



## **ESPECIALIZACIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA**

**TEMA: ¿QUÉ LIMITA A LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA DE  
ACCESO A INTERNET UTILIZADOS POR LA ARCOTEL, EN SU  
VINCULACIÓN A LA EDUCACIÓN PRIMARIA Y SECUNDARIA?**

**AUTOR: PABLO LÓPEZ PIEDRA**

**DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, JUNIO DE 2019.**

# COPIA DEL ACTA DE GRADO



**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES**  
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

No.218- 2019.

## ACTA DE GRADO

En el Distrito Metropolitano de Quito, hoy a los quince días del mes de mayo del año dos mil diecinueve, **PABLO IVAN LOPEZ PIEDRA**, portador del número de cédula: 1712214426, EGRESADO DE LA ESPECIALIZACIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA (2017-2018), Aprobó el Estudio de Caso con el tema: **¿QUÉ LIMITA A LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA DE ACCESO A INTERNET UTILIZADOS POR LA ARCOTEL EN SU VINCULACIÓN A LA EDUCACIÓN PRIMARIA Y SECUNDARIA?**, dando así cumplimiento a los requisitos puntualizados en la Ley Orgánica de Educación Superior y la normativa institucional, previos a la obtención del título de: **ESPECIALISTA EN GESTIÓN PÚBLICA**.

Habiendo obtenido las siguientes notas:

Promedio Académico:	9.29
Nota Estudio de Caso:	7.00
Nota Final Promedio:	7.95

En consecuencia, **PABLO IVAN LOPEZ PIEDRA**, se ha hecho acreedor al título mencionado.

Para constancia firma:

Abg. Kimena Carvajal Chiriboga.

DIRECTORA DE SECRETARÍA GENERAL

De conformidad con la facultad prevista en el estatuto del IAEEN  
CERTIFICO que la presente es fiel copia del original.

Folios 11  
fecha 24 JUN 2019  
Secretaría General



## AUTORIA

Yo, PABLO IVÁN LÓPEZ PIEDRA, con C.I. 1712214426, declaro que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo; así como, los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación, son de absoluta responsabilidad del autor del trabajo de titulación. Así mismo, me acojo a los reglamentos internos de la universidad correspondientes a los temas de honestidad académica.



---

Firma

C.I. 1712214426

## AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

Yo, PABLO IVÁN LÓPEZ PIEDRA, cedo al IAEN, los derechos de publicación de la presente obra por un plazo máximo de cinco años, sin que deba haber un reconocimiento económico por este concepto. Declaro además que el texto del presente trabajo de titulación no podrá ser cedido a ninguna empresa editorial para su publicación u otros fines, sin contar previamente con la autorización escrita de la universidad.

Distrito Metropolitano de Quito, junio de 2019.



-----

FIRMA DEL CURSANTE

PABLO IVÁN LÓPEZ PIEDRA

NOMBRE DEL CURSANTE

CI. 1712214426

## 1. RESUMEN

## 2. PALABRAS CLAVE

Políticas públicas, coordinación de políticas públicas, telecomunicaciones, servicio universal.

## 3. INTRODUCCIÓN.

El marco de desarrollo y aplicación de las políticas públicas a nivel nacional, se encuentra determinado por el Plan Nacional de Desarrollo, que es el instrumento al que se sujetan las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; la inversión y la asignación de los recursos públicos; y sirve para coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia es de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores, de acuerdo a lo establecido en el artículo 280 de la Constitución de la República.

En el contexto del Plan Nacional de Desarrollo, los distintos ministerios desarrollan sus propias políticas, planes y programas, implementándose de manera directa o por medio de las entidades adscritas (vinculadas) a los mismos, como es el caso de las empresas públicas o las agencias de regulación y control.

De acuerdo al artículo 313 de la Constitución de la República, las telecomunicaciones son consideradas como parte de los sectores estratégicos, caracterizando a dichos sectores como “aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental, y deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos y al interés social”. El Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar dichos sectores. Como parte del buen vivir, la Constitución de la República, en el artículo 347, establece la responsabilidad del Estado, entre otros aspectos, en el numeral 8, el incorporar las tecnologías de la información y comunicación en el proceso educativo y propiciar el enlace de la enseñanza con las actividades productivas o sociales.

Si se considera que la Sociedad de la Información es aquella que usa y se apropia de las telecomunicaciones y de las tecnologías de la información y comunicación para mejorar la calidad de vida, la competitividad y el crecimiento económico (artículo 3 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Telecomunicaciones), el Internet se puede considerar como la herramienta principal que permite el desarrollo de actividades comerciales, económicas, de gobierno, educativas, ocio, entre otras, y es por tanto, parte fundamental de la aplicación del artículo 347 de la Constitución, antes mencionado.

El servicio de acceso a Internet se encuentra regulado en el país por medio de la aplicación de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, a través de las políticas del Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información (MINTEL) y de los instrumentos utilizados por la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones (ARCOTEL). En este contexto, se plantea el presente estudio de caso, a fin de analizar si los instrumentos de política pública utilizados por la ARCOTEL logran crear relaciones intersectoriales con las políticas, instrumentos o acciones utilizados por el Ministerio de Educación (MINEDUC), en relación con la disponibilidad o el acceso a dicho servicio para las unidades educativas a cargo de dicho ministerio.

#### **4. DESARROLLO.**

##### **4.1 MARCO TEÓRICO.**

El entorno en el cual se detectan y desarrollan las políticas públicas, se denomina dominio de política. Un dominio de política o sector de política, se entiende como coaliciones de actores relativamente estables, incluidas las instituciones que instalaron dichos actores en la búsqueda de sus intereses compartidos (Tosun & Lang, 2017, pág. 554). Esta concepción permite una delimitación adecuada del fenómeno, debido a dos elementos importantes: los intereses compartidos, que de alguna manera delimitan el alcance del sector y su relación con los participantes en función de una prioridad o interés común, y un aspecto de temporalidad, más allá de lo circunstancial, debido a la institucionalidad generada por los actores. Si se consideran otros aportes académicos sobre este marco, se utiliza la denominación de subsistema de política, el que podría entenderse igualmente como un dominio de política o sector de política, y que corresponde a un grupo de actores que está vinculado a tratar con un problema de política pública.

Las políticas públicas, en el contexto nacional, se emiten a través de los ministerios sectoriales, sobre la base del Plan Nacional de Desarrollo. En el sentido de aplicación operativa en general, el concepto de sector en nuestro país está ligado al entendimiento del ámbito de acción o el carácter legal de dicho ámbito; el entendimiento instintivo de “sector” o “política sectorial”, se hace por su vinculación a la acción de un ministerio o entidad del mismo nivel o potestad, conforme a las atribuciones que se establecen en las leyes o decretos presidenciales que los crean<sup>1</sup>. Para implementar políticas públicas, el gobierno hace uso actualmente de medios o dispositivos conocidos como instrumentos de política pública, también conocidos como instrumentos de gobierno o herramientas de política (Howlett, Ramesh, & Perl, 2009, pág. 114). Un instrumento de política pública constituye un dispositivo que es tanto técnico como social, que organiza las relaciones sociales específicas entre el Estado y aquellos a los que está dirigido, de acuerdo con las representaciones y significados que conlleva. El instrumento de política pública es un tipo particular de institución, un dispositivo técnico con el propósito genérico de llevar un concepto concreto de la relación política / sociedad y sostenido por un contexto de regulación. (Lascoumes & Le Gales, 2007, pág. 4). De acuerdo a la tipología NATO, se pueden clasificar los instrumentos de política pública, bajo los siguientes conceptos, de acuerdo a la clasificación de Howlett (Cruz - Rubio & Ramírez - Alujas, 2012, pág. 9):

- Nodalidad: capacidad para usar y transformar información y conocimiento.
- Autoridad: capacidad para tomar decisiones y ejercer la autoridad.
- Tesoro (treasure): capacidad de aportar recursos.

---

<sup>1</sup> La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), menciona, por ejemplo, que “*Al hablar de políticas públicas sectoriales, nos referimos a las políticas del nivel de ministerios y secretarías ejecutoras, a través de las cuales se expresa su rectoría.*” (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2011, pág. 10). Esto guarda concordancia con lo establecido en el artículo 154 de la Constitución de la República, que establece que a las ministras y ministros de Estado, además de las atribuciones establecidas en la ley, les corresponde ejercer la rectoría de las políticas públicas del área a su cargo y expedir los acuerdos y resoluciones administrativas que requiera su gestión, así como presentar ante la Asamblea Nacional los informes que les sean requeridos y que estén relacionados con las áreas bajo su responsabilidad, y comparecer cuando sean convocados o sometidos a enjuiciamiento político.

- Organización: capacidad para llevar a cabo la acción a través de las organizaciones.

