se extiende al derecho de condiciones de trabajo seguro y saludable, según la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa. Estas medidas tendientes a promover la salud mental y prevenir accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, sostienen los aspectos claves de un teletrabajo seguro, saludable y libre de violencia y acoso laboral.

Principio 10. Acceso de los grupos vulnerables al teletrabajo

Muchas personas que poseen la formación y las competencias adecuadas para un determinado cargo no logran ingresar al mercado laboral porque residen en zonas rurales, o poseen alguna discapacidad o son mujeres jefas de hogar, o bien por la edad. Se recomienda que las empresas y las instituciones en el marco de la Responsabilidad Social, definan políticas y procedimientos que permitan contratar por medio del teletrabajo a personas en estado de vulnerabilidad en las diferentes regiones del territorio nacional.

Principio 11. Acceso a la información

Para el caso específico del teletrabajo, se requiere disponer de una serie de conocimientos y habilidades que le permita a la persona teletrabajadora desarrollar sus actividades de forma adecuada, para lo cual es necesario establecer un

perfil que contemple aspectos como técnicas para planificar el trabajo, métodos para optimizar el tiempo laboral, formas para cumplir las metas asignadas, el uso de las tecnologías digitales, la comunicación asertiva en ambientes virtuales, técnicas para manejar las relaciones laborales y familiares, normas de salud ocupacional, entre otros.

Principio 12. La evaluación y certificación del teletrabajo

Se recomienda que la práctica del teletrabajo se evalúe y certifique en tres dimensiones. La primera dirigida a las personas teletrabajadoras, si cumplen con las competencias, habilidades, productividad y condiciones de calidad de vida. La segunda dirigida a las organizaciones, para determinar si el programa de teletrabajo está cumpliendo con sus objetivos. La tercera, a nivel del Estado para evaluar el impacto en el tránsito, el consumo de combustibles, la generación de empleo en las regiones y grupos vulnerables.

Principio 13. El teletrabajo y la modernización organizacional

La puesta en práctica del teletrabajo tiene un efecto multifactorial e interdisciplinario en una serie de acciones vinculadas con la modernización del trabajo, tales como: la simplificación y automatización de trámites, la optimización de los procesos de trabajo, el uso intensivo de las tecnologías digitales, nuevas competencias laborales, ajustes en los procesos de reclutamiento y selección de personal, actualización de los perfiles de puesto y manuales de cargos, los estilos de liderazgo, la forma de organizar y ejecutar el trabajo, las nuevas técnicas para atender las demandas de los usuarios, entre otros.

La información anterior, nos permite observar que Costa Rica cuenta con importantes antecedentes normativos para regular la implementación de la modalidad de teletrabajo en el país, todos ellos en consonancia con las normas y principios internacionales que regulan la materia. No obstante, dados los importantes avances y coyunturas específicas que han facilitado una creciente incorporación de personas trabajadoras a esta modalidad de trabajo, las normas existentes requieren de una revisión y actualización constante que permita adecuarse de forma pertinente

a los cambios y continuidades del mercado laboral nacional.

7.2. DATOS DE TELETRABAJO – ENCUESTA CONTINUA DE EMPLEO (ECE) - INEC

Con el inicio de la pandemia por Covid-19, la modalidad de teletrabajo tomó relevancia comparada en relación con su presencia en los años anteriores, por lo que el INEC incluyó un módulo de teletrabajo dentro de la ECE, para poder contar con información que permitiera entender dicha situación

Conforme ha ido avanzando la crisis del Covid-19 y conforme se incrementan las medidas sanitarias, la cantidad de personas trabajadoras en modalidad de teletrabajo ha ido en aumento ... la cantidad de personas teletrabajando se triplicó en tan solo un mes y en la actualidad esta cantidad está por cuadruplicarse. Según los registros, a la fecha del día 24 de agosto del 2020 se registran 63 747 personas trabajadoras en modalidad de teletrabajo, tanto del Gobierno Central como del Sector Descentralizado de nuestro país (Castro, 2020, p. 40).

Durante la pandemia, los sectores que más adoptaron el teletrabajo en Costa Rica incluyeron las actividades de servicios financieros, seguros, informática y comunicaciones, así como la administración pública y el sector educativo (secundarias privadas, y universidades públicas y privadas).

No obstante, esta tendencia creciente y generalizada del teletrabajo que se observó durante los momentos más críticos de la pandemia por Covid-19 no se ha mantenido en el tiempo, y contrario a lo esperado, dicha modalidad de trabajo ha tendido a disminuirse en nuestro país.

De acuerdo con los datos de la ECE del INEC, para el II trimestre (abril-mayo-junio) de 2023 el porcentaje de la población asalariada que teletrabaja correspondía al 9,6 % (es decir 154 940 de 1 606 879 personas asalariadas), con una participación de 92 510 hombres y de 62 430 mujeres. En comparación con el trimestre móvil (marzo-abril-mayo) de 2023 se observa una disminución en la cantidad de personas que trabajaban bajo la modalidad de teletrabajo, ya que para este período se contabilizó un

aproximado de 159 mil personas asalariadas que teletrabajan, es decir un 10,1%.

Algunas de las características que se desprenden de la ECE para el II trimestre (abril-mayo-junio) de 2023 se detallan a continuación. Según grupos de edad, la mayor cantidad de población teletrabajadora se ubica en los rangos de edad de 25 a 34 años (68 433 personas), seguido por

el rango de edad de 35 a 44 años (39 183 personas), siendo el rango de edad de 60 años y más el que presenta la menor cantidad de personas teletrabajadoras (2 560). En cada uno de los cinco rangos de edad, se observa una mayor participación de hombres que de mujeres. Es decir, que la mayor cantidad de población teletrabajadora se ubica entre la población de hombres jóvenes. Tal y como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 7.1. Población teletrabajadora según grupos de edad II trimestre del 2023

	Población teletrabajadora	Hombres	Mujeres
15 a 24 años	24 521	15 951	8 570
25 a 34 años	68 433	42 673	25 760
35 a 44 años	39 183	19 567	19 616
45 a 59 años	20 243	12 827	7 416
60 años y más	2 560	1 492	1 068

Fuente: Elaboración propia a partir del INEC-Costa Rica. Encuesta Continua de Empleo (ECE), 2023.

En lo correspondiente al nivel educativo de las personas que realizan teletrabajo, se observa una mayor participación de población teletrabajadora con estudios universitarios con o sin título, es decir 127 556 personas en comparación con las personas teletrabajadoras que cuentan con secundaria completa o incompleta 27 3026. Por lo que se observa semejanzas con la forma en que se desarrollaba la modalidad de teletrabajo antes de la pandemia por Covid-19, con una mayor participación de población trabajadora con estudios técnicos y profesionales. Tal y como se resume en la siguiente cita:

Hoy en día la mayoría de los teletrabajadores se caracterizan por ser “trabajadores del conocimiento”, es decir, por contar con formación técnica y/o profesional. Por ello resulta importante capacitar a los gerentes de las pequeñas y medianas empresas en la definición de los indicadores de evaluación del desempeño de las personas teletrabajadoras, particularmente a los emprendedores que inician sus operaciones con actividades mediante esta modalidad (OIT, 2022, p. 46).

Tabla 7.2. Cantidad de personas teletrabajadoras según grupo ocupacional II trimestre del 2023

	Total	Hombres	Mujeres
Directores, gerentes, profesionales, científicos e intelectuales	70 386	46 115	24 271
Técnicos y profesionales de nivel medio	35 338	19 821	15 517
Personal de apoyo administrativo y trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados	49 104	26 462	22 642

Fuente: Elaboración propia a partir del INEC-Costa Rica. Encuesta Continua de Empleo (ECE), 2023.

Lo anterior se ejemplifica en las siguientes tablas, donde se resume la cantidad de personas teletrabajadoras según grupo ocupacional y la calificación del grupo ocupacional para el desarrollo de la modalidad de teletrabajo.

Igualmente, en lo relacionado al grupo ocupacional en la que mayormente se desarrolla la modalidad de teletrabajo, es posible observar que los hombres con una ocupación calificada como alta son quienes participan mayormente de esta modalidad de trabajo. Tal y como se resume en la siguiente tabla:

Tabla 7.3. Calificación del grupo ocupacional para el desarrollo de la modalidad de teletrabajo II trimestre del 2023

	Total	Hombres	Mujeres
Ocupación calificada alta	105 724	65 936	39 788
Ocupación calificada media	49 216	26 574	22 642

Fuente: Elaboración propia a partir del INEC-Costa Rica. Encuesta Continua de Empleo (ECE), 2023.

En lo correspondiente al sector institucional en el que participa la población teletrabajadora se observa que la mayor cantidad de personas trabajan en el sector privado, 130 086 personas en contraste con las 24 854 personas del sector público. Por tipo de personas teletrabajadora se observa que la mayoría de personas teletrabaja en su vivienda es decir 139 852 personas, mientras que 15 088 personas alterna entre su vivienda y la institución o empresa en la que labora.

Asimismo, la mayor cantidad de personas teletrabajadoras se concentra en empresas cuyo tamaño ronda una cantidad de 10 a 29 personas (13 082 personas).

En lo correspondiente a la frecuencia de días que se teletrabaja, se observa que la mayor cantidad de personas teletrabaja habitualmente de 5 a 6 días, lo cual significa que desarrollan la mayor parte de su jornada laboral bajo esta modalidad de trabajo.

Tabla 7.4. Frecuencia de días que se teletrabaja II trimestre del 2023

	Población teletrabajadora	Hombres	Mujeres
	154 940	92 510	62 430
Teletrabajador ocasional (1 a 2 días)	26 962	15 795	11 167
Teletrabajador frecuente (3 a 4 días)	42 865	20 868	21 997
Teletrabajador habitual (5 a 6 días)	85 113	55 847	29 266

Fuente: Elaboración propia a partir del INEC-Costa Rica. Encuesta Continua de Empleo (ECE), 2023.

Finalmente, pese al importante impulso que significó el crecimiento del teletrabajo durante el período de la pandemia por Covid-19, en la práctica, su aplicación se asoció a características de implementación similares al periodo previo de la pandemia, tales como una mayor participa-

ción de hombres en puestos técnicos y profesionales. Observándose importantes retos en la inclusión de distintos sectores en esta modalidad de trabajo, tal es el caso de mujeres, población adulta mayor, y trabajadores sin calificaciones técnicas – profesionales.

7.3. SONDEO VIRTUAL: ALCANCES Y LIMITACIONES ACTUALES DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL TELETRABAJO EN EL SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO COSTARRICENSE

De acuerdo con Castro (2020):

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en cumplimiento de lo estipulado en el artículo 4 de la Directriz N.º 073-S-MTSS, semanalmente mantiene actualizado un registro de la cantidad de personas que se encuentran teletrabajando en el sector público de nuestro país. En el caso del sector privado, este participa de manera voluntaria por lo cual el registro que se mantiene es muy limitado (p. 40).

A nivel metodológico, cuando el equipo de investigación del PROSIC-UCR se planteó el desarrollo del presente capítulo consideró oportuno tratar de acceder al registro actualizado del teletrabajo en el sector público y privado costarricense que en teoría el MTSS mantiene actualizado semanalmente, para contar con información generalizable y comparable desde 2020 hasta la fecha. Sin embargo, pese a que en reiteradas ocasiones se consultó sobre dicho registro vía telefónica y por correo electrónico, no se obtuvo respuesta. Únicamente en marzo de 2023 se nos indicó vía correo electrónico que nuestra consulta sería trasladada y que se atendería según las competencias correspondientes, situación que no sucedió, y que significó limitaciones metodológicas para el desarrollo del presente capítulo.

Al tiempo que, se desconoce si el registro existe, si este se mantiene actualizado semanalmente tal y como establece la directriz N.º 073-S-MTSS, donde el MTSS es el responsable de su creación, actualización y resguardo. Qué tipo de información sería la que se recolecta, y en el caso de existir dicha información, qué tipo de uso recibe.

En este sentido, para el desarrollo del presente capítulo, se planteó la creación de un **sondeo virtual** (ver anexo 7.1.) que permitiera recabar información no generalizable -dadas las limitaciones de tiempo, recursos y acceso a bases de datos-, pero valiosa para la comprensión de los alcances y limitaciones de la implementación del teletrabajo en el sector público y privado costarricense.

En este sentido, se habilitó un sondeo virtual desde el 5 de mayo hasta el 21 de junio de 2023, mediante un formulario de Google Forms. Para su divulgación se contó con el apoyo del Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP) – UCR, del Colegio de Profesionales en Sociología de Costa Rica, de la Cámara Costarricense de Tecnologías de Información y Comunicación (CAMTIC), de la Cámara de Infocomunicación y Tecnología (Infocom), del Colegio Profesional de Trabajadores y Trabajadoras Sociales de Costa Rica, y del Colegio de Profesionales en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, quienes compartieron el formulario y la invitación a participar del sondeo con sus bases de datos.

En total se recibieron 448 respuestas, no obstante, las primeras dos preguntas funcionaban como filtro, al consultarle a las personas primero si estaban trabajando actualmente y segundo si realizaban teletrabajo, ya que estos eran dos requisitos para continuar con el sondeo. Por lo que las respuestas validas se redujeron a 327.

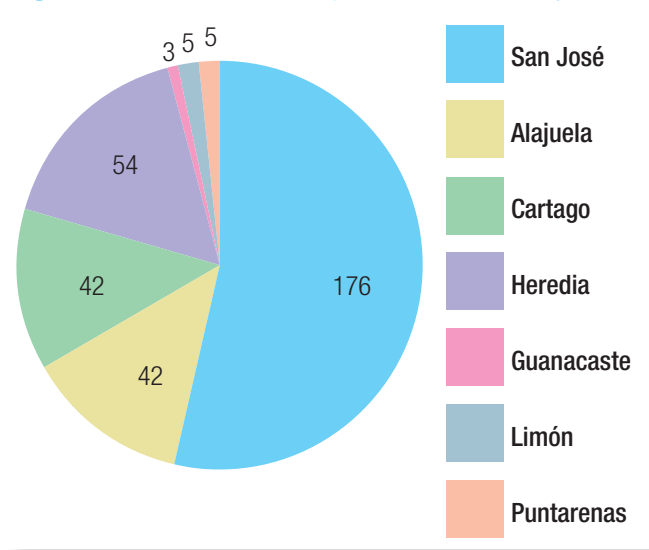
Del total de las 448 respuestas, 367 personas (81,9%) señalaron estar trabajando en el sector público, 55 (12,3%) en el sector privado, 11 (2,5%) mediante servicios profesionales, mientras que 15 (3,3%) indicaron no estar trabajando actualmente. A la vez que al consultarles si realizaban teletrabajo 327 (73%) mencionaron que sí y 121 (27%) que no.