Respecto de esta categorización, se tienen identificados los siguientes instrumentos de uso común (Howlett, Ramesh, & Perl, 2009, págs. 117 - 135):

Tabla No. 1. Instrumentos de política pública de uso común, tipología NATO.

CATEGORÍA NATO	INSTRUMENTO
Nodalidad.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Campañas de información pública.</li> <li>- Exhortación.</li> <li>- Benchmarking e indicadores de desempeño.</li> <li>- Comisiones y requerimientos.</li> </ul>
Autoridad.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Regulación de comando y control.</li> <li>- Delegación o auto regulación.</li> <li>- Comités asesores.</li> </ul>
Tesoro.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Subsidios: préstamos, incentivos tributarios, subvenciones.</li> <li>- Desincentivos financieros: impuestos y cargos.</li> <li>- Fondos de grupos de interés, grupos de apoyo y tanques de pensamiento.</li> </ul>
Organización.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Provisión directa.</li> <li>- Empresas públicas.</li> <li>- Organizaciones no gubernamentales cuasi autónomas.</li> <li>- Alianzas público – privadas.</li> <li>- Familia, comunidad y organizaciones voluntarias.</li> <li>- Creación de mercado.</li> <li>- Organización o reorganización de estructuras de gobierno.</li> </ul>

Fuente: Howlett, Ramesh y Pearl (2009). Elaboración propia.

En la práctica, la estructura de los subsistemas de política afecta de manera particular a los conjuntos generales de ideas que determinan el reconocimiento de los problemas de políticas, las construcciones de opciones para resolverlos, y la implementación y evaluación de los medios para lograr soluciones en la práctica, de acuerdo a Howlett, Ramesh y Perl (2009). La estructura del subsistema de política modula el discurso de la política, al condicionar la percepción de los miembros respecto de qué es deseable y qué es posible, y afecta la elección de instrumentos de política y la evaluación de impacto de la política. (Howlett, Ramesh, & Perl, 2009, pág. 203). Cuando se exploran opciones de políticas públicas, las personas que desarrollan las mismas consideran no sólo qué hay que hacer, si no cómo hacerlo; qué opciones de políticas en las agendas institucionales serán consideradas seriamente para su adopción, los tipos de soluciones o las opciones

factibles para resolver problemas de política, así como la clase de instrumentos seleccionados para direccionar dichas soluciones, son una función de la naturaleza y la motivación de los actores clave arraigados en el subsistema de política y en las ideas que éstos tienen. (Howlett, Ramesh, & Perl, 2009, pág. 137)

Cuando se presentan problemas a solucionar por medio de la política pública, que tienen un origen en más de un sector, dominio o subsistema, o una solución que requiere la atención de más de un sector, dominio o subsistema, surge la concepción de la intersectorialidad. No existe una definición o interpretación única respecto de la intersectorialidad, la cual puede entenderse para cualquiera de los siguientes casos (Cunill - Grau, 2014, págs. 6 - 8):

- Incorporación de participantes no gubernamentales (por ejemplo, la participación de un comité barrial en obras de un gobierno autónomo descentralizado);
- Asociación público privada, como un medio de prestación de servicios de responsabilidad del Estado;
- Relación entre diversos sectores gubernamentales; e,
- Integración de diversos sectores gubernamentales para la solución de problemas sociales complejos cuya característica fundamental es la multicausalidad.

Cunill – Grau (2005), ha identificado dos premisas respecto de la intersectorialidad. Primero, la integración entre sectores posibilita la búsqueda de soluciones integrales; esto se traduce en la asunción de que todas las políticas públicas que persigan estrategias globales de desarrollo, tales como la modificación de la calidad de vida de la población, deben ser planificadas y ejecutadas intersectorialmente. La otra premisa es que la integración entre sectores permite que las diferencias entre ellos puedan ser usadas productivamente para resolver problemas sociales. El fundamento técnico de la intersectorialidad es consistente con la idea de que crea mejores soluciones en comparación con lo sectorial porque permite compartir los recursos que son propios de cada sector (Cunill Grau, 2005, pág. 1). Dado este contexto, para este estudio, se considera la concepción de intersectorialidad de Cunill – Grau que se refiere a la

integración de diversos sectores gubernamentales para la solución de problemas sociales complejos cuya característica fundamental es la multicausalidad. Este concepto es el más relacionado a la característica que motiva la intersectorialidad: la existencia de un problema que si bien es complejo, responde a un origen multicausal (o sea, vinculado mayoritariamente a diversos sectores), que requiere que diversos sectores se integren para analizar y dar respuesta a dicho problema.

Para lograr intersectorialidad es necesario disponer de mecanismos o formas de trabajo que permitan tal fin. La coordinación de políticas públicas se puede entender como el ajuste mutuo entre actores o una interacción más deliberada que produce impactos positivos a los participantes y evita consecuencias negativas<sup>2</sup> (Bouckaert, Peters, & Verhoest, 2010, pág. 15)<sup>3</sup>. Para una gestión vinculada con la emisión de políticas y metas intersectoriales, se pueden considerar distintos niveles de coordinación, en función de actividades, que simplifican el análisis (Repetto & Fernández, 2012, pág. 49):

Tabla No. 2. Actividades de los niveles de coordinación.

<b>Compartir información</b>	<b>Colaboración</b>	<b>Diseño y programación estratégica conjunta</b>
Actividad básica que ayuda a identificar intereses comunes entre organizaciones. Pueden comunicarse objetivos, intereses, ventajas y limitaciones. También puntos de vista, roles, responsabilidades, recursos específicos, área geográfica de operación, necesidades prioritarias y aspectos relacionados con el contexto.	Implica un paso más: evaluar en forma conjunta la situación, compartir ideas sobre cómo abordar el problema e iniciar intervenciones prácticas en forma conjunta. Puede significar concertar normas de apoyo, movilizar recursos o implementar planes de capacitación conjunta.	Es un nivel más complejo de coordinación. Implica desarrollar enfoques comunes, diseñar los objetivos en conjunto y compatibilizar metas interorganizacionales. Fortalece las posibilidades de obtener resultados que tiendan a la integralidad.

Fuente: Repetto y Fernández (2012).

<sup>2</sup> Traducción libre del texto original en Inglés: “...*mutual adjustment between actors or a more deliberate interaction produces positive outcomes to the participants and avoids negative consequences.*”

<sup>3</sup> Los autores toman la definición de Lindblom, C. E. en su obra “The Intelligence of Democracy” (1965), como una de las definiciones más directas y generalmente aplicables respecto de la coordinación de políticas públicas y la administración.

Si se considera a la coordinación de políticas públicas como un proceso, existen varios niveles para realizarla, debiendo tenerse en cuenta que pueden ser logrados a través de la inversión de varios recursos, que existen casos o políticas que son más fáciles de coordinar que otros, y que existen instituciones o sistemas de servicio civil que pueden promover la coordinación de una manera más explícita que otros. Si se pretende llegar al nivel más alto de coordinación<sup>4</sup>, se requiere un alto nivel de cooperación y coherencia, señalado por una estrategia de gobierno que abarca todas las áreas del sector público vinculadas a la materia (Bouckaert, Peters, & Verhoest, 2010, págs. 15 - 16). El lograr esta coordinación y coherencia es lo que se pretende por medio del ajuste mutuo entre actores o la interacción deliberada de los mismos. Si se considera a la coordinación como matriz o base para la gobernabilidad, es necesaria la institucionalización de las capacidades de coordinación tanto en los niveles verticales y horizontales de gobierno, para poder llevar a cabo políticas no sólo coordinadas, sino también integrales y coherentes en el tiempo (Ingelmo, 2012, pág. 3).

Para el diseño, implementación o evaluación de la acción intersectorial de los programas y políticas vinculadas con lo social, no puede ser reconocido a priori un solo modelo, pero es importante disponer de uno de referencia para tal fin, mismo que puede considerar diversos factores, incluyendo la elección de elementos coadyuvantes de la colaboración intersectorial (entorno político, recursos de los actores, estilos de liderazgo, entre otros) (Cunill - Grau, 2014, págs. 33 - 34). Según Peters (2018), los factores que limitan la coordinación de políticas públicas, son: especialización, poder, gestión del desempeño, territorio, creencias e ideologías, la política, y la rendición de cuentas (Peters, 2018, págs. 4, 5). El detalle de definiciones de estos factores, se presenta en la Tabla No. 3.

---

<sup>4</sup> Los autores se refieren a los niveles de coordinación establecidos por Metcalfe (1994).

Tabla No. 3. Factores que limitan la coordinación de políticas públicas.

FACTOR	DEFINICIÓN
Especialización.	La especialización como enfoque para la atención y solución de problemas, determinó atribuciones y competencias específicas a las instituciones del sector público. Esto puede ser visto como la antítesis de la coordinación.
Poder.	La información que poseen o manejan las instituciones, como elemento de poder, genera poca compartición de información. La compartición o difusión de información comprendida como elemento de disminución o pérdida de poder.
Gestión del desempeño.	Como efecto de la nueva gestión pública, la gestión del desempeño, al establecer objetivos específicos para cada organización, tenderá a ignorar, no considerar, o manejar esquemas que no permiten el establecimiento de metas colectivas entre organizaciones.
Territorio.	Las organizaciones tienden a defender sus presupuestos, personal, proyectos y políticas propias, ante el temor de que la coordinación con otras organizaciones ponga en peligro dichos aspectos.
Creencias e ideologías.	La creencia del personal en la misión de una organización, dado el contexto de especialización de las instituciones, se refuerza por el desarrollo profesional e institucional, lo que genera la tendencia de los funcionarios a tener una forma particular de concebir los problemas de política y las posibles soluciones a dichos problemas.
Política.	La política siempre se encuentra presente en el sector público; si los ministerios, los gobiernos autónomos descentralizados o las instituciones en general, están controlados por diferentes tendencias o intereses políticos, pueden generarse problemas de coordinación.
Rendición de cuentas.	Mientras más estrictas sean las normas de control, puede implicar más dificultad para la coordinación. La coordinación puede bloquearse si la labor de auditoría no puede hacer un seguimiento detallado y determinar responsabilidad por las acciones en un entorno de soluciones o acciones basadas en integración de sectores.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Peters (2018).

En síntesis, en el presente caso se estudia si los factores presentes en la base teórica limitan efectivamente la coordinación de políticas públicas respecto del uso de instrumentos relacionados con la prestación del servicio de acceso a Internet para fines del Ministerio de Educación, desde la perspectiva del uso de dichos instrumentos de política pública a través de la gestión a cargo de la Agencia de Regulación y Control de Telecomunicaciones; es decir, en relación con los instrumentos utilizados en el sector de

telecomunicaciones, regido por el Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información.

## 4.2 METODOLOGÍA.

Para el desarrollo del estudio, se recopiló información del régimen jurídico del sector telecomunicaciones, a fin de determinar los instrumentos que permiten a la ARCOTEL, promover la disponibilidad o la expansión de servicios de telecomunicaciones, en particular del servicio de acceso a Internet. Del MINEDUC, la información recopilada es la relacionada con instrumentos o acciones que se han utilizado para la implementación de acceso a Internet a las unidades educativas bajo su ámbito de gestión. De los instrumentos obtenidos de la revisión, se realiza un análisis deductivo, se establece el catálogo de instrumentos de política pública de la ARCOTEL y se clasifica utilizando la tipología NATO. El análisis deductivo parte de la revisión y análisis de las disposiciones de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones hacia la prestación de servicios, por medio de las consideraciones para el otorgamiento de títulos habilitantes y el régimen que se deriva para los poseedores de estas habilitaciones, incluyendo el cumplimiento de obligaciones de servicio universal, expansión y régimen tarifario.

Complementariamente, del catálogo de instrumentos identificados para la ARCOTEL, los identificados para fines del presente estudio, se someten a un análisis de gramática institucional. Crawford y Ostrom idearon la gramática institucional para identificar los elementos dentro de los diseños de políticas públicas y entonces crear configuraciones de esos elementos hacia una meta de entender las situaciones de acción, siendo útil para categorizar y organizar el contenido de la política pública. La gramática institucional ayuda a revelar la estructura interna de las políticas, al proporcionar una descripción detallada de qué acciones son permitidas, habilitadas y prohibidas bajo condiciones específicas y, a menudo con sanciones para los actores. (Siddiki, Weible, Basurto, & Calanni, 2011, pág. 79).

Como parte de este análisis institucional, se dispone del marco de referencia ADICO, que permite usar una sintaxis gramatical para examinar las declaraciones institucionales (que se realizan por medio de los instrumentos de política pública). El marco de referencia en

mención contiene los siguientes componentes (Basurto, Kingsley, McQueen, Smith, & Weible, 2010, págs. 523 - 525):

Tabla No. 4. Caracterización del marco de referencia ADICO.

A - attribute	A quién se aplica.
D - deontic	Qué es permitido, obligado o prohibido.
I - aim	Meta o acción, a lo que se refiere en <i>deontic</i> .
C - condition	Cuándo y dónde.
O - else	Acción punitiva, si no se cumple la regla.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Basurto, Kingsley, McQueen, Smith y Weible (2010).

En el análisis de la gramática institucional, existen tres tipos de declaraciones institucionales, con base en las combinaciones de la sintaxis ADICO (Basurto, Kingsley, McQueen, Smith, & Weible, 2010, pág. 524): estrategias (incluye attribute, aim y condition - AIC); normas (incluyen attribute, deontic, aim, y condition - ADIC); reglas (contiene toda la sintaxis – ADICO). Esta clasificación permite identificar los niveles de exigencia que pueden establecerse por medio de las declaraciones institucionales. Una estrategia (AIC) implica identificar una meta, indicar a quién, cuándo y dónde se aplica, representando un margen de acción relativamente abierto, no sujeto a mayores condicionamientos o acciones en caso de incumplimiento. En el caso de las normas (ADIC), las restricciones o condicionamientos se incrementan con respecto a la estrategia, al establecerse lo que es permitido, obligado o prohibido. El nivel superior de exigencia se refleja en las reglas (ADICO), que prevén una sanción o acción punitiva si no se cumple lo establecido por la declaratoria de la institución. El tipo de declaraciones institucionales puede ser visto como la manera con la cual se espera lograr el resultado esperado de la política pública. En general, el uso de esta caracterización de sintaxis gramatical, permite analizar o considerar el nivel de exigencia o de apertura que puede pretender el Estado implementar con respecto a un determinado instrumento, siendo AIC el nivel más laxo, y ADICO el más estricto.

Se establecieron de manera deductiva los instrumentos que corresponden a un análisis desde la perspectiva intersectorial; es decir, que pueden requerir un trabajo intersectorial

en su implementación. Para esto se considera el nivel de aplicación de los instrumentos (se aplican de forma individual o de manera general), si los instrumentos tienen disposiciones genéricas (aplican de manera general o transversal a la prestación de servicios), y si se encuentran dentro de la esfera de aplicación directa al caso. Finalmente, para identificar deductivamente los factores que limitan el logro intersectorial de las herramientas utilizadas por la ARCOTEL, se analizan previamente los factores determinados por Peters (2018), a fin de determinar los que están directamente relacionados al origen y gestión de las instituciones que participan de la coordinación de la política pública.

A partir de esta revisión y de los resultados parciales, se definió una guía de entrevista. Se realizaron entrevistas, ya que esta técnica es de utilidad para la investigación cualitativa para recabar datos, considerándose más eficaz que un cuestionario (utilizado para encuestas), porque obtiene información más completa y profunda, presenta la posibilidad de aclarar dudas durante el proceso, asegurando respuestas más útiles (Díaz-Bravo, Torruco-García, Martínez-Hernández, & Varela- Ruiz, 2013, pág. 163).

Las entrevistas, de acuerdo a su planeación, se pueden clasificar en estructuradas o enfocadas, semiestructuradas, y no estructuradas. En las entrevistas estructuradas o enfocadas, las preguntas se fijan de antemano, con un determinado orden y contiene un conjunto de categorías u opciones para que el sujeto elija, aplicándose en forma rígida y homogénea a todos los sujetos del estudio; tiene la ventaja de la sistematización, la cual facilita la clasificación y análisis, presentando una alta objetividad en términos de trazabilidad del dato, y confiabilidad. Su desventaja es la falta de flexibilidad que conlleva la falta de adaptación al sujeto que se entrevista y una menor profundidad en el análisis. Las entrevistas semiestructuradas presentan un grado mayor de flexibilidad que las estructuradas, debido a que parten de preguntas planeadas, las que pueden ajustarse a los entrevistados; su ventaja es la posibilidad de adaptarse a los sujetos con enormes posibilidades para motivar al interlocutor, aclarar términos, identificar ambigüedades y reducir formalismos. Respecto de las entrevistas no estructuradas, estas son más informales, más flexibles y se planean de manera tal que pueden adaptarse a los sujetos y a las condiciones; los sujetos tienen la libertad de ir más allá de las preguntas y pueden desviarse del plan original. Su desventaja es que puede presentar lagunas de la

información necesaria en la investigación (Díaz-Bravo, Torruco-García, Martínez-Hernández, & Varela- Ruiz, 2013, pág. 163).