Del total de las 327 personas que estaban teletrabajando se observa que el promedio de días que realizan sus actividades laborales desde el hogar corresponde a 3,5 días semanales, es decir lo que el INEC considera como teletrabajo frecuente.

Respecto al lugar de residencia de las personas participantes del sondeo virtual, se identificó que la mayoría reside en San José (176 respuestas, 53,8%), seguido por Alajuela y Cartago (42 respuestas, 12,85% para ambos casos), Heredia (54 respuestas 16,5%), Puntarenas y Limón (5 respuestas, 1,5% en ambos casos) y Guanacaste (3 respuestas, 0,9%). Tal y como se observa en el siguiente gráfico. Estos datos se asemejan a los presentados en la ECE del INEC, en donde se observa que la mayor cantidad de personas teletrabajadoras se encuentran ubicadas en zonas urbanas del Gran Área Metropolitana (GAM), situación que ha sido característica de la forma en que se ha implementado la modalidad de teletrabajo en el país antes y durante la pandemia por Covid-19. Es decir, persisten importantes

retos en la generalización de la modalidad de teletrabajo fuera de las áreas urbanas de la GAM, lo cual se asocia a su vez al acceso a puestos de empleo (cantidad y variedad) en zonas rurales, y al tipo de actividades laborales desarrolladas, orientadas mucho más a las labores agrarias.

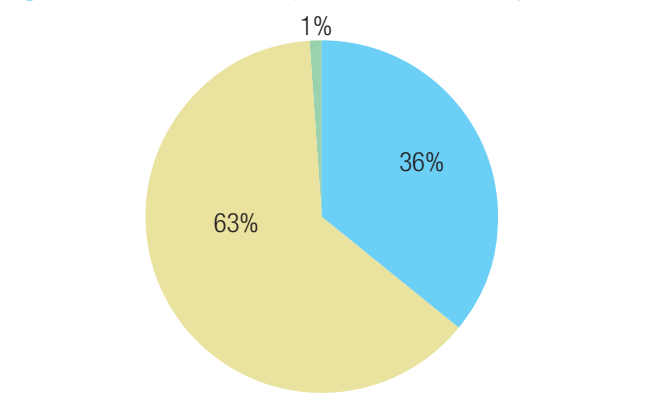
Figura 7.2
Lugar de residencia de las personas teletrabajadoras



Fuente: Elaboración propia a partir de sondeo virtual, (2023).

En relación con el sexo de las personas participantes, 207 (63,3%) mencionan ser mujeres, 118 (36,1%) hombres y 2 personas (0,6%) se identificaron como personas no binarias u otro. Tal y como se observa a continuación. Esta relación sexo – persona teletrabajadora, pese a no ser estadísticamente significativa ni generalizable, difiere de los datos de la ECE del INEC, en donde se observa una participación mayor de hombres que de mujeres en la modalidad de teletrabajo.

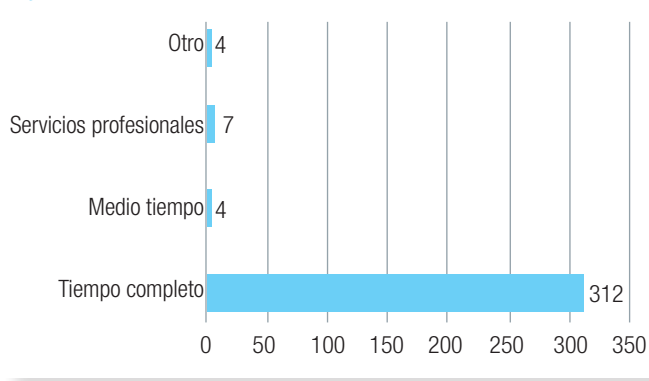
Figura 7.3. Sexo de las personas teletrabajadoras



Fuente: Elaboración propia a partir de sondeo virtual, 2023.

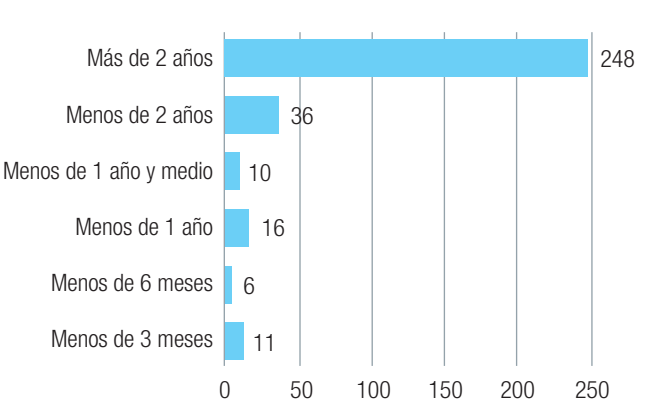
Asimismo, la edad promedio de las personas participantes del sondeo fue de 45 años de edad. Respecto a la jornada laboral que las personas desarrollan actualmente se observa que 312 personas, es decir el 95,4% trabaja tiempo completo.

Figura 7.4. Jornada Laboral de las personas teletrabajadoras



Fuente: Elaboración propia a partir de sondeo virtual (2023).

Figura 7.5. Tiempo de laborar bajo la modalidad de teletrabajo



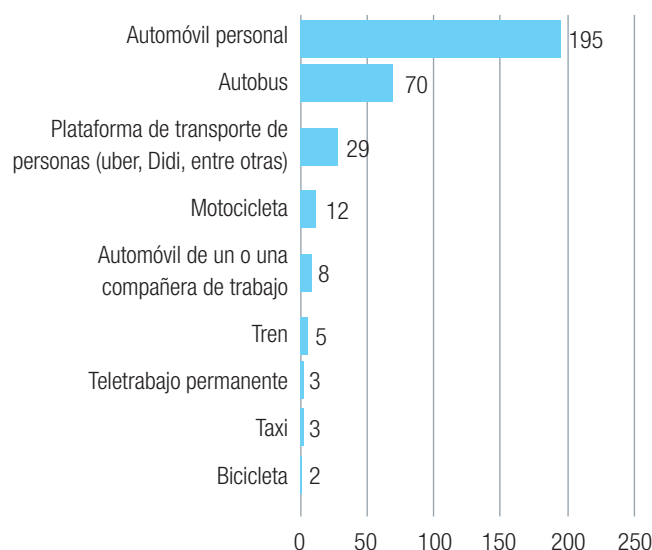
Fuente: Elaboración propia a partir de sondeo virtual (2023).

Del tiempo de laborar bajo la modalidad de teletrabajo, se observa que la gran mayoría de las personas entrevistadas (el 75,8%) tenía más de dos años de laborar en dicha modalidad; mientras que solo el 11% tenía menos de 2 años. Además, fueron muy pocas las personas que señalaron haber empezado a teletrabajar en un plazo menor a los mencionados previamente, tal y como lo resumen los siguientes datos: 248 personas (75,8%) tiene más de dos años, 36 (11%) menos de 2 años, 10 (3,1%) menos

de año y medio, 16 (4,9%) menos de un año, 6 (1,8%) menos de seis meses, y 11 (3,4%) menos de tres meses. Es decir, muy probablemente la mayoría de las personas que participaron del sondeo virtual, iniciaron sus labores bajo la modalidad de teletrabajo durante las etapas de confinamiento y distanciamiento social por la pandemia del Covid-19, tal y como lo muestran los datos del INEC en la materia.

En lo referente al tipo de transporte mayormente utilizado por las personas teletrabajadoras para desplazarse a su lugar de trabajo, se observa que el automóvil personal y el autobús ocupan los dos primeros lugares de importancia. Tal y como se detalla en el siguiente gráfico.

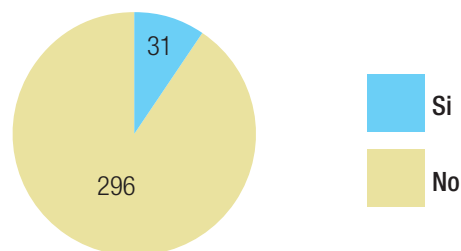
Figura 7.6 Transporte utilizado para ir al trabajo



Fuente: Elaboración propia a partir de sondeo virtual, 2023.

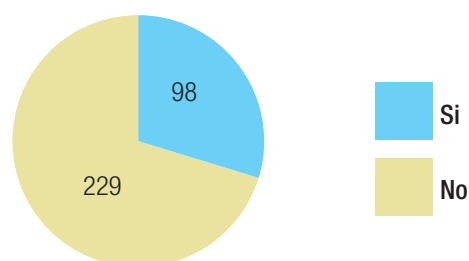
Por otro lado, al consultarle a las personas que, si las tareas que realizan a nivel laboral requieren de supervisión directa de forma constante, 296 (90,5%) de ellas indicaron que no, mientras que 31 (9,5%) personas indicaron que sí. Igualmente, 229 personas señalaron no tener funcionarios (as) a su cargo, mientras que 98 (30%) personas indicaron sí tenerlos. Tal y como se muestra en los siguientes gráficos.

Figura 7.7. ¿Las tareas que realiza requieren de supervisión directa de forma constante?



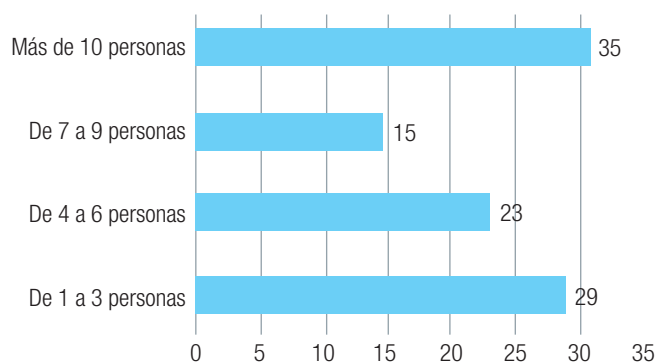
Fuente: Elaboración propia a partir de sondeo virtual, 2023.

Figura 7.8. ¿Tiene funcionarios a su cargo?



Fuente: Elaboración propia a partir de sondeo virtual, 2023.

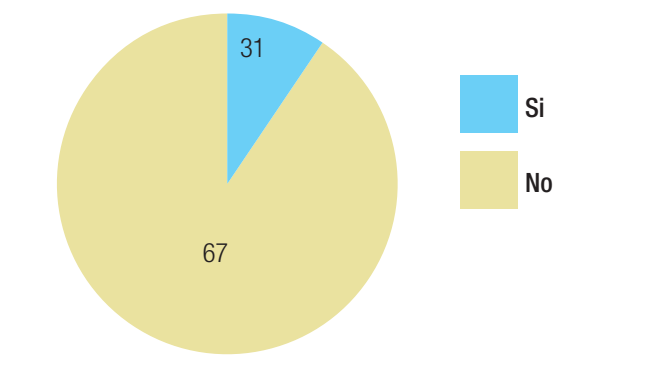
Figura 7.9 Cantidad de personas a su cargo



Fuente: elaboración propia a partir de sondeo virtual, 2023.

Asimismo, 229 personas indicaron tener funcionarios (as) a su cargo. 31 personas indicaron tener más de 10 personas, siendo este el valor más importante, seguido por las 29 personas que mencionaron tener de 1 a 3 personas a su cargo. Por otra parte, al preguntarles si los y las funcionarias que tienen a su cargo requieren de supervisión directa de forma constante 67 (68,4%) personas dijeron que no y 31 (31,6%) dijeron que sí.

Figura 7.10 ¿Los (as) funcionarios (as) que tiene a su cargo requieren de supervisión directa de forma constante?



Fuente: Elaboración propia a partir de sondeo virtual, 2023.

Por otro lado, y en lo que corresponde a los apoyos institucionales con los que las personas trabajadoras podrán disponer para el desarrollo de su jornada laboral durante la modalidad de teletrabajo se observa que:

En principio, las personas empleadoras deben proveer los equipos, programas y valor de la electricidad a la persona teletrabajadora, aunque ello puede variar cuando este, por voluntad, propia, solicite

realizar el teletrabajo con su equipo personal y la persona empleadora lo acepte. En cualquier caso, es obligación del empleador capacitar al teletrabajador en el adecuado manejo y uso de los equipos y programas; y del teletrabajador guardar deber de confidencialidad sobre la información del empleador y los datos a los que tenga acceso como consecuencia de la relación laboral. Es obligación de la persona empleadora informar a la persona teletrabajadora sobre las normas y directrices aplicables en temas de salud ocupacional y riesgos de trabajo, entendiéndose por estos los accidentes y enfermedades que puedan ocurrir como consecuencia del teletrabajo que se desempeñe (OIT, 2022, p. 18).

No obstante, en lo referente a los apoyos institucionales anteriormente mencionados, con los que las personas consultadas han contado durante la implementación de la jornada laboral bajo la modalidad de teletrabajo, las personas mencionaron que lo que más han recibido son las capacitaciones sobre normativa (institucional y/o nacional) de teletrabajo (168 menciones, 51,4%). Asimismo, 106 personas señalaron no haber recibido ningún tipo de apoyo. Es decir, los costos asociados al desarrollo de las actividades laborales en su lugar de residencia han sido cubiertos exclusivamente por las personas teletrabajadoras.

Tabla 7.5. Apoyos institucionales

Apoyos institucionales	Valores absolutos	Porcentaje
Capacitación sobre normativa (institucional y/o nacional) de teletrabajo	168	51,4%
Capacitaciones sobre salud ocupacional, ergonomía, planificación o uso del tiempo durante el teletrabajo	164	50,2%
Capacitaciones sobre ofimática, trabajo remoto o uso de plataformas digitales	129	39,4%
Ninguna de las anteriores	106	32,4%

Fuente: Elaboración propia a partir de sondeo virtual, 2023.