La guía de entrevista se planificó de acuerdo al tipo semiestructurado, y consta en el Anexo II del presente estudio de caso. Las entrevistas se planificaron a realizarse a servidores de la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información, a personal vinculado con la pregunta de estudio (áreas de regulación y de títulos habilitantes de la ARCOTEL; área de políticas de telecomunicaciones del Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información; área de Gestión Estratégica del Ministerio de Educación).

#### **4.2 PRESENTACIÓN DE RESULTADOS.**

Para llegar al análisis de factores que condicionan la vinculación de los instrumentos de política pública, se identifica primero a los instrumentos de política pública que tienen relación con la dotación del servicio de acceso a Internet a unidades educativas. Segundo, se identifica las características del tipo de instrumento, para relacionar el contexto de aplicación del mismo. Tercero, se caracteriza si el instrumento es susceptible de coordinación entre las instituciones o no. De esta selección, se determinan los instrumentos que se entiende son susceptibles de coordinación; del análisis de los factores limitantes de Peters, se identifica los factores que son del ámbito de gestión o pueden ser gestionados por los involucrados en el tema (MINEDUC y ARCOTEL) o incluso a nivel de MINTEL, que a su vez tiene relación directa con ambas instituciones. Sobre esta base se desarrollan las entrevistas, para cumplir con el objetivo principal del análisis del caso.

Los actos emitidos por la ARCOTEL, se resumen en los siguientes aspectos contenidos en instrumentos de política pública<sup>5</sup>:

Primero, la aplicación del régimen tarifario para expansión de servicios y para favorecer el desarrollo del servicio universal, siendo potestad de la ARCOTEL el regular tarifas

---

<sup>5</sup> En el Anexo I se detallan las referencias legales contenidas en los instrumentos de política pública.

preferenciales para favorecer el desarrollo económico de regiones y grupos sociales de atención prioritaria (artículo 63 Ley Orgánica de Telecomunicaciones).

En segundo lugar, el establecimiento del plan de expansión, con base en el Plan de Servicio Universal o la línea base de necesidades de atención de servicios de telecomunicaciones que sean establecidos por el Ministerio rector de las Telecomunicaciones, o por la ARCOTEL, respectivamente, conforme sus atribuciones. Esta obligación aplica para los prestadores de servicios de telecomunicaciones de servicio móvil avanzado y telefonía fija, y a los prestadores de servicios que establezca la ARCOTEL, como obligación constante en los títulos habilitantes, conforme lo dispuesto en el Reglamento para otorgar títulos habilitantes para servicios del régimen general de telecomunicaciones y frecuencias del espectro radioeléctrico. Otro aspecto tiene que ver con el establecimiento de otras obligaciones que se deriven del Plan de Servicio Universal que emite el MINTEL, respecto de la aplicación que las empresas públicas de telecomunicaciones deben cumplir con la política pública que emita el ente rector de las telecomunicaciones y con las obligaciones de carácter social, de servicio universal o de ejecución de políticas públicas que disponga la ARCOTEL para devengar la asignación de espectro radioeléctrico realizada por el Estado.

El cuarto aspecto, corresponde al otorgamiento de títulos habilitantes: conforme el artículo 40 de la LOT, para el otorgamiento y renovación de los títulos habilitantes para la prestación de servicios a empresas mixtas, organizaciones de economía popular y solidaria y empresas privadas, la ARCOTEL considerará la necesidad de atender al desarrollo tecnológico, a la evolución de los mercados, al Plan Nacional de Telecomunicaciones, a las necesidades para el desarrollo sostenido del sector y del Estado y el acceso universal a las tecnologías de información y comunicación, así como a la satisfacción efectiva del interés público o general. Si bien esta acción puede ser complementaria con la del establecimiento de planes de expansión, implica que el Estado motiva la prestación de servicios en zonas no atendidas, lo cual a su vez puede permitir un acercamiento al acceso para unidades educativas, lo que facilita la contratación, prestaciones y disponibilidad del servicio.

Finalmente, los recursos para el servicio universal: la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, en el título correspondiente a la sociedad de la información y el

conocimiento, establece la obligación de los prestadores de servicios de telecomunicaciones<sup>6</sup>, de realizar el pago de una contribución del 1% de los ingresos totales facturados y percibidos. El MINTEL puede realizar las contrataciones para el cumplimiento del Plan de Servicio Universal y sus proyectos; no obstante, se debe tener en cuenta que el Código Orgánico de la economía social de los conocimientos, creatividad e innovación (conocido como Código Ingenios), establece en el artículo 602 la pre-asignación de estos recursos hacia la economía social de los conocimientos, la creatividad y la innovación. Para garantizar el financiamiento de las actividades relacionadas al Sistema se crea la pre-asignación para el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología, Innovación y Saberes Ancestrales; parte de esta pre – asignación, corresponde a la contribución no reembolsable equivalente al uno por ciento de los ingresos por los servicios prestados por las operadoras de telecomunicaciones de conformidad con el artículo 92 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones.

Respecto de lo que corresponde al Ministerio de Educación, no se ha detectado la emisión de normativa vinculada al acceso a Internet o a su disponibilidad dentro de la malla curricular, como habilitante de la misma, o como parte de las facilidades que debe tener la unidad educativa. Los estándares de calidad educativa establecidos por el Ministerio de Educación en el año 2012, no establecen aspectos específicos sobre capacidades de acceso, uso en aula o con fines didácticos que permitan establecer una relación directa hacia el uso de Internet o aplicaciones disponibles en Internet como parte de los recursos pedagógicos hacia los estudiantes<sup>7</sup>. En el Libro Blanco de la Sociedad de la Información y del Conocimiento, respecto del desarrollo de habilidades digitales en el sistema educativo, se establece que en los currículos de educación general básica para los

---

<sup>6</sup> Artículo 92 de dicha Ley, donde se exceptúa a los prestadores de servicios de radiodifusión en la obligación de realizar dichos pagos.

<sup>7</sup> Los estándares de calidad educativa comprenden las siguientes dimensiones: gestión escolar, desempeño profesional (docente y directivo), de aprendizaje (lengua y literatura, matemáticas, estudios sociales, ciencias naturales), y de infraestructura (Ministerio de Educación, 2012, pág. 6). El proceso básico de gestión de sistema de información y comunicación, para la dimensión de gestión escolar, establece como estándar el mantener de forma permanente un sistema efectivo de información y comunicación con la comunidad educativa (Ministerio de Educación, 2012, pág. 9). En la dimensión de infraestructura, se establecen tipos de establecimientos para realizar las intervenciones, en función de la cantidad de estudiantes por jornada, el tamaño mínimo de terreno e incluso si el establecimiento presenten alternativas como internado estudiantil; la tipología que se establece sólo menciona un laboratorio de tecnología e idiomas, sin establecer características mínimas del laboratorio o sus componentes, o los fines específicos para su uso (Ministerio de Educación, 2012, págs. 43 - 50).

Subniveles de Preparatoria, Elemental, Media y Superior, y el Currículo de Niveles de Bachillerato General Unificado, de aplicación obligatoria en todo el sistema educativo nacional, establecidos por el Ministerio de Educación en el año 2016, no se contemplan materias en ciencia y computación. La publicación establece que el desarrollo de habilidades digitales a través del sistema educativo se encuentra limitado, siendo necesaria la implementación de mecanismos que permitan en los estudiantes el desarrollo de habilidades digitales y de destrezas claves como: razonamiento lógico, modelización, abstracción y resolución de problemas y pensamiento computacional (Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información, 2018, pág. 36).

En la vinculación con TICs y telecomunicaciones, se han evidenciado dos aspectos de gestión vinculados con la provisión de acceso a Internet a unidades de educación: la implementación de proyectos basados en acuerdos entre MINTEL y MINEDUC por medio de los cuales MINTEL realiza la contratación de conectividad o incluso la provisión de infraestructura TIC para unidades educativas, y la realización de contrataciones por medio de proyectos directos a cargo de MINEDUC, con empresas prestadoras de servicios de telecomunicaciones. A partir del año 2017, se establece una Agenda Educativa Digital por parte del Ministerio de Educación (2017 – 2021), la cual tiene como objetivo general fortalecer y potenciar el proceso de enseñanza-aprendizaje en el Sistema Educativo Nacional a través del incremento de prácticas innovadoras que integren las tecnologías para empoderar el aprendizaje, el conocimiento y la participación<sup>8</sup> (Ministerio de Educación, 2017, pág. 18).

---

<sup>8</sup> Los objetivos específicos de la Agenda en mención, son: dotar de conectividad de Internet y equipos tecnológicos a todas las aulas de las instituciones educativas de sostenimiento público del país; elaborar prácticas pedagógicas con enfoque digital e innovador que refresquen las prácticas actuales de enseñanza aprendizaje; realizar procesos de formación en competencias pedagógico-digitales a los docentes en formación inicial y en ejercicio; realizar un sistema de comunicación eficaz, transparente y entendible que promueva, difunda, almacene y preserve toda a la producción intelectual generada por la institución; construir una infraestructura sólida de innovación para la educación digital con la participación de la comunidad científica que solucione las problemáticas de la sociedad educativa; elaborar normativas para el almacenamiento, la conservación y la preservación de la producción intelectual digital desarrollada por la institución; construir una infraestructura sólida de innovación para la educación digital con la participación de la comunidad científica que solucione las problemáticas de la sociedad educativa; elaborar normativas para el almacenamiento, la conservación y la preservación de la producción intelectual digital desarrollada por la institución.

Con las consideraciones anteriores, los instrumentos identificados son clasificados en función de la tipología NATO, lo que permite identificar la relación de lo implementado por ARCOTEL en relación con el MINEDUC.

Tabla No. 5. Clasificación de los instrumentos de la ARCOTEL, conforme tipología NATO.

INSTRUMENTO.	TIPO DE INSTRUMENTO.	JUSTIFICACIÓN.
A. Régimen tarifario.	Autoridad.	La ARCOTEL puede establecer tarifas preferenciales para favorecer el desarrollo económico de regiones y grupos sociales de atención prioritaria. Las unidades educativas pueden estar en regiones favorecidas por estas tarifas, lo que facilitaría el acceso, en caso de que la contratación sea directa por unidad educativa. El régimen tarifario que se establezca es de cumplimiento obligatorio para los prestadores de servicios de telecomunicaciones, sujeto al régimen de infracciones y sanciones de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones.
B. Planes de expansión.	Autoridad.	Las obligaciones de plan de expansión, son de cumplimiento obligatorio para los prestadores de servicios de telecomunicaciones, sujeto al régimen de infracciones y sanciones de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones. Estas obligaciones son vinculadas a cobertura geográfica en zonas donde el Plan de Servicio Universal o los estudios de la ARCOTEL consideren se requiere la presencia del servicio. Por tanto, estas obligaciones y su cumplimiento, generan facilidad de acceso a cobertura en las zonas donde existen unidades educativas.
C. Otras obligaciones vinculadas a servicio universal.	Autoridad.	Adicional al establecimiento de planes de expansión, se pueden establecer otras obligaciones en aplicación del Plan de Servicio Universal, como es el caso de devengamiento por asignación de espectro a empresas públicas. Estas obligaciones adicionales, pueden ser de régimen tarifario, cobertura, prestación de servicios, o los que se determinen de conformidad con el plan de servicio universal. Las obligaciones que se establezcan son de cumplimiento obligatorio, sujetas al régimen de

		infracciones y sanciones de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones.
D. Otorgamiento de títulos habilitantes.	Nodalidad.	Considera la información sobre el desarrollo tecnológico, evolución de los mercados, Plan Nacional de Telecomunicaciones, necesidades para el desarrollo sostenido del sector y del Estado, y el acceso universal a las tecnologías de información y comunicación, así como las consideraciones para la satisfacción efectiva del interés público o general, para el otorgamiento de títulos habilitantes. Esto aplica también en el caso del servicio de acceso a Internet (SAI), por lo que el Estado, por medio de la ARCOTEL, al otorgar títulos habilitantes teniendo en cuenta esas consideraciones, permite la cobertura en áreas geográficas de necesidad. Esto, a su vez, genera facilidad de acceso a cobertura en las zonas donde existen unidades educativas.
E. Recursos para servicio universal.	Tesoro.	El pago establecido en la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, se pre – asigna por el Código Ingenios, para el financiamiento del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología, Innovación y Saberes Ancestrales. Al ser el sistema nacional de educación parte de los actores de dicho sistema, los recursos que se tienen de la pre – asignación, pueden permitir financiar la contratación del servicio de acceso a Internet, por medio de proyectos del MINEDUC.

Fuente: Elaboración propia.

Luego de someter los instrumentos al análisis de gramática institucional, únicamente el instrumento D (Otorgamiento de títulos habilitantes) corresponde a una estrategia (AIC) como declaración institucional en la caracterización ADICO. Esto obedece a que se establece una acción (otorgamiento de título habilitante), bajo una condición (las prescritas en la normativa, para otorgar el título habilitante). El régimen legal, en este caso es abierto para la ARCOTEL, existiendo una amplitud de aplicación que no permite identificar un *deontic* específico<sup>9</sup>, por lo que no se debe entender en esta caracterización

---

<sup>9</sup> La Ley Orgánica de Telecomunicaciones establece en el artículo 40 (Criterios de otorgamiento y renovación), los criterios que debe considerar la ARCOTEL para otorgar un título habilitante o renovarlo. No existe una especificación o disposición explícita respecto de qué es permitido, obligado o prohibido para el otorgamiento de estos actos administrativos; únicamente aplicaría la

como norma (ADIC). Tampoco corresponde a una regla (ADICO), debido a que a más de lo anterior, la normativa (Ley Orgánica de Telecomunicaciones) no prevé una acción punitiva ante un posible incumplimiento.

Para los otros instrumentos identificados, que generan una aplicación hacia los prestadores de servicios de telecomunicaciones, corresponden a reglas (ADICO), debido a que se identifican todos los componentes: a quién se aplica (a los prestadores de servicios de telecomunicaciones), qué es permitido, obligado o prohibido (obligaciones de plan de expansión, régimen tarifario, pago para servicio universal, otras obligaciones de servicio universal), meta o condición, y cuándo y dónde (las que establece la normativa para la aplicación de la obligación), existiendo la facultad de imponer una acción punitiva (se encuentra en el régimen de infracciones y sanciones de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones). La Tabla No. 6, muestra el resumen del análisis realizado por tipo de instrumento y tipo de declaración institucional.

Tabla No. 6. Caracterización de instrumentos ARCOTEL.

INSTRUMENTO.	TIPO DE INSTRUMENTO	TIPO DE DECLARACIÓN INSTITUCIONAL
A. Régimen tarifario.	Autoridad.	Regla (ADICO).
B. Planes de expansión.	Autoridad.	Regla (ADICO).
C. Otras obligaciones vinculadas a servicio universal.	Autoridad.	Regla (ADICO).
D. Otorgamiento de títulos habilitantes.	Nodalidad.	Estrategia (AIC).
E. Recursos para servicio universal.	Tesoro.	Regla (ADICO).

Fuente: Elaboración propia.

Para identificar los instrumentos que podrían ser más susceptibles de desarrollar bajo coordinación intersectorial, se analizan los instrumentos en función de su fuente y proceso de desarrollo o aprobación, lo que se muestra a continuación.

---

observancia jurídica de principios constitucionales y de derecho administrativo (por ejemplo, debido proceso, cumplimiento de requisitos) y demás aspectos de cumplimiento del ordenamiento jurídico aplicable a la institución, lo cual es sujeto de auditoría por parte de la Contraloría General del Estado.

Instrumento A: Aplicación del régimen tarifario para el establecimiento de tarifas preferenciales para favorecer el desarrollo económico de regiones y grupos sociales de atención prioritaria.- La aplicación del régimen tarifario se puede hacer en dos situaciones: la primera es el establecimiento de una obligación específica de tarifas especiales a un prestador del servicio, como es el caso de determinarse la existencia de preponderancia o de poder de mercado<sup>10</sup>, de acuerdo del régimen de mercados establecido en la Ley Orgánica de Telecomunicaciones. La segunda corresponde a un régimen especial general que puede establecerse en aplicación de las disposiciones del Plan de Servicio Universal u otros planes o políticas públicas que genere el MINTEL; este régimen puede disponerse hacia un grupo específico de prestadores de servicio (por ejemplo, prestadores del servicio de acceso a Internet) o de manera general, lo que puede complementarse con aspectos de dispersión geográfica u otras consideraciones.

Instrumento B: Establecimiento de obligaciones de cobertura a través de planes de expansión.- Los planes de expansión los establece la ARCOTEL para cada prestador de servicios de telecomunicaciones, a partir de las disposiciones del Plan de Servicio Universal o de los estudios que la ARCOTEL establezca considerando la necesidad de presencia del servicio<sup>11</sup>.

Instrumento C: Obligaciones adicionales vinculadas con el servicio universal.- Estas obligaciones son de aplicación en los prestadores que corresponden a Empresas Públicas,

---

<sup>10</sup> En el artículo 33 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, se establece que se considerará que existe preponderancia cuando el prestador de servicios de telecomunicaciones y servicios por suscripción, tenga más del 50% de abonados, clientes, suscriptores, líneas activas, tráfico u otros, en un determinado mercado o servicio. En el mismo artículo, se establece que se considerará como operador con poder de mercado, al prestador de servicios de telecomunicaciones y servicios por suscripción cuando tenga la capacidad para influir significativamente en el mercado; dicha capacidad la puede alcanzar de manera individual o conjuntamente con otros, cuando por cualquier medio sean capaces de actuar de modo independiente con prescindencia de sus competidores, compradores, clientes, proveedores, usuarios, distribuidores u otros sujetos que participen en el mercado, cuando en forma efectiva, controle, directa o indirectamente los precios en un mercado o en un segmento de mercado o en una circunscripción geográfica determinados; o, la conexión o interconexión a su red.