En lo referente a los recursos de los que dispone la persona teletrabajadora para el desarrollo de sus funciones, se observa que lo relacionado con equipo ergonómico (silla, escritorio) así como conexión a internet (móvil o residencial) es cubierto mayormente por la misma persona

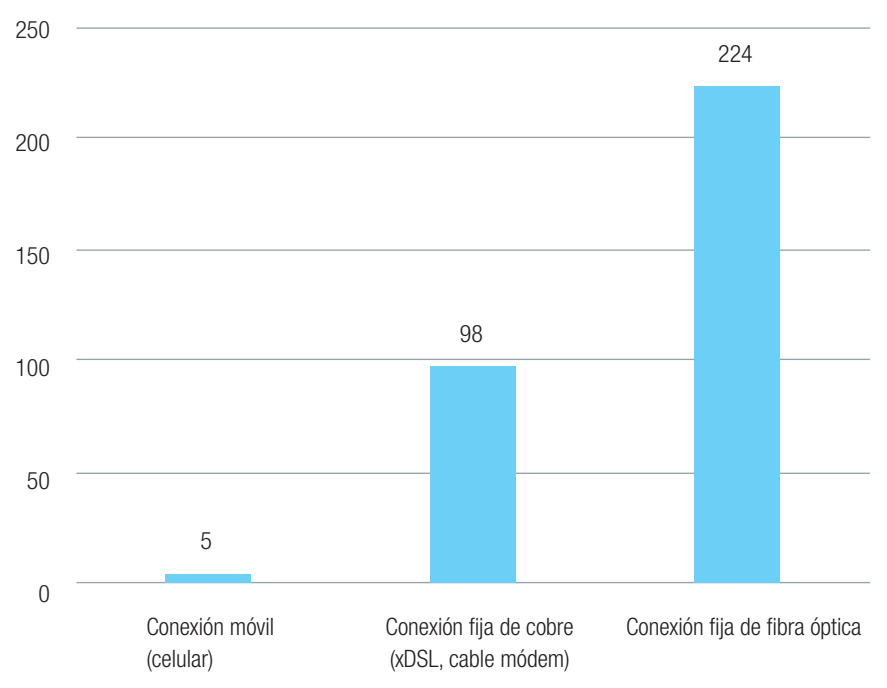
teletrabajadora, mientras que lo relacionado con material de oficina, computadoras y acceso a plataformas digitales, suelen ser suministrados, en su mayoría, por la empresa o institución en la que se trabaja.

Tabla 7.6. Recursos de los que se dispone para realizar teletrabajo

	No tengo	Tengo, personal	Tengo, suministrado por la institución en la que trabajo
Silla ergonómica	47	245	35
Escritorio	18	309	0
Computadora	0	86	239
Material de oficina (como papelería)	66	157	104
Acceso a plataformas digitales institucionales para el desarrollo de sus funciones desde la casa	4	35	288
Teléfono móvil	5	310	12
Teléfono residencial	172	152	3
Pago de conexión a internet residencial	12	310	5
Pago de conexión a internet móvil	15	306	6

Fuente: Elaboración propia a partir de sondeo virtual, 2023.

Figura 7.11. Tipo de conexión a Internet utilizada mayormente para teletrabajar



Fuente: Elaboración propia a partir de sondeo virtual, 2023.

En lo referente al tipo de conexión a Internet mayormente utilizada por la persona teletrabajadora, se observa que casi el 70% de las personas cuentan con conexión fija de fibra óptica para el desarrollo de sus funciones.

Por otra parte, y en lo correspondiente a la variación de costos de los servicios residenciales a los que las personas trabajadoras se han enfrentado durante la implementación de la modalidad de teletrabajo, se observa que las dos categorías en las que las personas señalan haber percibido un mayor aumento de sus costos corresponden a el pago de la electricidad y a la compra de equipos, siendo a su vez el transporte en el rubro en el que se ha observado la mayor disminución de costos. Tal y como se muestra en la siguiente tabla.

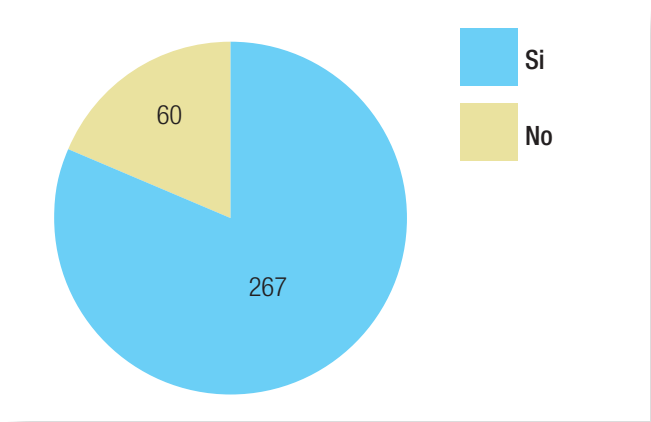
Tabla 7.7. Variación en el costo de los servicios residenciales durante el teletrabajo

	Ha aumentado	Se ha mantenido igual	Ha bajado
Agua	130	191	6
Luz	185	135	7
Conexión a internet (residencial o móvil)	137	187	3
Transporte (pasajes y combustible)	35	35	257
Alimentación	82	161	84
Compra de equipos para el desarrollo de sus funciones (silla, escritorios, computadoras, entre otros)	184	134	9
Compra de licencias (software - programas) para el desarrollo de sus funciones	41	259	27

Fuente: Elaboración propia a partir de sondeo virtual, 2023.

Otro aspecto importante es el hecho de que 267 personas (81,7%) indicaron haber iniciado a trabajar bajo la modalidad de teletrabajo durante la pandemia por Covid-19, situación que como ya se mencionó anteriormente, coincide con las mediciones del INEC en materia del incremento reciente de esta modalidad de trabajo.

Figura 7.12. Inicio de la modalidad de teletrabajo durante la pandemia por Covid-19



Fuente: Elaboración propia a partir de sondeo virtual, 2023.

Por otra parte, y en lo correspondiente a las diversas situaciones que las personas teletrabajadoras experimentaron durante la pandemia por Covid-19 estas mencionaron haber experimentado: una mayor sobrecarga de labores y de cansancio, no tener dificultad para separar la vida laboral de su vida familiar-cotidiana, contar con más descanso y tiempo de ocio, mayor concentración y eficiencia en el desarrollo de sus funciones laborales, mayor ahorro de dinero y una extensión de la jornada de trabajo. Es decir, un balance de situaciones tanto favorables como desfavorables producto del desarrollo de actividades de teletrabajo en el marco de la pandemia por Covid-19.

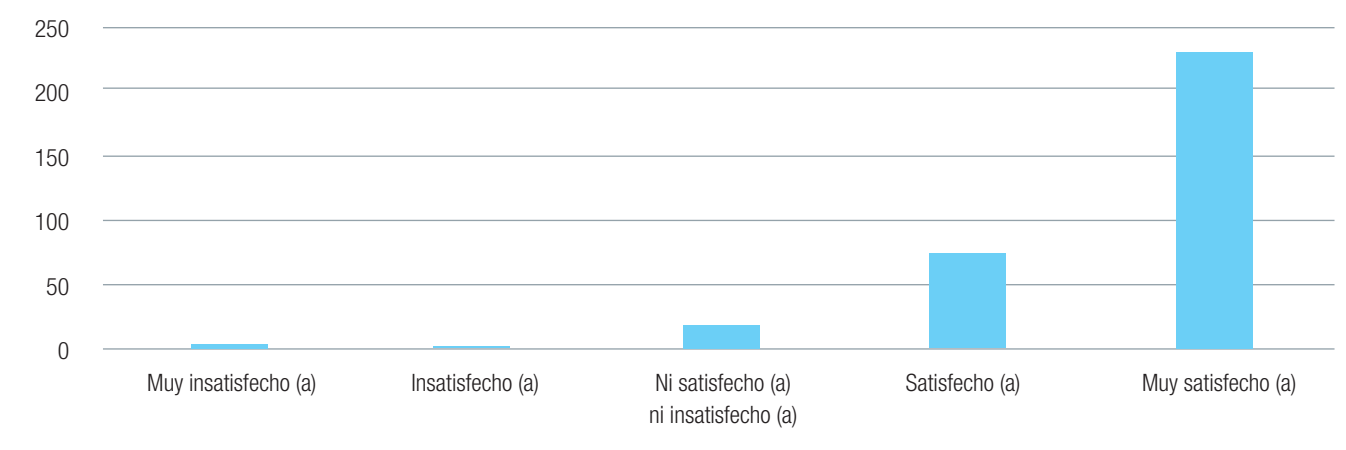
Finalmente, y tomando como referencia el grado de satisfacción de las personas consultadas con la modalidad de teletrabajo es notorio como 230 personas (70,3%) están muy satisfechas con dicha modalidad. En contraste con las tres personas (0,9%) que indicaron estar muy insatisfechas.

Tabla 7.8. Situaciones experimentadas durante la pandemia por Covid-19

	Muy de acuerdo	De acuerdo	Ni de acuerdo, ni en desacuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo
Mayor sobrecarga de labores y cansancio	74	83	72	63	35
Dificultad para separar su vida laboral de su vida familiar-cotidiana	51	71	57	101	47
Mayor descanso y tiempo de ocio	70	81	64	74	38
Preocupación o desinterés por volver a la interacción en espacios de oficina	73	80	86	62	26
Interés por volver a la interacción en espacios de oficina	13	39	111	81	83
Mayor concentración y eficiencia en el desarrollo de sus funciones laborales	190	97	29	9	2
Mayor ahorro de mi dinero	175	80	46	20	6
Poca claridad en el reglamento laboral para el teletrabajo	22	35	77	93	100
Problemas de conectividad para realizar el teletrabajo	6	21	55	110	135
Acoso laboral	2	16	57	63	189
Extensión de la jornada de trabajo	69	84	63	49	62

Fuente: Elaboración propia a partir de sondeo virtual, 2023.

Figura 7.13. Grado de satisfacción con la modalidad de teletrabajo en sus actividades laborales



Fuente: Elaboración propia a partir de sondeo virtual, 2023.

De modo que, los datos anteriormente analizados, si bien no son generalizables, permiten dar cuenta de importantes aspectos que han estado presentes en la puesta en marcha de la modalidad de teletrabajo en nuestro país. Sin perder de vista que la pandemia por Covid-19, como evento disruptivo total, no solo significó un acelerado traslado a esta modalidad de trabajo, sino que además implicó retos específicos resultantes del confinamiento generalizado y el resguardo de la vida. Al tiempo que la normativa institucional existente en el país facilitó que el tránsito generalizado hacia la modalidad de teletrabajo tuviese un respaldo de protección en materia de legislación laboral.

7.4. ALCANCES Y LIMITACIONES DEL TELETRABAJO

En el presente apartado, se realiza un balance general sobre los alcances y limitaciones de la puesta en práctica de

la modalidad del teletrabajo en el país, partir de los datos de la ECE del INEC, durante el IV trimestre (octubre-noviembre-diciembre) de 2022, los cuales muestran que las personas ocupadas teletrabajadoras señalaron como factores positivos asociados a dicha modalidad laboral: una mayor productividad (86,5%), una mayor flexibilización de la jornada laboral (84,5%) y una mayor eficiencia en las cargas de trabajo (78,7%). Siendo los hombres los que indicaron una mayor productividad y flexibilización de la jornada, y las mujeres las que señalaron más eficiencia en las cargas de trabajo.

Asimismo, las personas teletrabajadoras indicaron como factor positivo el recibir capacitación en sistemas o herramientas tecnológicas para teletrabajar (60,4%), al tiempo que consideran que tales cursos y capacitaciones les han mejorada las capacidades y destreza tecnológicas para teletrabajar (63,1%), siendo las mujeres las que mayormente señalaron ambos aspectos, tal y como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 7.9. Factores positivos asociados al teletrabajo

	Hombres	Mujeres
Mayor productividad	64,8 %	63,3 %
Mayor flexibilización de la jornada laboral	76,4 %	64,1 %
Mayor eficiencia en las cargas de trabajo	56,3 %	58,6 %
Recibió capacitación en sistemas o herramientas tecnológicas para teletrabajar	62,6 %	65,7 %
Considera que los cursos y capacitaciones le han mejorado las capacidades y destrezas tecnológicas para teletrabajar	55,6 %	72,8 %

**Valores porcentuales. Población ocupada teletrabajadora total: 131 111, hombres: 73 700, mujeres: 57 411. Fuente: Elaboración propia a partir del INEC-Costa Rica. Encuesta Continua de Empleo (ECE), 2022.*

La misma encuesta, en lo correspondiente al equilibrio familiar y laboral de las personas teletrabajadoras, muestra que hombres y mujeres señalan positivamente aspectos como el equilibrio personal, familiar y laboral (89,2%), la disminución del tiempo de traslado entre el trabajo y el hogar (90,5%) y la satisfacción con las condi-

ciones laborales (87,6%). No obstante, son los hombres quienes presentan los porcentajes más altos en cada uno de estos rubros; e incluso en la categoría sobre mejor organización del tiempo libre las mujeres presentan los porcentajes más bajos (58,6%), tal y como se observa a continuación.

Tabla 7.10. Equilibrio familiar y laboral de las personas teletrabajadoras

	Hombres	Mujeres
Equilibrio personal, familiar y laboral	90,5 %	87,6 %
Disminución del tiempo de traslado entre el trabajo y el hogar	94,7 %	93,4 %
Mejor organización del tiempo libre (deportes, recreativas, otros)	72,6 %	58,6 %
Satisfacción con las condiciones laborales	85,8 %	77,2 %

*Valores porcentuales. Población ocupada teletrabajadora total: 131 111, hombres: 73 700, mujeres: 57 411. Fuente: Elaboración propia a partir del INEC-Costa Rica. Encuesta Continua de Empleo (ECE), 2022.

El análisis de este equilibrio familiar – laboral, también podría ampliarse a la luz de los resultados de la Encuesta Nacional del Uso del Tiempo (ENUT) INEC 2022:

En el año 2022, para las actividades de trabajo, en orden de importancia según la tasa de participación, destaca que alrededor del 98 % de las personas de 12 años y más destinan tiempo a realizar al menos una actividad de trabajo doméstico no remunerado (TDNR) a la semana. No obstante, el tiempo efectivo promedio, así como el tiempo social promedio, evidencian que se mantienen las brechas por sexo, ya que son las mujeres quienes dedican una mayor cantidad de tiempo efectivo por semana, con 32:04 horas (treinta y dos horas y cuatro minutos), entretanto los hombres destinan 15:44 horas, lo que significa que las mujeres dedican en promedio el doble del tiempo que los hombres.