<sup>11</sup> De acuerdo con el Reglamento para otorgar títulos habilitantes para servicios del régimen general de telecomunicaciones y frecuencias del espectro radioeléctrico, los solicitantes de un título habilitantes pueden proponer sus planes de expansión con base en el Plan de Servicio Universal establecido por el MINTEL, o la línea base de necesidades de atención de servicios de telecomunicaciones que establezca la ARCOTEL. Sobre estas referencias, la ARCOTEL establece el plan de expansión respectivo.

adicionales a las que se establecen para planes de expansión, en función de lo que establezca el Plan de Servicio Universal que emite el MINTEL.

Instrumento D: Otorgamiento de títulos habilitantes.- Considera la información sobre el desarrollo tecnológico, evolución de los mercados, Plan Nacional de Telecomunicaciones, necesidades para el desarrollo sostenido del sector y del Estado y el acceso universal a las tecnologías de información y comunicación, así como las consideraciones para la satisfacción efectiva del interés público o general, para el otorgamiento de títulos habilitantes.

Instrumento E: Recursos para servicio universal.- La ARCOTEL actúa sólo como un agente de recaudación. Los recursos de este pago, se pre asignan hacia la aplicación en el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología, Innovación y Saberes Ancestrales, fuera del ámbito de ejecución de las atribuciones de la ARCOTEL y del sector de telecomunicaciones.

En la Tabla No. 7, se muestra en resumen, el tipo de aplicación de los instrumentos considerados.

Tabla No. 7. Tipo de aplicación de los instrumentos de política pública de ARCOTEL.

INSTRUMENTO.	TIPO DE APLICACIÓN.
A. Régimen tarifario.	Aspectos de mercado (ex ante): prestador específico.
	No individualizada, puede aplicar a un tipo de servicio o grupo de prestadores.
B. Planes de expansión.	Aplicación individual a cada prestador, en función de la obtención y ejecución de su título habilitante.
C. Otras obligaciones vinculadas a servicio universal.	Aplicación individual a cada prestador, en función de la obtención y ejecución de su título habilitante.
D. Otorgamiento de títulos habilitantes.	Aplicación individual, para cada solicitud de título habilitante.
E. Recursos para servicio universal.	Recaudación a todos los prestadores de servicios.

Fuente: Elaboración propia.

A fin de seleccionar qué instrumentos se remitirían a un análisis de coordinación o intersectorialidad, se consideran algunos criterios. Un primer criterio es que la aplicación no puede ser de carácter singular o individual. Como se mencionó en el marco teórico (Lascoumes & Le Gales, 2007), un instrumento de política pública es un tipo particular

de institución, un dispositivo técnico con el propósito genérico de llevar un concepto concreto de la relación política / sociedad y sostenido por un concepto de regulación. En este sentido y para fines del presente estudio, la aplicación individualizada de los instrumentos (por ejemplo, el imponer una obligación de expansión a un prestador determinado), no se consideran para un análisis de coordinación o de intersectorialidad, ya que implicaría la gestión particular hacia un área o unidad educativa, un proyecto específico, o respecto de un prestador de manera individual, lo cual puede tener sus propias particularidades de coordinación o incidentes que apoyen o limiten la consecución del objetivo específico, incluso la presencia de elementos circunstanciales que pueden afectar o distorsionar el estudio. Es decir, para fines del presente estudio de caso, el propósito genérico consta en la regulación, y de ésta se aplica a cada caso particular; si se toma cada aplicación particular como un instrumento per se, se tendría tantos instrumentos como aplicaciones que haga la autoridad competente, con lo que se pierde la concepción general mencionada para el análisis del presente caso. Se debe considerar que los instrumentos de aplicación (un plan de expansión específico para un prestador de servicio, por ejemplo) tienen un marco común de aplicación. A dicho marco común, sea régimen tarifario, planes de expansión, otras obligaciones vinculadas al servicio universal, otorgamiento de títulos habilitantes, recursos para servicio universal, corresponde la relación con el enfoque del presente análisis de caso.

Una consideración similar puede realizarse respecto de los instrumentos que ha aplicado el MINEDUC previamente: en este sentido, la contratación directa de dicho ministerio para fines de obtener la provisión del servicio en las unidades educativas, así como la aplicación de convenios suscritos entre MINTEL y MINEDUC<sup>12</sup>, no se consideran para fines del presente estudio.

Segundo, se deben considerar instrumentos que incentiven, en la práctica, una coordinación directa entre instituciones. La Ley Orgánica de Telecomunicaciones y su reglamento general de aplicación contienen disposiciones de carácter genérico respecto de la prestación de servicios, cobertura, expansión o aspectos tarifarios; si bien pueden

---

<sup>12</sup> Los convenios de aplicación MINTEL – MINEDUC permiten que el MINEDUC obtenga la provisión del servicio, por medio de que el MINTEL se encarga de la gestión de dotar de dicha facilidad, a través de la ejecución de proyectos o la contratación del servicio con recursos presupuestarios del sector de telecomunicaciones.

existir aspectos de coordinación en el desarrollo para la aplicación de estos instrumentos, el carácter genérico de dichos instrumentos impide una aplicación específica fuera del ámbito sectorial de telecomunicaciones, como es en este caso de estudio, hacia la educación.

Aún dentro de los instrumentos que se derivan de la aplicación de la LOT y su reglamento general, se deben distinguir los instrumentos que tienen una relación directa hacia el ámbito del caso en estudio, separándolos de instrumentos que si bien se vinculan a la prestación de servicios, implican a su vez aspectos de ámbito general; este es el caso de la reglamentación general para el otorgamiento de títulos habilitantes. El instrumento de carácter recaudatorio (instrumento E, recursos para servicio universal), no puede ser considerado en este análisis, debido a que no implica para la gestión de la ARCOTEL la aplicación o asignación a proyectos, programas o políticas específicos. Los recursos de este pago, como se indicó previamente, se pre asignan hacia la aplicación en el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología, Innovación y Saberes Ancestrales, lo cual comprende un ámbito de ejecución fuera de las atribuciones de la ARCOTEL y del sector de telecomunicaciones, actuando la ARCOTEL como un agente de recaudación únicamente. Finalmente, la existencia de otras políticas públicas de telecomunicaciones que pueden ser emitidas por MINTEL y pueden generar efectos hacia la prestación de servicios, ampliación de cobertura, gestión tarifaria específica, entre otros aspectos, dada su indeterminación (su inclusión en este análisis es referencial), no puede ser analizada por dicha causa, ya que implica un aspecto meramente especulativo.

Con lo anterior, se tienen dos instrumentos generales que demandan la utilización de instrumentos específicos por parte de la ARCOTEL que pueden ser considerados susceptibles de coordinación intersectorial: el Plan de Servicio Universal (emitido por MINTEL), y la línea base de necesidades de atención de servicios de telecomunicaciones (establecida por ARCOTEL).

El Plan de Servicio Universal se aplica en el establecimiento de planes de expansión, en el régimen tarifario y en la inclusión de obligaciones adicionales en títulos habilitantes. La línea base de necesidades de atención de servicios de telecomunicaciones tiene su aplicación en el establecimiento de planes de expansión, y es generada por la ARCOTEL. No obstante que el Plan de Servicio Universal corresponde a la competencia de emisión

de MINTEL, es necesario incluirlo en el análisis de este caso, al ser un instrumento que puede permitir la vinculación directa a la atención del sector educativo, y es de aplicación por parte de la ARCOTEL.

Considerando lo anterior, para el análisis de los factores que limitan la coordinación de los instrumentos, es necesario identificar los mismos desde la perspectiva de si dichos factores son del ámbito de manejo de las instituciones que intervienen en la coordinación de la política pública, o si los factores pueden ser controlados o gestionados por otras instituciones. En esta perspectiva, se considera que un factor tiene una relación de gestión o control propia, cuando las instituciones participantes o consideradas para el análisis de coordinación, individualmente o conjuntamente, tienen capacidad de controlar el factor limitante. Se considera que un factor tiene una relación de gestión o control externa, si respecto de las instituciones participantes o consideradas para la coordinación, dicho factor no depende de las mismas, sino de un tercero ajeno a la coordinación o participación. Este análisis se muestra en la Tabla No. 8.

Tabla No. 8. Relación de control de los factores que limitan la coordinación de políticas públicas.

FACTOR.	RELACIÓN DE GESTIÓN O CONTROL.		OBSERVACIÓN.
	PROPIA	EXTERNA	
Especialización.	X		La especialización corresponde a las atribuciones y competencias que otorga la LOT a la ARCOTEL. Si bien es un factor natural en instituciones creadas con un fin específico (ARCOTEL, MINEDUC), el factor puede ser solventado con adecuada coordinación.
Poder.	X		El recurso de información es independiente de la especialización de las instituciones, siendo un elemento que puede ser gestionable por medio de la coordinación entre instituciones.
Gestión del desempeño.		X	El esquema GPR, en el caso nacional, es transversal a todas las instituciones, por lo que el manejo del factor o su esquema de utilización queda fuera del ámbito de MINEDUC y ARCOTEL.
Territorio.	X		Al igual que el manejo de información, desde la perspectiva que la coordinación permite a las instituciones alcanzar sus logros sin dejar de considerar su territorio, puede ser gestionada en un ámbito propio (no externo).
Creencias e ideologías.	X		Puede ser uno de los elementos más difíciles de gestionar a nivel de coordinación entre instituciones, ya que se debe lograr el entendimiento y enfoque común, lo cual puede llevar tiempo.
Política.	X		Es un elemento propio de la autoridad de cada institución, influye directamente en el desempeño de la misma. Este elemento no depende de factores o control externo.
Rendición de cuentas.		X	La aplicación de la normativa vinculada a la Contraloría General del Estado (normas de control interno) es transversal a todo el Estado. El manejo del factor o su esquema de utilización queda fuera del ámbito de MINEDUC y ARCOTEL.

Fuente: Elaboración propia.

Bajo estas consideraciones, las entrevistas que se realizaron a funcionarios de ARCOTEL, MINTEL y MINEDUC<sup>13</sup> se centraron en el entendimiento de los instrumentos y mecanismos que las instituciones emplearon o pueden emplear para fines de la provisión de acceso a Internet a las instituciones educativas, ya sea de manera directa o indirecta<sup>14</sup>. Del análisis de las entrevistas, se determina que cada funcionario tiene un entendimiento diferente del establecimiento, desarrollo, uso y aplicación de instrumentos de política pública, así como de su concepción, con base no sólo en el conocimiento relativo al caso de estudio, sino en relación con la experiencia previa que el entrevistado pueda tener en relación con el sector público en general.

No se identifica una relación directa de coordinación entre ARCOTEL y MINEDUC, ya que la relación con la provisión del servicio se realizó los últimos años sobre la base de acuerdos o proyectos establecidos entre MINEDUC y el MINTEL; actualmente esta relación ya no existe, siendo los aspectos de contratación de provisión del servicio responsabilidad del sector de educación, con su propio presupuesto y gestión de contratación. Sobre los instrumentos utilizados, adicional a los dos identificados (Plan de Servicio Universal y línea base de necesidades de atención de servicios de telecomunicaciones), como un instrumento adicional se mencionó el uso de la regulación tarifaria como un medio de apoyo a facilitar el acceso a Internet en las unidades educativas<sup>15</sup>. En ambos casos, el aporte del sector de telecomunicaciones a la fecha, es relacionado con promover la presencia geográfica del servicio para que el MINEDUC pueda contratar el servicio. Es decir, tanto la ARCOTEL como el MINTEL deben realizar su gestión conforme sus atribuciones respecto de lograr la disponibilidad (presencia) geográfica del servicio, principalmente; el sector educación, con la disponibilidad del

---

<sup>13</sup> 8 funcionarios de ARCOTEL, 2 del Ministerio de Educación, y 1 del Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información. Los pedidos para las entrevistas se realizaron a título personal como parte de la investigación; los funcionarios finalmente entrevistados fueron los que aceptaron el requerimiento.

<sup>14</sup> En este caso, la manera directa comprende la provisión o el acceso directo de las unidades educativas al servicio; la manera indirecta comprende los mecanismos que poder permitir que el servicio esté disponible en la zona o punto geográfico de interés, para que mediante la contratación del caso, la unidad educativa pueda acceder al servicio.

<sup>15</sup> Si se establecen regímenes tarifarios similares a los que existen sobre tarifas para personas con discapacidad, tercera edad o beneficiarios de bonos sociales, la reducción de tarifas permitirá que se pueda contratar el servicio con más unidades educativas, dadas las restricciones presupuestarias actuales.

servicio, realiza las gestiones para la contratación respectiva. Adicionalmente, en esta perspectiva, para la elaboración y el desarrollo de los instrumentos en mención, se puede tener un trabajo coordinado con las instituciones que rigen a los sectores que pueden ser beneficiados de las telecomunicaciones (educación, salud, por ejemplo). La coordinación, de los niveles indicados en la Tabla 1, no necesariamente requerirá el más alto nivel, debido a que, si se considera el ámbito de MINTEL y ARCOTEL, se necesita de información para que permita tener en los instrumentos que se emitan y utilicen el mayor conocimiento posible de las necesidades de otros sectores.

En relación con los factores analizados en cada entrevista, que corresponden a los factores de gestión o control propios de las instituciones (especialización, poder, territorio, creencias e ideologías, política), el uso de denominaciones basadas en la teoría puede ser confuso para el entrevistado, siendo necesaria la explicación del entrevistador para un mejor entendimiento y exposición de las respuestas. La experiencia de gobierno de los últimos 10 años de contar con un mismo partido gobernante, incide de manera relevante en las consideraciones o apreciación respecto de los factores o su aporte en la consecución coordinada de los fines del Estado, al igual que las consideraciones o la identificación de factores si se considera el escenario de gestión actual para la administración pública.

Los factores identificados por los entrevistados como más relevantes para el logro de una adecuada coordinación interinstitucional para políticas públicas, corresponden al de especialización y a la política. Respecto de la especialización, si bien algunos entrevistados hacen referencia a la obligación constitucional de trabajo conjunto y coordinador entre las instituciones y funcionarios públicos<sup>16</sup>, un criterio importante vertido es el que indica que es adecuado el contar con instituciones especializadas. Para una apropiada labor coordinada, todas las instituciones deben estar claras en su rol, así como en los alcances y atribuciones que tienen que desempeñar. No obstante, es casi general el criterio de que debe existir un entorno que dirija, lidere, establezca directrices o líneas de acción para conseguir los fines estatales, ya sea por el establecimiento de una

---

<sup>16</sup> Corresponde al artículo 226 de dicho cuerpo constitucional: “*Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.*”

política específica, el definir un marco de acción similar a un proyecto, un responsable / líder para conseguir el objetivo.

Respecto de la política como un factor importante que limita la coordinación, si bien ha existido poca incidencia en los últimos periodos presidenciales debido a una tendencia política permanente en el poder, algunos entrevistados lo reconocen como un elemento importante o que debe siempre considerarse. El factor de la política está presente aún en periodos de estabilidad política en las instituciones; por ejemplo, cuando hay alta rotación o poca permanencia de los funcionarios de libre remoción en el tiempo, cuando las políticas públicas no tienen la formalidad del caso en su emisión, y cuando estas políticas públicas o los lineamientos institucionales consideran sólo el corto o mediano plazo. Los entrevistados indican que el establecimiento de políticas públicas a largo plazo y su observancia, permitirán reducir notablemente el factor político.

En relación con los otros factores consultados a los entrevistados, el factor caracterizado como poder fue el menos considerado como relevante para la coordinación entre las instituciones. Los consultados consideraron que al existir tanto leyes que remiten a la transparencia y acceso a la información, así como una institucionalización generalizada de la publicación de estadísticas e información en general en el sector público, la incidencia de este factor se reduce notablemente. Así mismo, en caso de establecerse la coordinación, al existir un interés común de las instituciones en lograr los objetivos, la compartición de información fluye sin mayores inconvenientes, salvo que se requiera información que no dispongan las instituciones participantes<sup>17</sup>. En lo concerniente a territorio, no existieron criterios generales en los entrevistados; un criterio relevante es el que entiende que más allá de defender o proteger a su personal, proyectos o presupuestos, las instituciones pueden tener un afán de figurar o destacar en el logro, para promoción propia, lo que puede ser un nuevo factor o elemento a considerar. En relación con el factor identificado en el caso como creencias e ideología, los entrevistados lo relacionaron mayormente con la forma de la organización y cómo la organización lleva su desempeño

---

<sup>17</sup> En el caso de la relación MINTEL – MINEDUC y la provisión de acceso a Internet a las unidades educativas, tanto de las entrevistas realizadas como de consultas realizadas, no se presentaron inconvenientes en el intercambio o disponibilidad de información necesaria para dicho fin.

operativo, lo cual puede tener incidencia principalmente cuando las organizaciones son diferentes en tamaño y dicho tamaño incide en su operación y gestión. En el presente caso de estudio, el tamaño y la estructura del Ministerio de Educación, en relación con la ARCOTEL o incluso el propio Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información, es más grande y complejo, incluso si se considera que el propio MINEDUC es parte de la provisión del servicio público de educación, de manera directa.