Otra de las actividades en la que la mayor parte de la población dedica tiempo semanal está relacionada con el tiempo libre, sin embargo, el tiempo dedicado por ambos sexos presenta importantes diferencias, ya que en actividades vinculadas al esparcimiento son las mujeres quienes dedican menos tiempo respecto a los hombres, con un total de 36:18 horas y 38:18 horas efectivas, respectivamente (INEC, 2023, p. 49).

En lo correspondiente a iniciar o continuar con estudios

y trabajos secundarios, solamente el 20,8% de las personas teletrabajadoras indicó haber iniciado un trabajo secundario adicional (27,8% hombres y 19,9% mujeres); y en lo correspondiente a iniciar o continuar con estudios el 59,6% de las personas teletrabajadoras lo mencionó (53,3% hombres y 37,8% mujeres).

De los datos anteriores es posible señalar que al finalizar 2022, había más hombres que mujeres en la población ocupada teletrabajadora (73 700 versus 57 411), y que a su vez los hombres presentan mayores porcentajes en los indicadores positivos relacionados al teletrabajo, tales como equilibrio familiar y laboral, el continuar o iniciar con estudios, así como al iniciar con trabajos secundarios adicionales.

Sobre las dificultades para teletrabajar se consultaron tres aspectos: fallas frecuentes en internet, problemas de salud y combinar el teletrabajo con labores domésticas o de cuidado, de estas, el mayor porcentaje (13,1%) correspondió a problemas de salud siendo las mujeres las que más lo señalaron (21,4% mujeres versus 6,7% hombres). Seguido por la combinación de labores domésticas y de cuidado (7,8%) y las fallas frecuentes en internet (6,1%). En todos los casos, fueron las mujeres las que indicaron los mayores porcentajes de dificultades durante la realización del teletrabajo. También es importante señalar la enorme diferencia entre hombres y mujeres en la combinación del teletrabajo con labores domésticas, donde se observa que estas recaen con mucha mayor frecuencia en la mujer.

Tabla 7.11. Dificultades para teletrabajar

	Hombres	Mujeres
Fallas frecuentes de internet	5,9 %	6,4 %
Problemas de salud (lesiones o dolores musculares, depresión, estrés, fatiga visual y auditiva)	6,7 %	21,4 %
Combinar el teletrabajo con las labores domésticas o cuidado de sus hijos o personas dependientes	4,1 %	12,7 %

*Valores porcentuales. Población ocupada teletrabajadora total: 131 111, hombres: 73 700, mujeres: 57 411. Fuente: Elaboración propia a partir del INEC-Costa Rica. Encuesta Continua de Empleo (ECE), 2022.

De igual modo, en los gastos incurridos para teletrabajar el de mayor porcentaje correspondió a ampliar la capaci-

dad y velocidad de internet en el hogar (29,4%), seguido por compra de inmobiliario (28,2%) y compra de equipo tecnológico (17,1%). Los hombres mencionaron haber

incurrido en mayores gastos en los últimos rubros, mientras que las mujeres en el primero de ellos, tal y como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 7.12. Gastos incurridos para teletrabajar

	Población teletrabajadora	Hombres	Mujeres
Ampliar la capacidad y velocidad de internet de su hogar	29,4 %	28,5 %	30,6 %
Compra de equipo inmobiliario (silla, escritorio, entre otros)	28,2 %	29,7 %	26,3 %
Compra de equipo tecnológico (mouse, teclado, monitor, computadora, otros)	17,1 %	18,2 %	15,7 %
Pago de servicios de cuido de menores o personas dependientes	1,7 %	0,0 %	4,0 %

**Valores porcentuales. Población ocupada teletrabajadora total: 131 111, hombres: 73 700, mujeres: 57 411. Fuente: Elaboración propia a partir del INEC-Costa Rica. Encuesta Continua de Empleo (ECE), 2022.*

Otro aspecto que llama la atención en lo referente a los gastos incurridos durante el teletrabajo, tiene que ver con el pago de servicios de cuido de menores o personas dependientes. De acuerdo con los datos de la ECE, únicamente las mujeres señalaron haber incurrido en este tipo de gastos (4,0%). Es decir, en el teletrabajo observamos desigualdades de género que están presentes en las modalidades de trabajo presencial (telecentro), Acrecentándose las desigualdades de género, y la sobrecarga por la combinación de actividades no remuneradas y remuneradas en las mujeres, principalmente aquellas actividades no remuneradas asociadas a los trabajos domésticos y el cuido de otras personas. Situación que diversas investigaciones y los datos de la ENUT 2017 y 2022 evidencian.

Por otro lado, y de acuerdo con el Informe Regional (2022) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en Costa Rica, el teletrabajo era una realidad desde antes de la pandemia por Covid-19 y el contar con una regulación permitió que tanto empleadores como las personas trabajadoras estuvieran preparadas normativamente para hacerles frente a los confinamientos y el traslado generalizado al teletrabajo. Sin embargo, durante la primera etapa de la implementación masiva del teletrabajo se presentaron diversos obstáculos, como la falta de equipo informático adecuado en los hogares, la necesidad de compartir espacios y ancho de banda con otros familiares y las diversas

presiones para las personas teletrabajadoras relacionadas con el ambiente familiar.

La experiencia ha llevado a que, por una parte, la persona trabajadora sea capaz de evaluar por sí misma si cuenta con las condiciones necesarias para llevar a cabo sus actividades de manera remota en su domicilio y en su ambiente familiar; y, por otra parte, a que el empleador cuente con instalaciones tipo *networking* donde, ocasionalmente, puedan acudir los y las teletrabajadores a realizar sus labores.

Asimismo, a fin de evitar la ansiedad y el estrés laboral por el regreso al trabajo presencial —dado el estado de comodidad de personas empleadoras y trabajadoras con la modalidad del teletrabajo—, se están implementando esquemas de trabajo híbrido según los cuales un porcentaje de trabajo continúa realizándose de manera remota y otro de manera presencial, previa determinación de días y horas.

El informe anteriormente citado identifica una serie de retos relacionados con la implementación de la modalidad del teletrabajo, entre los cuales pueden mencionarse los siguientes:

- La falta de incentivos fiscales para que las mejoras realizadas por los empleadores en los hogares de los teletrabajadores sean entendidas como inversiones

que realiza el empleador y se evite el riesgo de que sean percibidas como cargas sociales o salarios en especie. Entre estas mejoras se encuentran las de la infraestructura eléctrica, la dotación de herramientas de trabajo ergonómicas e incluso la implementación de programas de salud emocional.

- Encontrar un balance para que la legislación, con un enfoque de perspectiva de género, coadyuve a que las mujeres teletrabajadoras puedan desempeñar sus obligaciones laborales sin que se recarguen sus actividades relacionadas con el cuidado y la atención familiar.
- La capacitación a pequeñas y medianas empresas para que definan los indicadores de evaluación del desempeño de los teletrabajadores, en especial a los emprendedores que inician sus operaciones llevando a cabo actividades mediante esta modalidad.
- La mejora de la infraestructura de las telecomunicaciones que garantice la conectividad necesaria a nivel nacional, particularmente en función del impulso que se pretende dar a la llegada de trabajadores y prestadores remotos de servicios o nómadas digitales.

Asimismo, en 2021 entró en vigor la ley para atraer trabajadores extranjeros para la prestación de servicios de manera remota, conocidos como nómadas digitales. Con ello, se buscaba fomentar las visitas de larga estancia e incentivar a los inversionistas a desarrollar la infraestructura necesaria para satisfacer la demanda de bienes y servicios de los nómadas digitales. El reto que enfrenta su implementación es la falta de infraestructura digital y de telecomunicaciones en algunas zonas del país, por lo que recientemente se aprobó en segundo debate la Ley para Incentivar y Promover la Construcción de Infraestructura de Telecomunicaciones en Costa Rica (OIT, 2022, p. 19).

De acuerdo con la Academia Internacional de Transformación del Trabajo- ITA y su capítulo para América Latina y el Caribe ITA-LAC (2022), en materia de regulación sobre teletrabajo en Costa Rica falta que se incorpore:

- El contrato de teletrabajo a la Ley de Contrato de Trabajo / Código de Trabajo.
- El derecho a horarios compatibles con las tareas de cuidado.
- Derechos colectivos.

Prestaciones transnacionales

Igualmente, Murizio (2021) señala que en la legislación costarricense sobre teletrabajo no están presentes los siguientes contenidos:

- Información sobre el equipo y la compensación de costos en caso de que la persona trabajadora tenga que proporcionar equipos propios (herramientas, computadoras, entre otras).
- El requerimiento de que tanto las personas supervisoras como las trabajadoras reciban capacitación sobre teletrabajo.
- El que su aplicación requiera alguna forma de consulta con los actores sociales o que incluya una referencia particular a la representación colectiva de las personas teletrabajadoras.
- El que exija a las organizaciones designar una persona dedicada específicamente al teletrabajo (supervisión).
- Referencia al rol de la inspección (personas inspectoras del trabajo o representantes de las y los trabajadores) en el lugar de trabajo de la persona teletrabajadora.

Finalmente, en lo referente al desarrollo de la modalidad de teletrabajo, aún se observan importantes desigualdades laborales asociadas al género, tales como la mayor sobrecarga de actividades laborales y de cuidado en las mujeres; un mejor equilibrio laboral – familiar entre otros; y una mayor participación en dicha modalidad de trabajo en hombres jóvenes con mayores niveles educativos. Es decir, que en materia laboral enfrentamos importantes retos estructurales de inclusión e igualdad que se trasladan también a la modalidad de teletrabajo.

Consideraciones finales

El teletrabajo recibió un importante impulso a nivel internacional a raíz de la pandemia por Covid-19, el confinamiento y el traslado obligatorio hacia esta modalidad de trabajo. Costa Rica por su parte, pudo enfrentar los retos normativos de la implementación del teletrabajo generalizado durante dicha coyuntura, gracias a que en ese momento ya se contaba con una legislación sobre teletrabajo, y se tenían experiencias puntuales sobre el trabajo domi-

ciliar tanto en el sector público como privado, de manera que se facilitó su implementación en diferentes puestos y sectores de la economía. Destaca igualmente, que el país fue pionero en la regulación sobre teletrabajo en América Latina, al tiempo que se plantea la necesidad de analizar y actualizar dicha legislación para incorporar la perspectiva de género, que coadyuve a que las mujeres teletrabajadoras puedan desempeñar sus obligaciones laborales con un mejor balance de su vida laboral y personal. Siendo la sobrecarga de la combinación de las labores remuneradas y no remuneradas (principalmente labores domésticas y de cuidado) uno de los principales retos presentes en materia laboral, sea bajo la modalidad de teletrabajo o no.

No obstante, y pese a que se proyectaba un crecimiento sostenido y generalizado de esta forma de trabajo en distintas ramas de ocupación, para el caso costarricense se ha empezado a observar un decrecimiento de la cantidad de personas que laboran bajo dicha modalidad. Situación que no se aleja de la realidad laboral internacional en donde incluso empresas como Zoom, Meta, Amazon entre otras, solicitan cada vez una mayor presencia de sus empleados en las oficinas. Por lo que parece ser que la modalidad de teletrabajo se orienta cada vez más a un modelo híbrido y no altamente generalizado como lo experimentado durante la pandemia por Covid-19.

En general, la modalidad del teletrabajo se considera beneficiosa para empleadores y teletrabajadores: para los primeros, porque han reducido sus costos fijos al evitar, por ejemplo, alquilar instalaciones físicas de manera permanente; y para los segundos, porque han disminuido sus costos de transporte y alimentación fuera del hogar, además de acortarse sus tiempos de traslado.

No obstante, en la práctica, su aplicación se asoció a características de implementación similares al periodo previo

de la pandemia. Observándose importantes retos en la inclusión de distintos sectores en esta modalidad de trabajo, ya que, aún se observan importantes desigualdades laborales asociadas al género, tales como la mayor sobrecarga de actividades laborales y de cuidado en las mujeres; un mejor equilibrio laboral – familiar entre hombres; y una mayor participación en dicha modalidad de trabajo en hombres jóvenes con mayores niveles educativos. Es decir, que en materia laboral enfrentamos importantes retos estructurales de inclusión e igualdad que se trasladan también a la modalidad de teletrabajo. Situaciones a las que los Estados deberán prestar atención.

Pese a que en principio las personas empleadoras deben proveer los equipos, programas y el costo de la energía eléctrica a la persona teletrabajadora, de acuerdo con los resultados del sondeo, y en lo referente a los recursos de los que dispone la persona teletrabajadora para el desarrollo de sus funciones, se observa que la dotación de equipo ergonómico (silla, escritorio) así como la conexión a internet (móvil o residencial) esta es cubierto mayormente por la misma persona teletrabajadora, mientras que lo relacionado con material de oficina, computadoras y acceso a plataformas digitales, están son suministrados mayormente por la empresa o institución en la que se trabaja.

Asimismo, y en lo correspondiente a la variación de costos de los servicios residenciales durante el teletrabajo, se observa que las dos categorías en las que las personas señalan haber percibido un mayor aumento de sus costos corresponden a el pago de la electricidad y a la compra de equipos, siendo a su vez el transporte en el rubro en el que se ha observado la mayor disminución de costos. Es decir, muchos de los costos de operación han sido trasladados a las personas trabajadoras. Situación que deberá ser abordada en mayor detalle para comprender de forma integral los alcances y limitaciones normativas y operativas de la implementación de la modalidad de teletrabajo en el país.

Jenyel Contreras Guzmán

Socióloga, Máster en Evaluación de Programas y Proyectos de Desarrollo. Docente en la Escuela de Sociología de la Universidad de Costa Rica (UCR) e investigadora del PROSIC. Estudiante del Doctorado en Ciencias Sociales sobre América Central de la UCR.

jenyel.contreras@ucr.ac.cr

REFERENCIAS

- Academia Internacional de Transformación del trabajo (ITA LAC). (2022). Carta Latinoamericana de Teletrabajo: principios fundamentales para aplicar el Teletrabajo en América Latina / ITA-LAC -- 1a ed. -- San José, Costa Rica. ISBN 978 - 9930-9970-0-2.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2019). Ley N°9738 para regular el teletrabajo.
- Castro, L. (2020). *Situación del teletrabajo ante el Covid-19, Costa Rica 2020*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS).
- Cámara Oficial de Comercio e Industria de Navarra. (2008). *Teletrabajo como medida de flexibilidad empresarial*. Disponible en: <http://andresraya.com/wp-content/uploads/2012/04/teletrabajo.pdf>.
- Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC)-Costa Rica. *Encuesta Continua de Empleo (ECE)*. inec.cr.
- Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC)-Costa Rica. (2023). Encuesta Nacional del Uso del Tiempo (ENUT). Principales resultados [recurso electrónico]. ISSN: 2953-7347.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2011). (1ra ed.). *Manual de buenas prácticas en Teletrabajo*. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Unión Industrial Argentina, 2011. ISBN: 978-92-2-325464-3 (versión web pdf).
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). ACT / EMP (2022). *Informe Regional. Perspectiva empresarial sobre la legislación del teletrabajo en América Latina*. Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.
- Maurizio, R. (2021). *Desafíos y oportunidades del teletrabajo en América Latina y el Caribe*. Nota Técnica. Serie Panorama Laboral en América Latina y el Caribe 2021. Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Llubere, J. (2017). *El teletrabajo en Costa Rica*. En: *Primer Informe estado del teletrabajo en América Latina*. (2017). Academia Internacional de Transformación del trabajo (ITA LAC). 1° edición Costa Rica. www.ita-lac.org.

ANEXO 7.1.

Sondeo virtual: alcances y limitaciones actuales de la implementación del teletrabajo en el sector público y privado costarricense

El presente cuestionario tiene como finalidad realizar un sondeo sobre los alcances y limitaciones actuales de la implementación del teletrabajo en el sector público y privado costarricense, a partir de la propia experiencia de las personas funcionarias que en la actualidad se encuentran laborando en la modalidad de teletrabajo.

Esta investigación se desarrolla desde el Programa de la Sociedad y la Información (PROSIC) de la Universidad de Costa Rica (UCR) y se enmarca en la elaboración del Informe Anual sobre la Sociedad de la Información y el Conocimiento 2023, en el cual se incluirán los resultados del presente sondeo. Toda la información que se recopile será presentada de forma anónima y agregada, y será de uso exclusivo para efectos analíticos y académicos.

Para la aplicación del presente formulario, se cuenta además con el apoyo del Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP) de la UCR.

Agradecemos pueda dedicar 10 minutos a completar las siguientes preguntas.

I. Información general

¿Actualmente se encuentra trabajando?

Si, en el sector público

Si, en el sector privado

Si, por servicios profesionales

No

¿Actualmente usted realiza teletrabajo?

No

Si

1. ¿Cuál es su lugar de residencia?

Heredia

Cartago

Alajuela

San José

Puntarenas

Limón

Guanacaste

2. ¿En qué institución pública o empresa trabaja?

3. ¿Cuál es su jornada laboral actual en dicha institución o empresa?

Tiempo completo

Medio tiempo

Servicios profesionales

Otro:

4. ¿Cuál es su sexo?

Hombre

Mujer

Persona no binaria u otro

5. ¿Cuál es su edad actual en años cumplidos?

II. Alcances y limitaciones de la modalidad de teletrabajo

6. ¿Describa lo más detalladamente posible qué tipo de tareas realiza en su lugar de trabajo?

7. ¿Las tareas que realiza requieren de supervisión directa de forma constante?

Si

No

8. ¿Tiene funcionarios (as) a su cargo? Si No 9. ¿Cuántos funcionarios (as) tiene a su cargo? 10. ¿Los (as) funcionarios (as) que tiene a su cargo requieren de supervisión directa de forma constante? Si No 11. ¿Cuál es el medio de transporte que utiliza con mayor frecuencia cuando asiste a su lugar de trabajo? Autobús Tren Taxis Plataformas de transporte de personas (Uber, Didi, entre otras) Automóvil personal Automóvil de un (a) compañero (a) de trabajo Motocicleta Caminando Bicicleta Otro:	12. ¿Cuál es el tiempo aproximado en minutos, que tarda diariamente en llegar a su lugar de trabajo? 13. ¿Desde hace cuánto tiempo labora bajo la modalidad de teletrabajo? Menos de 3 meses Menos de 6 meses Menos de 1 año Menos de 1 año y medio Menos de 2 años Más de 2 años 14. ¿Cuántos días a la semana realiza teletrabajo? 15. ¿Durante la implementación de su jornada laboral bajo la modalidad de teletrabajo, ha contado con alguno de los siguientes apoyos institucionales? (Puede marcar varias opciones) Capacitaciones sobre normativa (institucional y/o nacional) de teletrabajo Capacitaciones sobre salud ocupacional, ergonomía, planificación o uso del tiempo durante el teletrabajo Capacitaciones sobre ofimática, trabajo remoto o uso de plataformas digitales Ninguna de las anteriores

16. Para cada uno de los siguientes recursos indique, si durante el desarrollo de su jornada laboral bajo la modalidad de teletrabajo: cuenta o no con el recurso, y si este fue suministrado por la institución o empresa en la que trabaja.

	No tengo	Tengo, personal	Tengo, suministrado por la institución en la que trabajo
Silla ergonómica			
Escritorio			
Computadora			
Material de oficina (como papelería requerida)			
Acceso a plataformas digitales institucionales para el desarrollo de sus funciones desde la casa			
Teléfono móvil (celular)			
Teléfono residencial			
Pago de conexión a Internet (residencial)			
Pago de conexión a Internet (móvil)			

17. ¿Qué tipo de conexión a Internet utiliza mayormente para teletrabajar desde su hogar?

Conexión móvil (celular)

Conexión fija de cobre (xDSL, cable módem)

Conexión fija de fibra óptica

18. ¿Cuál es aproximadamente la velocidad (en Megas) de su conexión de Internet utilizada para teletrabajar? _____

19. Durante la implementación de su jornada laboral bajo la modalidad de teletrabajo ha observado que los costos de los siguientes servicios en su hogar han:

	Aumentado	Se ha mantenido igual	Ha bajado
Agua			
Luz			
Conexión a Internet (residencial o móvil)			
Transporte (pasajes y combustible)			
Alimentación			
Compra de equipos para el desarrollo de sus funciones (sillas, escritorios, computadoras, entre otros)			
Compra de licencias (software - programas) para el desarrollo de sus funciones			

20. ¿La implementación inicial de sus labores bajo la modalidad de teletrabajo ocurrió durante la Pandemia por Covid-19?

Si

No

21. ¿Observa alguna diferencia en la forma cómo se implementa el teletrabajo en su institución o empresa hoy en relación con la implementación inicial durante la Pandemia por Covid-19? Detalle:

22. ¿Durante la implementación del teletrabajo en sus labores ha experimentado alguna de las siguientes situaciones?

	Muy de acuerdo	De acuerdo	Ni de acuerdo, ni en desacuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo
Mayor sobrecarga de labores y cansancio					
Dificultad para separar su actividad laboral de su vida familiar-cotidiana					
Mayor descanso y tiempo de ocio					
Preocupación o desinterés por volver a la interacción en espacios de oficina					
Interés por volver a la interacción en espacios de oficina					
Mayor concentración y eficiencia en el desarrollo de sus funciones laborales					
Mayor ahorro de mi dinero					
Poca claridad en el reglamento laboral para el teletrabajo					
Problemas de conectividad para realizar el teletrabajo					
Acoso laboral					
Extensión de la jornada de trabajo					

23. ¿Cuál es su grado actual de satisfacción con la modalidad de teletrabajo en sus actividades laborales?

	1	2	3	4	5	
Muy insatisfecho (a)						Muy satisfecho (a)

24. ¿Cuáles serían sus principales recomendaciones para mejorar la manera en que se ha implementado la modalidad de teletrabajo en su institución o empresa? Detalle: _____

¡Muchas gracias por su colaboración!

Estudio bibliométrico sobre la productividad científica de la Universidad de Costa Rica del 2012 a 2022

Capítulo

08

Esteban González Pérez

La producción científica de la UCR busca una transformación constante en los procesos educativos y aborda los problemas de la sociedad costarricense desde enfoques inter, multi y transdisciplinarios; además, mantiene un diálogo permanente con la investigación internacional en las diversas disciplinas del conocimiento, por medio de los artículos publicados en revistas científicas. Los centros, programas e institutos de Investigación, los posgrados, las unidades académicas, las estaciones experimentales y otros espacios de intercambio y creación de conocimiento hacen visible la producción de sus académicos, investigadores y estudiantes a través de las revistas científicas, que son los medios privilegiados para movilizar y difundir de manera oportuna los resultados de cada esfuerzo investigativo.

Los estudios bibliométricos, al utilizar análisis cuantitativos de la producción científica principalmente de los artículos publicados en revistas, proporcionan una comprensión más profunda del panorama investigativo de una institución. Estos análisis permiten la identificación de las publicaciones más influyentes y los autores de mayor relevancia en diversas áreas del conocimiento; además, posibilitan una evaluación objetiva de la difusión e impacto de las investigaciones, mediante la medición de citaciones en otras publicaciones y las colaboraciones académicas con autores de diversas partes del mundo. Este capítulo tiene como propósito aplicar un análisis bibliométrico a los artículos científicos publicados por autores con afiliación de la UCR en la última década, por medio de los datos extraídos de la Web of Science (WoS).

El capítulo se inicia con una breve reflexión acerca de la producción científica en la educación superior en general y, específicamente, en la UCR. A continuación, se aborda la explicación de los estudios métricos y su pertinencia en la evaluación de la literatura científica, detallando los indicadores más representativos. Seguidamente, se proporciona un panorama actualizado de las investigaciones bibliométricas aplicadas en el contexto de la UCR. Luego, se presenta la metodología empleada en el estudio, que se basa en el análisis exhaustivo de 5.143 artículos científicos cuyos autores están afiliados a la UCR, abarcando el período de 2012 a 2022. El capítulo culmina con un análisis y discusión detallados de los resultados obtenidos a través de la herramienta Bibliometrix R, seguido de un conjunto de conclusiones generales que sirven como una síntesis evaluativa.

8.1. LA PRODUCCIÓN DE CONOCIMIENTO EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR COSTARRICENSE

Durante décadas, Costa Rica ha buscado establecer un modelo que garantice la estabilidad económica, social y democrática y, contribuya en el bienestar de las personas. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos, las tensiones en el sector educativo, la atención sanitaria, la desigualdad, así como los conflictos relacionados con la violencia, la corrupción y la polarización política, continúan afectando a los ciudadanos de manera constante.

La pandemia del virus Sars-Cov-2 ha agravado dramáticamente las condiciones de pobreza, desempleo e inequidad en el acceso a la educación y a servicios esenciales para ejercer la ciudadanía. En este contexto, las universidades, especialmente la UCR, están reforzando su compromiso social y buscando contribuir a través de la innovación y la transferencia de conocimientos, con soluciones oportunas a los problemas que impactan la actividad humana y el medio ambiente.

La generación de conocimiento y la formación profesional en diversas disciplinas científicas son dos importantes contribuciones que las universidades buscan transferir para el desarrollo económico y social de un país. En la actualidad, el acelerado avance de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) ofrece oportunidades para competir a nivel local, regional y global; por lo tanto, la disponibilidad de información confiable y pertinente para la toma de decisiones brinda un valor incalculable al desarrollo del sector empresarial. En este contexto, la UCR juega un papel fundamental, ya que su aporte impacta no solo en el desarrollo de la investigación científica, sino también en la mejora de la competitividad.

La producción científica en las universidades juega un papel fundamental en el desarrollo del país, ya que son las principales generadoras de conocimiento científico y tecnológico. Según datos del portal Hipatia del Programa Estado de la Nación (PEN), se estima que un 78% de las publicaciones científicas de las últimas dos décadas provienen de universidades nacionales. Entre ellas, la Universidad de Costa Rica destaca con un 58,5% de la pro-

ducción de conocimiento científico publicado (Sánchez Ramírez, 2022).

La UCR reconoce la importancia de generar conocimiento a través de procesos de investigación con excelencia, ética y compromiso social. Cuenta con la Vicerrectoría de Investigación (VI), la cual ha contribuido al desarrollo de la ciencia y la sociedad costarricense desde su fundación en 1940. Sus acciones se centran en la promoción de la calidad, la gestión de proyectos y la transferencia de conocimiento tanto a nivel nacional como internacional. Esto se logra mediante el fomento de la movilidad académica, la inter y multidisciplinariedad aplicada para abordar preguntas y problemas de investigación, la innovación y el emprendimiento, así como la colaboración con organismos públicos y privados para asegurar el financiamiento que permita expandir sus aportes y alcances.

Las universidades están trabajando en la transferencia de conocimiento a través de sistemas de información que almacenan y divulgan los resultados de investigación. La creación de portales de revistas científicas y repositorios digitales son formas de poner a disposición y de acceso abierto toda la producción intelectual de las personas y equipos de investigación. Gracias al movimiento de acceso abierto y la tendencia conocida como *data sharing*¹, se ponen a disposición de la comunidad científica los datos para que puedan ser distribuidos y reutilizados por otros investigadores. Estas prácticas contribuyen a una mayor transparencia y rendimiento del dinero invertido en las investigaciones (Torres-Salinas, et al. 2012).

Por medio de las plataformas informáticas como el Repositorio Institucional Kérwá y el Portal de revistas académicas, la UCR pone al alcance de la comunidad científica y del público en general, una amplia variedad de documentos (textuales, sonoros, multimediales, imágenes) producidos por las acciones sustantivas de esta institución de educación superior. Las 48 revistas de la UCR son evaluadas por UCRIndex para la medición de su calidad y su situación actual; además, cumplen con los principios del acceso abierto.

1 Data sharing o datos abiertos ofrece la información (por ejemplo: bases de datos, hojas de cálculo) no procesada de los artículos publicados a otros investigadores a través de repositorios y sitios web accesibles al público o el envío de los datos mediante la petición por medios de comunicación personal

8.2. LOS ESTUDIOS BIBLIOMÉTRICOS Y LA MEDICIÓN DE LA LITERATURA CIENTÍFICA

En la actualidad, la ciencia que se encarga de generar información valiosa a partir de grandes conjuntos de datos (big data) es conocida como ciencia de datos. Esta disciplina está cobrando cada vez más protagonismo en la gestión de datos de investigación y su objetivo principal es extraer conocimiento e información de datos masivos, permitiendo la toma de decisiones estratégicas fundamentadas en análisis de datos (Ismail, Asghar y Al Shaheer, 2021). Por lo tanto, los avances en informática y el análisis de grandes cantidades de datos brindan una oportunidad para investigar el comportamiento de la producción científica a nivel local e internacional, escenario de interés para los estudios bibliométricos.

El estudio de la producción científica se realiza a través de diversos factores, como la asignación de tiempo y presupuesto para la investigación, la disponibilidad de recursos tecnológicos, el trabajo en equipo y en redes, las necesidades y la formación del personal investigador, la capacidad de producción y las buenas prácticas en la gestión del conocimiento, entre otros (Sarmiento Tovar, 2020). Desde la perspectiva de los estudios bibliométricos, la literatura científica producida es analizada desde indicadores que permiten establecer relaciones de colaboración, medir el impacto de autores y revistas, identificar temáticas relevantes y analizar el idioma de publicación, entre otros aspectos. Estos indicadores se benefician de plataformas de análisis de la literatura científica como *Web of Science* (WoS) o *Scopus*.

Los estudios bibliométricos en ciencias de la información² se enfocan en las propiedades estadísticas, relaciones y principios asociados a las entidades (artículos, revistas, autores) bajo estudio, con el objetivo de descubrir regularidades en sus distribuciones y dinámicas. Algunos estudios realizados en las primeras tres décadas del siglo pasado fueron más allá de la simple formulación de distribuciones estadísticas, cen-

2 Ciencia de la Información es una disciplina afín a la Bibliotecología, que investiga la creación, organización, recuperación y uso de la información, comprendiendo los procesos de almacenamiento y difusión.

trándose en las relaciones entre cantidad y rendimiento, lo que les permitió establecer leyes. Dos estudios significativos que tuvieron un gran impacto en el desarrollo de la bibliometría fueron llevados a cabo por los matemáticos Alfred Lotka (1880-1949) y Samuel Bradford (1878-1948).

Lotka descubrió un patrón regular en el cual una pequeña cantidad del total de autores produce una gran proporción de la literatura, mientras que la mayoría de los autores solo produce un artículo, lo que se conoce como la Ley de Lotka. Por otro lado, Bradford encontró que un pequeño número de revistas es responsable de la mayor parte de los artículos sobre un tema en particular, y que la distribución disminuye de manera regular hasta llegar a un punto en el cual un gran número de revistas produce solo un artículo sobre ese tema, dando lugar a la Ley de Bradford o Distribución de Bradford. Estas leyes han sido confirmadas en numerosos estudios bibliométricos realizados a partir de la década de 1950. Además de inspirar más investigaciones, establecieron un enfoque general en los estudios bibliométricos que se ha seguido durante décadas (Saracevic, 2017).

Tras la explosión científica que siguió a la Segunda Guerra Mundial y la proliferación de revistas en todas las áreas del conocimiento, llegó la era de la tecnología digital, la cual transformó radicalmente el acceso y la difusión de la literatura científica. Esto a su vez amplió la diversidad de indicadores disponibles para el análisis bibliométrico. Durante la década de 1960, los índices de citas y de referencias bibliográficas se popularizaron enormemente y, a su vez, se automatizaron, lo que permitió una mayor diversidad de entidades para analizar el comportamiento de las publicaciones científicas. Actualmente, se pueden estudiar una amplia variedad de indicadores, como la productividad e impacto de los autores, sus afiliaciones y redes de colaboración, las palabras clave y temáticas utilizadas, el impacto de las revistas y las instituciones involucradas, entre otros. Estos indicadores pueden ser analizados en términos de su frecuencia y relaciones, ofreciendo así un panorama más completo de la actividad científica.

En la actualidad, existen sistemas de información altamente eficientes diseñados para recolectar, organizar y facilitar la búsqueda de información. Estos sistemas incluyen aquellos que brindan acceso a textos completos, como bases de datos, repositorios digitales y portales de revistas, así como aquellos que indexan grandes cantidades de datos para apoyar la investigación. Uno de los sistemas más

populares es ISI Web of Knowledge (WoS), desarrollado por la empresa canadiense Thomson Corp.

La idea de utilizar referencias bibliográficas para encontrar y evaluar trabajos científicos fue propuesta y desarrollada durante muchos años por el científico estadounidense E. Garfield. Desde 1964, su compañía (ISI) publicó índices de citas científicas en diversas disciplinas (Chernyi, 2009). Posteriormente, esta compañía fue adquirida por Thomson Corp., quien en los años 90 potenció el acceso a la información científica a través de su plataforma multidisciplinaria WoS. Actualmente, esta plataforma cuenta con más de 12.000 revistas científicas con una cobertura desde 1900 hasta la actualidad en 50 disciplinas relacionadas con las ciencias sociales.

8.3. Resultados de estudios bibliométricos realizados para evaluar la productividad de la UCR

El uso de WoS y su equivalente Scopus han sido utilizados por diversos autores costarricenses para evaluar la productividad de las universidades en revistas científicas, así como de diferentes disciplinas y autores. Un estudio reciente realizado por Sáenz León y Rodríguez Ramos (2021) valora los indicadores métricos relacionados con la productividad por autor, afiliación, nivel de citación e impacto en las universidades estatales de Costa Rica durante el período 2011-2019, utilizando la plataforma Scopus.

Los resultados de este estudio refuerzan la idea previamente compartida de que la mayor productividad científica del país se concentra en las universidades. Además, las publicaciones científicas analizadas abarcan múltiples áreas de la ciencia y revistas de todo el mundo. Destacan dos revistas de la UCR en el segundo cuartil de impacto en el área de Ciencias Biológicas y Agrícolas, así como un grupo de 20 autores que se sitúan en un rango de 5 a 22 publicaciones indexadas por año en Scopus.

Entre los indicadores bibliométricos utilizados, se destaca el uso del índice H, indicador para medir el impacto de las revistas por medio de la citación a sus artículos publicados; por medio una lista de los artículos más citados, sobresalen tres publicados en 2016 con más de 2500 citas cada uno. Una conclusión relevante del estudio de Sáenz León y Rodríguez Ramos (2021) es la necesidad de formar

a los investigadores en el idioma inglés, ya que es el predominante en la publicación científica, con el fin de lograr un mayor impacto en los resultados de las investigaciones.

Bruno Lomonte y Shirley Ainsworth (1999) realizaron un estudio bibliométrico con el propósito de analizar la producción científica de la Universidad de Costa Rica entre 1980 y 1998. Utilizaron datos del Science Citation Index (SCI) en su versión en CD-ROM de la época, evaluando 1936 artículos publicados en 627 revistas científicas. El resultado más significativo revela que la Universidad de Costa Rica es responsable del 55,8% del total de publicaciones a nivel nacional durante el período estudiado. Esta cifra demuestra un incremento notable en la investigación publicada en Costa Rica gracias a los esfuerzos realizados por la UCR.

En un estudio bibliométrico realizado por Rosa Nicaragua Nicaragua en 2013, se analiza la productividad del Centro de Investigaciones Geofísicas (CIGEFI) de la Universidad de Costa Rica a través de sus publicaciones en 69 revistas científicas durante el período de 1979 a 2011. Según la autora, el estudio de la producción científica de los centros de investigación permite evaluar su posición en el campo o disciplina en la que desarrollan sus trabajos. Para este estudio, se utilizó la plataforma WoS y también se consultaron Google Académico y sistemas de información locales.

Los resultados revelan la aplicación del modelo de Lotka en cuanto a la productividad de los autores. De los 230 identificados, la mayoría tiene una sola contribución, mientras que 8 de ellos publicaron más de 10 artículos en el período estudiado, destacándose como los principales productores. El índice de colaboración indica que se requieren en promedio 2.5 autores para producir un artículo.

Un estudio reciente realizado por Rodríguez-Ortiz (2021) examina el comportamiento de la producción científica en la Revista de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica durante el período comprendido entre 2008 y 2013. El estudio utiliza varios indicadores bibliométricos, entre ellos la cantidad y antigüedad de las citas bibliográficas utilizadas en los artículos, la productividad de los autores y los temas de publicación.

Los resultados revelan que se publicaron en promedio 34 artículos por año, lo que suma un total de 207 artículos durante el período de estudio. Al aplicar el modelo de Lotka, se obtuvieron los resultados esperados: un autor fue el principal productor, mientras que los otros 206 autores se

distribuyeron la producción restante. Estos resultados reflejan cierto grado de colaboración, aunque limitada, ya que el 75% de las publicaciones se realizaron de manera individual. Este estudio pone de manifiesto una tendencia en el área de las ciencias sociales de la UCR a producir con escasa colaboración, situación que puede ser fomentada por la misma universidad debido a la baja valoración que se le otorga a la colaboración en términos de puntuación en las publicaciones para ascenso en régimen académico docente.

8.4. Metodología para la medición de la literatura científica de la UCR en el período 2012-2022

Este estudio toma como base la revisión de publicaciones científicas de tipo artículo en la base de datos WoS del 2012 a 2022, considerando que son años completos y que se pueden comparar unos con otros a partir de distintos indicadores. La estrategia de búsqueda utilizada se basa en la elección de los campos dirección (AD) y afiliación (OG) con distintas maneras de introducir las palabras Universidad de Costa Rica, así como sus respectivas combinaciones con los operadores booleanos AND y OR.

La búsqueda en la WoS se realizó con la siguiente combinación de palabras y operadores booleanos:

OG = (Universidad Costa Rica) OR AD =(Univ Costa Rica* OR Costa Rica Univ OR UCR OR COSTA RICA UNIV* OR Univ* “Costa Rica”)

Se filtraron los resultados obtenidos (n=12.073), seleccionando el rango de años de 2012 a 2022, con el fin de delimitar los años correspondientes para este estudio. Como resultado de este proceso, se obtuvieron 8.538 registros. Adicionalmente, se aplicó un filtro por tipo de documento, priorizando los Artículos como aquellos más representativos en cuanto a recolección, análisis y presentación de resultados en las revistas científicas. Este filtro resultó en un total de 7.142 registros. Por último, se filtraron los resultados por afiliación ubicando 5.143 documentos con afiliación UCR, siendo el universo con el que se decide realizar el análisis. Para ello, se empleó el software Bibliometrix R de RStudio, una herramienta de investigación cuantitativa en cienciometría y bibliometría de código abierto.

Con el paquete Bibliometrix R se logró estudiar las siguientes dimensiones y variables para el análisis bibliométrico:

Dimensiones	Variables de interés
Características de los documentos	Total de documentos Idioma Citación de los artículos anual Palabras clave Publicaciones más citadas
Características de los autores	Número de autores Afiliación de los autores Número de publicaciones Productividad de los autores en el tiempo Autores individuales Coautoría Impacto de los autores
Características de las revistas	Revistas más relevantes Revistas más citadas Ley de Bradford Impacto de la revista Dinámica anual de la revista

8.5. RESULTADOS

El análisis con la herramienta Bibliometrix R de los 5.143 registros recuperados de la Web of Science (WoS) cuya afi-

liación de los autores se vincula a la UCR aporta una serie de resultados generales, que se presentan a continuación (Figura 8.1):

Figura 8.1 . Análisis principal del total de encontrados de la UCR en WoS del 2012 a 2022

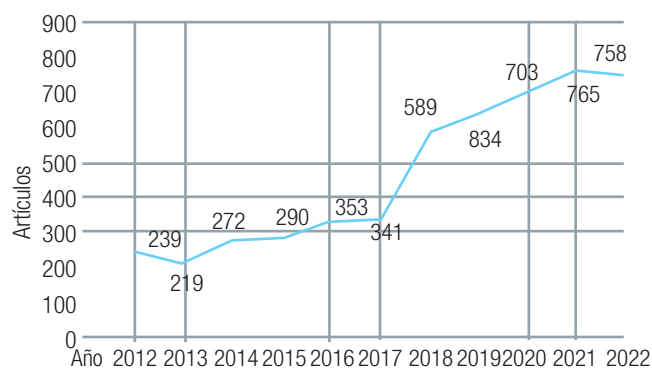


Fuente: información principal tomada de los resultados de Bibliometrix R, 2023.

Otro dato resultante del análisis principal es el de idioma de las publicaciones. El 81% de los artículos analizados se encuentra en idioma inglés, mientras que el 18% se han publicado en idioma español. Esta diferencia no es de sorprender, debido a que la principal corriente del conocimiento científico a nivel mundial utiliza el idioma inglés como medio para hacer llegar los resultados de investigación, lo que beneficia a los autores que publican en este idioma ya que reciben un mayor número de citas y aumenta su índice de impacto.

La variable de “producción científica anual” se refiere a la cantidad de artículos científicos generados durante el período comprendido entre 2012 y 2022. Esta variable nos permite evaluar la actividad y el crecimiento de la producción científica por parte de autores afiliados a la UCR. Según los datos encontrados, durante estos 10 años, aproximadamente el 50% de las publicaciones se logró en un lapso de 7 años. Esto implica que en los últimos años (2019 a 2022), se publicaron un total de 2.860 artículos en revistas indexadas por WoS. La alta productividad en los años finales del período analizado se puede observar en la Figura 8.2.

Figura 8.2. Tendencia de la producción científica anual del 2012 a 2022

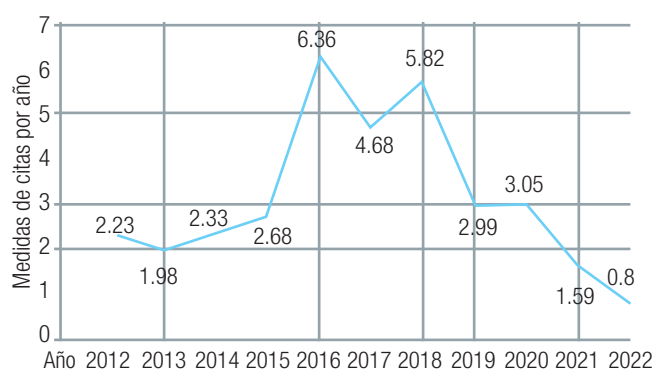


Fuente: Elaboración propia, 2023.

La variable “promedio de citas por año” presenta la cantidad de veces que un artículo científico ha sido citado por otros autores en el período analizado. La media de citas por año alcanza sus números más altos en los años 2016 y 2018. Para el año 2016 el total de artículos recibió en promedio 6,36 citas, mientras que en 2018 se alcanza un promedio de 5,82 citas por artículo (Figura 8.3). Este comportamiento de la citación se justifica debido al aumento

de artículos en revistas científicas para ambos años y que tienen un rango de 5 a 6 años citables desde la publicación de los artículos; a pesar de la alta cantidad de artículos publicados entre 2019 y 2022 la citación por año baja considerablemente por tener una menor disponibilidad de años citables y por la alta cantidad de artículos publicados en los últimos tres años estudiados. Es decir, al dividir la cantidad de citas recibidas por año entre la cantidad de artículos publicados el dato resultante es menor a 1.

Figura 8.3. Evolución del promedio de citas por año del 2012 a 2022



Fuente: Elaboración propia, 2023.

En el contexto de este estudio bibliométrico, se identifica en la Tabla 8.1 a la Revista de Biología Tropical como una de las revistas científicas locales más relevantes e influyentes. Durante un período de 10 años, esta revista ha publicado un total de 225 artículos cuyos autores están afiliados a la UCR. Sin embargo, es importante destacar que este número representa solo un 4,3% del total de artículos analizados en el mismo período ($n=5.143$). Los datos de la tabla en cuanto a publicación en revistas nacionales sugiere una baja endogamia editorial en la universidad, es decir, autores afiliados a la UCR publicando en revistas de la UCR. Asimismo, podría revelar la preferencia de los investigadores por buscar revistas que ofrezcan una mayor visibilidad a sus resultados de investigación, pues la Revista de Biología Tropical, por ejemplo, se ubica en el cuartil de categoría 4.

En una menor proporción de artículos, se encuentran revistas como Agronomía Mesoamericana, Revista de Cien-

cias Sociales, Revista Káñina y Tecnología en Marcha, las cuales tienen entre 68 y 79 artículos publicados. Por otro lado, hay 6 revistas adicionales que se ubican en el rango de 50 o menos artículos publicados. En total, la Tabla 8.1 está compuesta por 11 revistas, de las cuales diez perte-

necen a la UCR y se sitúan en los primeros 12 puestos del ranking de revistas de dicha institución (UCRIndex, 2023). Es importante mencionar que la revista “Revista Rupturas” es parte de la Universidad Estatal a Distancia (UNED).

Tabla 8.1. Revistas científicas más relevantes para el conjunto de artículos publicados del 2012 a 2022

REVISTAS NACIONALES	ARTÍCULOS	REVISTAS INTERNACIONALES	ARTÍCULOS
REVISTA DE BIOLOGIA TROPICAL	225	TOXICON	88
AGRONOMIA MESOAMERICANA	79	PLOS ONE	84
REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES	71	ZOOTAXA	59
REVISTA KANINA	69	SCIENTIFIC REPORTS	55
TECNOLOGIA EN MARCHA	68	PHYTOTAXA	49
POBLACION Y SALUD EN MESOAMERICA	50	JOURNAL OF PROTEOMICS	39
REVISTA EDUCACION	34	ODOVTOS INTERNATIONAL JOURNAL OF DENTAL SCIENCES	39
CUADERNOS INTERCAMBIO SOBRE CENTROAMERICA Y EL CARIBE	30	INTERNATIONAL JOURNAL OF ENVIRONMENTAL RESEARCH AND PUBLIC HEALTH	28
REVISTA RUPTURAS	28	JOURNAL OF ARACHNOLOGY	26
E-CIENCIAS DE LA INFORMACION	24	PLOS NEGLECTED TROPICAL DISEASES	24
PENSAR EN MOVIMIENTO	22	LANCET	23

Fuente: Elaboración propia, 2023.

En la misma Tabla 8.1, puede apreciarse que la revista TOXICON es también relevante dentro de la publicación de artículos de la UCR, gracias al aporte del Instituto Clodomiro Picado y sus estudios relacionados con venenos de serpientes; destacan los aportes de José María Gutiérrez Gutiérrez (55 artículos) y Bruno Lomonte Viglioti (33 artículos) quienes participación en los 88 artículos publicados en esta revista. La Revista PLOS ONE ha experimentado un crecimiento significativo en visibilidad e impacto, con un total de 84 artículos publicados. Este avance se debe a su enfoque de acceso abierto y su amplia cobertura temática multidisciplinaria.

En relación con el tema de visibilidad e impacto, la Tabla 8.2 muestra las revistas científicas en las cuales autores afiliados a la UCR han contribuido, así como la cantidad de

citas acumuladas en los artículos analizados para los años 2012 y 2022. Encabezan la lista las revistas TOXICON (Q3) y PLOS ONE (Q2), que ostentan índices H de 21 y 22, respectivamente. Esto indica que los artículos publicados en estas revistas han sido citados aproximadamente 20 veces, reflejando su notable influencia. Estas revistas se ubican en los cuartiles de categoría 2 y 3. La tercera revista más influyente es Revista de Biología Tropical, que acumula una cantidad de citas muy cercana a PLOS ONE; no obstante, su índice H es inferior y se encuentra en el cuartil 4 dentro de su respectiva categoría. En resumen, las revistas con mayor cantidad de artículos publicados gozan de un reconocimiento significativo en la comunidad científica internacional, y su índice H asegura una mayor difusión de sus resultados.

Tabla 8.2. Revistas científicas influyentes en el conjunto de artículos publicados del 2012 a 2022

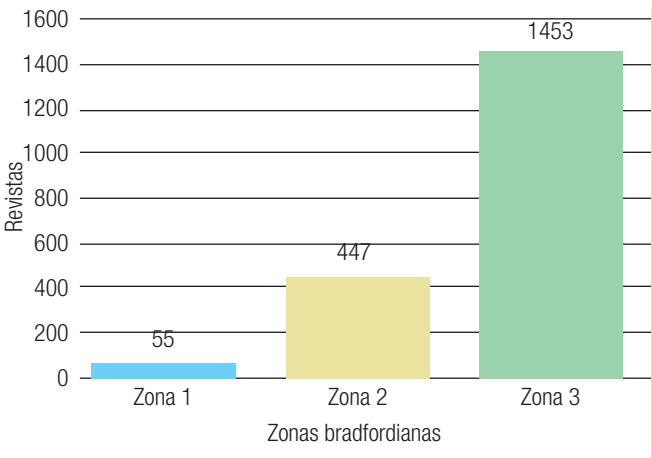
Revistas	Número de citas recibidas	Índice H
TOXICON	3301	21
PLOS ONE	2516	22
REV BIOL TROP	2284	14
SCIENCE	1930	3
P NATL ACAD SCI USA	1922	10
NATURE	1892	7
LANCET	1020	22
GEOPHYS RES LETT	979	2

Fuente: Elaboración propia, 2023.

Como se explicó en la sección teórica de este capítulo, uno de los indicadores bibliométricos más significativos es la Ley de Bradford. Esta ley establece que la mayoría de las publicaciones en un campo del conocimiento se concentran en un número limitado de revistas, seguido de un grupo más amplio de revistas con menos artículos publicados. La Figura 8.4 ilustra las tres zonas bradfordianas, proporcionando detalles sobre la cantidad de revistas ubicadas en cada una. En la **Zona 1**, se identificaron 55 revistas que contienen un total de 1.699 artículos; en la **Zona 2**, se incluyen 447 revistas que contribuyen con un total de 1.748 artículos; finalmente, en la **Zona 3**, se encuentran 1.453 revistas, con cantidades que oscilan entre 1 y 2 artículos. Es evidente que estas cifras resaltan la presencia de 55 revistas que concentran la mayor cantidad de publicaciones realizadas por autores afiliados a la UCR, así como las áreas del conocimiento más representativas.

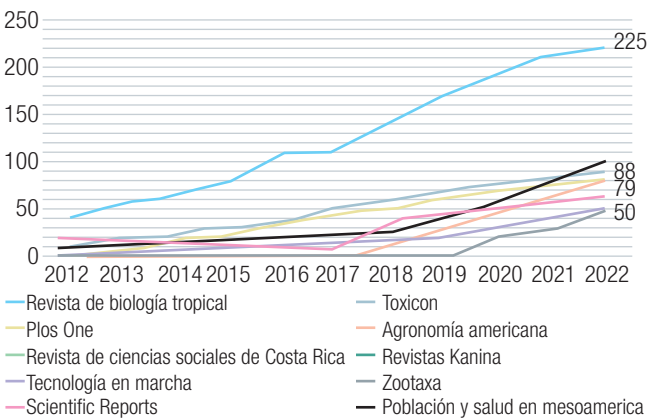
Continuando con el análisis de las revistas científicas que han acumulado la mayor cantidad de artículos durante el período de estudio, se puede examinar su evolución a lo largo del tiempo mediante la Figura 8.5. Se observa una clara tendencia ascendente en las revistas que han acumulado más artículos de autores afiliados a la UCR; es notable el ingreso de varias revistas en el 2017, las cuales han continuado acumulando publicaciones de manera constante en las diversas áreas del conocimiento a las que pertenecen.

Figura 8.4. Análisis de las principales revistas en el campo de estudio según la Ley de Bradford



Fuente: Elaboración propia, 2023.

Figura 8.5. Evolución de la producción de las revistas científicas del 2012 a 2022



Fuente: Elaboración propia, 2023.

La variable de “autores más relevantes” en el análisis bibliométrico identifica a los investigadores que han realizado una mayor cantidad de publicaciones en un campo de estudio específico. En el conjunto de datos analizado, los autores José María Gutiérrez Gutiérrez y Bruno Lomonte Viglioti encabezan la Tabla 8.4 con una destacada cantidad de artículos acumulados durante el período 2012-2022. Ambos autores son reconocidos por sus significativas contribuciones a la investigación global en venenos de serpientes a través del Instituto Clodomiro Picado.

Además, se destaca la presencia del autor Jorge Cortés, quien ha publicado un total de 99 artículos en el campo de biología marina, ecología y biodiversidad. Asimismo, la investigadora Georgina Gómez Salas ha aportado con 57 artículos en temas relacionados con nutrición y salud pública. Los demás autores que forman parte de la tabla han contribuido con cerca de 45 artículos o más en revistas indexadas por WoS, consolidando su participación en la generación de conocimiento en sus respectivas áreas de investigación; cabe destacar que buena parte de los autores de la tabla forman parte del Instituto Clodomiro Picado cuyas publicaciones tienen un alto grado de colaboración.

Tabla 8.4. Autores más relevantes en su campo de estudio del 2012 a 2022

Autores	Artículos
José María Gutiérrez	190
Bruno Lomonte	138
Jorge Cortés	99
Georgina Gómez Salas	57
Carlos E. Rodríguez Rodríguez	52
Luis Sandoval	51
María Herrera	46
Mauren Villalta Arrieta	46
Gilberto Barrantes	45
César Rodríguez	45
Álvaro Segura	45
Mariángela Vargas	45

Fuente: Elaboración propia, 2023.

Continuando con el análisis de los autores, la variable “autores más citados” tiene como objetivo identificar a aquellos investigadores cuyas publicaciones han sido citadas en un número significativamente alto dentro del campo específico de conocimiento al que pertenecen sus contribuciones, lo que los convierte en figuras influyentes en su área. En la Tabla 8.5, el investigador José María Gutiérrez Gutiérrez ocupa el primer lugar con un total de 5.161 citas reci-

das, seguido por Bruno Lomonte Viglioti con un acumulado de 2.623 citas. Estos autores no solo se destacan por su productividad en la última década, como se evidencia en la tabla anterior (Tabla 8.4), sino que también obtienen una notable visibilidad internacional debido al alto número de citas recibidas y a su índice H, que refleja la cantidad de citas recibidas por artículo (Tabla 8.5).

Otros investigadores, como Eric Alfaro, Carlos Rodríguez Rodríguez y Jorge Cortés, también han acumulado más de mil citas en el total de sus trabajos, y sus índices H se mantienen en un rango similar, oscilando entre 17 y 20. El grupo restante de 8 autores en la tabla realizan contribuciones significativas en sus respectivos campos de conocimiento, lo cual se refleja tanto en sus índices H como en la cantidad de citas recibidas durante el período analizado. Para cerrar este apartado relacionado con autores, en esta misma tabla se puede visualizar que la mayoría de investigadores incluidos cuenta con publicaciones en todos los años del estudio, es decir, desde el año 2012. Sin embargo, cuatro de ellos inician a sumar tanto publicaciones como visibilidad a partir de este período, es decir, desde 2013 en adelante; siendo Adolfo Quesada-Román quien aparece desde el 2018 en la WoS y cuenta con 42 publicaciones hasta el período del estudio.

A continuación, se proporcionan detalles sobre los artículos más citados de la lista anterior de autores. Estos artículos son considerados de gran influencia en sus respectivos campos de conocimiento, y se incluye información sobre el año de publicación y la cantidad de citas recibidas. La Tabla 8.6 presenta al autor José María Gutiérrez Gutiérrez con el artículo más citado, el cual acumula 605 citas desde su publicación en 2017. En segundo lugar se encuentra el autor Max Chavarría con un artículo publicado en 2013, el cual ha sido citado 201 veces. Además, el autor Eric Alfaro ha contribuido en varios boletines de la *American Meteorological Society*, junto con un amplio grupo de autores a nivel mundial. Para el año 2013, su publicación “Estado del clima” ha acumulado 165 citas. Bruno Lomonte Viglioti, a lo largo de la década analizada, cuenta con una publicación de 2012 que ha obtenido 120 citas. Por último, se presenta una colaboración entre Rodríguez-Rodríguez y Masís-Mora con una publicación del año 2018 que ha acumulado 112 citas. Otra colaboración se destaca en la publicación del autor Julián Fernández, quien en conjunto con José María Gutiérrez y otros autores publicó un artículo en 2016 que ha sido citado en 91 ocasiones.

Tabla 8.5. Autores más citados del 2012 a 2022

Autores	Número de citas	Índice H	Año de inicio
José María Gutiérrez	5161	40	2012
Bruno Lomonte	2623	30	2012
Eric Alfaro	1299	18	2012
Carlos E. Rodríguez Rodríguez	1156	20	2012
Jorge Cortés	1088	17	2012
Max Chavarría	946	13	2013
Mario Masís-Mora	861	17	2014
Julián Fernández	844	17	2016
Georgina Gómez Salas	640	14	2012
Adolfo Quesada-Román	586	16	2018
Federico Bolaños	372	12	2012
Diego Bogarín	347	11	2012
Juan José Alvarado	332	11	2012

Fuente: Elaboración propia, 2023.

En resumen, los 13 autores mencionados en las Tablas 8.5 y 8.6 demuestran una alta productividad y visibilidad internacional tanto por el número de citas que sus trabajos han recibido como por sus colaboraciones con autores de

distintas partes del mundo. Estas colaboraciones contribuyen al fortalecimiento de redes profesionales, la obtención de financiamiento para investigaciones y la confiabilidad en los resultados obtenidos.

Tabla 8.6. Artículos más citados por los autores más influyentes del 2012 a 2022

Autores	Título	Año	Cantidad de citas
GUTIERREZ JM	Snakebite envenoming	2017	605
CHAVARRIA M	Accumulation of inorganic polyphosphate enables stress endurance ...	2013	201
ALFARO EJ	State of the Climate in 2013	2014	165
LOMONTE B	Snake venom Lys49 myotoxins: From phospholipases A(2) to ...	2012	120
RODRIGUEZ-RODRIGUEZ CE	Pesticide monitoring and ecotoxicological risk assessment in surface ...	2018	112
MASIS-MORA M	Pesticide monitoring and ecotoxicological risk assessment in surface ...	2018	112
BOGARIN D	Recent origin and rapid speciation of neotropical orchids in the ...	2017	112
FERNANDEZ J	Combined venomomics, venom gland transcriptomics, bioactivities* ...	2016	91
GOMEZ G	Latin American Study of Nutrition and Health (ELANS) ...	2016	90
CORTES J	Habitat characteristics provide insights of carbon storage in ...	2018	86
QUESADA-ROMAN A	Moisture transport and seasonal variations in the stable isotopic ...	2019	44
BOLANOS F	Not everything is black and white: color and behavioral variation...	2013	42
ALVARADO JJ	Determinants of reef fish assemblages in tropical oceanic islands	2019	36

Fuente: Elaboración propia, 2023.

Un aspecto relevante que permite potenciar la investigación, como se mencionó previamente, es la colaboración entre autores. Esta colaboración se da tanto a nivel interno de la institución y del país, como con autores de otras partes del mundo. Los datos recopilados en este estudio revelan que un 8,20% de los artículos indexados por WoS entre 2012 y 2022 fueron escritos por un único autor; por lo tanto, el 91,80% restante se redactó en colaboración y de este porcentaje, el 66,5% corresponde a coautorías internacionales. En la Tabla 8.7 se puede observar la variable “afiliación de los autores”, que comprende una lista de instituciones de educación superior con las cuales se establecen colaboraciones en la coautoría para impulsar las investigaciones de la UCR analizadas en este estudio.

La Universidad Nacional de Costa destaca por tener el mayor número acumulado de coautorías durante el período estudiado, con 306 artículos, así también hay una importante relación entre autores de la UCR y del TEC con 121 artículos; ambos datos reflejan que hay una colaboración interinstitucional entre universidades públicas costarricenses. En segundo lugar se encuentra la Universidad de California con 201 artículos en coautoría. Destaca también la significativa colaboración con el Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) de España (194 artículos) y la Universidad Nacional de Autónoma de México (185 artículos), ambas afiliaciones que podrían facilitar la comunicación entre autores por ser de habla hispana.

Tabla 8.7. Análisis de las instituciones destacadas en la producción científica del 2012 a 2022

Afiliación	Artículos
UNIVERSIDAD NACIONAL COSTA RICA	306
UNIVERSITY OF CALIFORNIA	201
CSIC*	194
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO	185
UNIVERSIDADE DE SAO PAULO	158
SMITHSONIAN INSTITUTION	152
STATE UNIVERSITY SYSTEM OF FLORIDA	145
SMITHSONIAN TROPICAL RESEARCH INSTITUTE	126
UDICE FRENCH RESEARCH UNIVERSITIES	125
INSTITUTO TECNOLOGICO DE COSTA RICA	121
HARVARD UNIVERSITY	117
UNIVERSITY OF LONDON	107

*Nota: *CONSEJO SUPERIOR DE INVESTIGACIONES CIENTIFICAS Fuente: Elaboración propia, 2023.*

Por último, el paquete Bibliometrix R permite la creación de una nube de “palabras más relevantes”, lo que brinda una idea de los términos más frecuentes y significativos utilizados en el conjunto de publicaciones analizadas (Figura 8.6); estas palabras se extraen del campo “Key Words” o palabras clave proporcionadas por los autores en sus artículos. Se puede observar una marcada tendencia hacia términos

asociados con la categoría de “Estudios Ambientales”, tales como diversidad, ecología, conservación, biodiversidad y cambio climático. El resto de los conceptos destacados reflejan otros temas abordados en las publicaciones de los autores afiliados a la UCR que dan ideas sobre las tendencias de investigación que mayor visibilidad y aporte realizan a la corriente principal del conocimiento científico.



Fuente: Nube de palabras generada por la herramienta Bibliometrix R, 2023.

CONSIDERACIONES FINALES

Es importante aclarar que este estudio no abarca toda la producción científica de la UCR. Por lo tanto, los resultados no deben interpretarse como la única contribución de esta institución académica al país y a la comunidad científica a nivel nacional e internacional. Los criterios utilizados para seleccionar las fuentes de información analizadas se basan en una tendencia bibliométrica que se enfoca en la revisión de los artículos publicados en revistas, aprovechando los indexadores más destacados, como Web of Science, Scopus y Google Académico. La contribución de la UCR a la investigación se manifiesta en una variedad de trabajos, que incluyen investigaciones de grado y posgrado, informes de proyectos de investigación, presentaciones en conferencias, patentes, ensayos y otros tipos de publicaciones. Estos trabajos quedan fuera del alcance de

este estudio debido a las razones previamente mencionadas.

El análisis bibliométrico presentado en este capítulo ofrece una evaluación detallada de la producción científica de la UCR en revistas que se encuentran indexadas en la WoS, una de las principales bases de datos para rastrear la corriente principal de la ciencia. Los 5.143 artículos científicos que han sido sometidos a análisis reflejan una notable diversidad de áreas del conocimiento en las que se lleva a cabo la publicación, así como revistas científicas que contribuyen a dar visibilidad a los resultados de las investigaciones.

La colaboración entre autores afiliados a la UCR es destacada; con otras universidades públicas costarricenses (UNA y TEC), así como con universidades de naciones como Estados Unidos, España, Brasil, Alemania, México

y otros 64 países, con los que se han establecido coautorías en diversos niveles de intensidad. La coautoría es un mecanismo para intercambiar conocimientos, experiencias y compartir recursos tanto científicos como financieros que se reflejan en publicaciones; según los datos obtenidos, un 66,5% del total de los artículos reflejan un trabajo colaborativo.

El Instituto Clodomiro Picado sobresale con estudios de notable impacto en su respectiva área del conocimiento. Con una productividad encomiable, los investigadores José María Gutiérrez y Bruno Lomonte Vigliotti lideran la lista de autores con mayor número de artículos indexados en la WoS y también con la mayor cantidad de citas a nivel internacional. Además, es relevante resaltar el destacado desempeño de la Revista de Biología Tropical de la UCR, posicionándose como la publicación que más trabajos de autores afiliados a esta casa de enseñanza superior coloca en la corriente principal de la ciencia.

El panorama de investigación en la UCR está en constante expansión. A lo largo de los años analizados, se observa que entre 2012, 2013 y 2014 se presentó una producción de artículos cercana a la registrada en el 2022. Además, en los tres años finales del período de estudio se ha mantenido una publicación constante de más de 700 artículos, lo que refleja una elevada productividad por parte de los investigadores afiliados a la UCR. Sin embargo, es claro que

una alta tasa de artículos es producida unos pocos autores, mientras que un número mayor de estos publican uno o dos artículos en el periodo de estudio.

En un artículo publicado por Gutiérrez Gutiérrez (2005), se señala que en la UCR coexisten áreas con una destacada producción y competitividad a nivel internacional, mientras que otras no priorizan la investigación en sus actividades principales. Para un alto sector del cuerpo académico, las responsabilidades docentes y administrativas limitan el tiempo disponible para la investigación. Por lo tanto, es imperativo reflexionar internamente en las unidades académicas, especialmente aquellas involucradas en procesos de autoevaluación, qué rutas pueden elevar la capacidad investigativa de su personal.

La investigación desempeña un papel central para potenciar el avance en régimen académico universitario, para lograr un reconocimiento del cuerpo académico tanto a nivel nacional como internacional, y para enriquecer el proceso educativo en las carreras universitarias. La UCR debe perseverar en su esfuerzo por fomentar la investigación y promover sinergias hacia enfoques interdisciplinarios, particularmente para impulsar el desarrollo en unidades académicas con un progreso investigativo limitado; además, lograr un acceso más equitativo a la investigación, que permita a las mujeres investigadoras y académicas contar con mayores fondos de estímulo a la investigación, dado que la brecha sigue siendo ancha.

Esteban González Pérez

Máster en Bibliotecología y estudios de la Información con énfasis en Gerencia de Información de la Universidad de Costa Rica y Licenciado en Bibliotecología y Ciencias de la Información de la misma Universidad. Profesor de los cursos de Metodología de Investigación a nivel de licenciatura y de técnicas de recolección de datos cualitativos de la Maestría académica en Bibliotecología. Es el actual Director del Posgrado en Bibliotecología y Estudios de la Información (EBCI). Ha dirigido tesis tanto de las licenciaturas como del posgrado. Sus temas de interés son:

Alfabetización Informacional y digital, comportamiento informativo y medición de la ciencia.

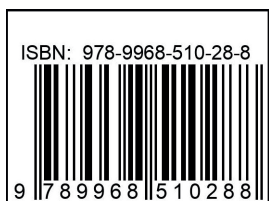
esteban.gonzalezperez@ucr.ac.cr

<https://orcid.org/0000-0001-5479-6225>

REFERENCIAS

- Chernyi, A. I. (2009). The ISI Web of Knowledge, a modern system for the information support of scientific research: a review. *Scientific and Technical Information Processing*, 36(6), 351–358. doi:10.3103/s0147688209060069
- Gutiérrez Gutiérrez, J.M. (2015). La investigación en la Universidad de Costa Rica: situación actual y perspectivas. *Rev. Reflexiones* 84(2): 91-101. URI: <https://hdl.handle.net/10669/28514>
- Ismail, N., Asghar, M. B., & Al Shaheer, M. A. (2021). Predicting LIS scholarly research directions in the era of Data Science. *Library Philosophy and Practice*, 1-20. <https://search-proquest-com.ez-proxy.sibdi.ucr.ac.cr/scholarly-journals/predicting-lis-scholarly-research-directions-era/docview/2603245700/se-2>
- Lomonte, B. y Ainsworth, S. (1999). Universidad de Costa Rica: liderazgo en producción científica de nivel internacional, 1980-1998. *Girasol*, 2, 3-5. <https://hdl.handle.net/10669/540>
- Nicaragua Nicaragua, R. (2013). Análisis bibliométrico de la producción científica del Centro de Investigaciones Geofísicas (CIGEFI) de la Universidad de Costa Rica en revistas científicas desde 1979 hasta 2011. *E-Ciencias De La Información*, 3(2), 1–16. <https://doi.org/10.15517/eci.v3i2.10653>
- Rodríguez-Ortiz, P. (2022). Estudio bibliométrico de la Revista de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica publicada entre los años 2008 y 2013. *Revista Espiga*, 21(43), 156-170. <https://dx.doi.org/10.22458/re.v21i43.4248>
- Sáenz León, S. y Rodríguez Ramos, N. (2022). Análisis bibliométrico de la producción científica de las universidades estatales de Costa Rica indexadas en Scopus, 2011-2019: una aplicación con el paquete de lenguaje R “Bibliometrix”. *Bibliotecas*, 40(1), 1-35. <http://dx.doi.org/10.15359/rb.40-1.1>
- Sánchez Ramírez, S. (24 de agosto de 2023). Universidades estatales produjeron el 78% de la investigación publicada en las últimas dos décadas. *Semanario Universidad*. <https://semanariouniversidad.com/universitarias/universidades-estatales-produjeron-el-78-de-la-investigacion-publicada-en-las-ultimas-dos-decadas/>
- Saracevic, T. (2017). Information Science. En: John D. McDonald & Michael Levine-Clark (eds.). *Encyclopedia of Library and Information Science* (4th ed). Routledge Handbooks Online. 10.1081/E-ELIS4-120043704
- Sarmiento Tovar, J.J. (2020). Factores asociados a la productividad científica de docentes investigadores. *Sinergias educativas*, 1(5), 1-12. <http://portal.amelica.org/ameli/jatsRepo/382/3821581006/index.html>
- Torres-Salinas, D., Robinson-García, N., y Cabezas-Clavijo, Álvaro. (2012). Compartir los datos de investigación en ciencia: introducción al data sharing. *Profesional De La información*, 21(2), 173–184. <https://doi.org/10.3145/epi.2012.mar.08>
- Universidad de Costa Rica. (2023). UCRIndex: Ranking 2023. <https://ucrindex.ucr.ac.cr/evaluaciones/2022/ranking.php>

El Programa Sociedad de la Información y el Conocimiento (PROSIC) de la Universidad de Costa Rica tiene como propósito ser un espacio multidisciplinario, con un enfoque central en el ser humano, dedicado a la investigación, la reflexión, la propuesta de políticas y el desarrollo de actividades y proyectos que contribuyan a la construcción de la Sociedad de la Información y el Conocimiento en Costa Rica



PROSIC

Programa Institucional
**Sociedad de la Información
y el Conocimiento**



UNIVERSIDAD DE
COSTA RICA