Otros factores que se mencionaron son los aspectos presupuestarios o económicos y la jerarquía en la relación de coordinación. En el primer caso, si bien puede tratarse como un elemento circunstancial al año 2017 – 2018, el hecho de que la disponibilidad presupuestaria dependa de un tercero (aprobación de Presupuesto General del Estado, y disponibilidad de fondos para su asignación por parte del Ministerio de Economía y Finanzas) es un concepto transversal que puede tener incidencia tanto en la ejecución particular de cada institución como en la ejecución de metas coordinadas. Por tanto, este nuevo factor, al depender de un tercero, podría ser considerado como parte de los factores que corresponden a un control externo, al mismo nivel que los factores gestión del desempeño y rendición de cuentas. La jerarquía en la relación de coordinación puede tener incidencia cuando las instituciones participantes tienen distintos entornos o ámbitos de gestión, y dentro de los mismos pueden tener atribuciones diversas que pueden confrontar distintas iniciativas. Un ejemplo recurrente en algunos entrevistados es la relación de coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados, lo cual en la perspectiva de nivel ejecutivo, en particular el nivel ministerial y de políticas públicas tiene una contraposición casi permanente<sup>18</sup>.

En referencia a los aspectos que pueden permitir el mejorar el logro del Estado mediante la coordinación, no existieron opiniones uniformes, aunque se mencionó recurrentemente la necesidad de tener a un líder, responsable o coordinador del tema que requiere el trabajo

---

<sup>18</sup> Las atribuciones y competencias que tienen los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs), cuya base es el COOTAD (Código Orgánico de organización territorial, autonomía y descentralización), ha servido para la generación de contraposiciones con las políticas públicas y la regulación sectorial. Un ejemplo de esto, son los conflictos que se presentan en las ordenanzas generadas en los GADs municipales respecto del uso del suelo en relación con la infraestructura de telecomunicaciones, donde se ha pretendido tomar como propias atribuciones de regulación del sector de telecomunicaciones como es el caso del espectro radioeléctrico, lo que ha llevado incluso a la judicialización de estos casos.

conjunto entre las instituciones, el definir específicamente responsables mediante manejos y gestión similares a la gestión de proyectos. En cuanto al establecimiento de normativa para la coordinación, no se concluyó en algo relevante, ya que cada problema de política pública a resolver es diferente y puede requerir distintas maneras de desarrollarlo y de participación de las instituciones, por lo que de existir normativa esta podría ser netamente referencial o general. Adicionalmente, un entrevistado mencionó que también es necesario que la ciudadanía ejerza sus derechos de control y participación, ya que de esa lectura ciudadana se puede tener la visión del efecto real sobre los logros o deficiencias del Estado.

La siguiente Tabla (Tabla No. 9), sintetiza la evaluación realizada y los resultados generales de las entrevistas:

Tabla No. 9. Resumen de resultados – factores identificados.

FACTOR.	PRINCIPAL OBSERVACIÓN.
Especialización.	Debe existir un entorno que dirija, lidere, establezca directrices o líneas de acción para conseguir los fines estatales, ya sea por el establecimiento de una política específica, el definir un marco de acción para realizar la gestión de manera similar a un proyecto, estableciendo un responsable / líder específico para conseguir el objetivo
Política.	El factor de la política está presente aún en periodos de estabilidad política en las instituciones. El establecimiento de políticas públicas a largo plazo y su observancia, permitirán reducir notablemente el efecto de este factor.
Territorio.	No existieron criterios generales en los entrevistados; las instituciones pueden tener un afán de figurar o destacar en el logro, para promoción propia, lo que podría modificar la concepción o entendimiento de este factor.
Creencias e ideologías.	El factor se relaciona mayormente con la forma de la organización y cómo la organización lleva su desempeño operativo, lo cual puede tener incidencia principalmente cuando las organizaciones son diferentes en tamaño; la asimetría en el tamaño de las organizaciones y su forma de organización, incide en su operación y gestión.
Poder.	Al existir leyes que remiten a la transparencia y acceso a la información, así como una institucionalización generalizada de la publicación de estadísticas e información en general en el sector público, la incidencia de este factor se reduce notablemente. Si existe un interés de las instituciones para lograr objetivos comunes, la compartición de información fluye hacia los interesados.

Presupuesto y economía.	La disponibilidad presupuestaria puede tener incidencia tanto en la ejecución particular de cada institución como en la ejecución de metas coordinadas. Corresponde a un control externo, al depender de un tercero, la aprobación y asignación presupuestaria.
Nivel de atribuciones y relación jerárquica.	La relevancia de afectación de este factor se evidencia cuando las instituciones participantes tienen distintos entornos o ámbitos de gestión, y dentro de los mismos pueden tener atribuciones diversas que pueden confrontar distintas iniciativas.

Fuente: Elaboración propia.

## 5 CONCLUSIONES.

Los instrumentos utilizados por la ARCOTEL para fines de la provisión de acceso a Internet, son el régimen tarifario, el de establecimiento de planes de expansión, otras obligaciones vinculadas con el servicio universal, el otorgamiento de títulos habilitantes, y la recaudación de recursos para el servicio universal. Tres de estos instrumentos (régimen tarifario, planes de expansión, otras obligaciones vinculadas a servicio universal), corresponden al tipo autoridad, y los dos restantes (otorgamiento de títulos habilitantes y recaudación de recursos para el servicio universal), a modalidad y tesoro, respectivamente, de acuerdo a la tipología NATO. En cuanto al tipo de declaración institucional (gramática institucional), con excepción del instrumento de otorgamiento de títulos habilitantes que corresponde al tipo estrategia (AIC), todos los instrumentos corresponden al perfil de regla (perfil ADICO).

De los cinco instrumentos analizados, la mayoría son de autoridad y regla (perfil ADICO), no siendo todos susceptibles de ser analizados en la intersectorialidad; no obstante, queda fuera del alcance del análisis del presente caso, las consideraciones teóricas y la evaluación que se pueda tener del tipo de instrumento de política pública (tipología NATO) o del perfil del mismo por su declaración institucional, respecto del grado de utilidad para fines de lograr la intersectorialidad.

Los instrumentos que corresponden ser analizados desde la perspectiva de intersectorialidad, son el Plan de Servicio Universal (emitido por MINTEL), y la línea base de necesidades de atención de servicios de telecomunicaciones (establecida por ARCOTEL), al ser los que tienen relación directa con la provisión del servicio (disponibilidad de cobertura) a las instituciones educativas. La especialización y la política se detectan como los factores destacados como limitantes relevantes para el logro

de una adecuada coordinación interinstitucional para políticas públicas, en relación con estos instrumentos; adicionalmente los entrevistados identificaron otros factores que pueden incidir en la coordinación de políticas, adicionales a los identificados en el marco teórico.

Respecto de la realización de entrevistas, es metodológicamente útil el formular las preguntas en función de conocimiento aparente del entrevistado respecto de la terminología que se utiliza en el contexto teórico vinculado al caso, siendo válida la utilización de la entrevista semiestructurada. No todos los entrevistados pueden tener el mismo nivel de conocimiento y entendimiento de términos respecto de políticas públicas, instrumentos de política pública, entre otros utilizados en el estudio del presente caso.

Para el entorno de los entrevistados se pudo establecer factores que afectan el trabajo entre las instituciones vinculadas para conseguir el logro de acceso a Internet a unidades educativas (Ministerio de Educación, Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones, Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información); no obstante, la experiencia de gobierno permanente en una misma tendencia y organización previa al gobierno actual, puede tener una incidencia relevante en la apreciación.

El caso específico analizado, por las características históricas puede llevar a un análisis y conclusiones diferentes en relación con el estudio de otros ámbitos de trabajo intersectorial en el mismo entorno de la ARCOTEL o del sector de telecomunicaciones. Por ejemplo, el estudiar la aplicación de políticas públicas de acceso a Internet en la relación intersectorial con otros sectores o ámbitos, como el caso de la salud o respecto de la provisión de servicios a personas de bajos ingresos, podría tener resultados diferentes para los mismos instrumentos y factores analizados.

## 6 FUENTES BIBLIOGRÁFICAS.

- Basurto, X., Kingsley, G., McQueen, K., Smith, M., & Weible, C. M. (2010). A Systematic Approach to Institutional Analysis: Applying Crawford and Ostrom's Grammar. *Political Research Quarterly*, Vol. 63, No. 3 (SEPTEMBER 2010), 523-537.
- Bouckaert, G., Peters, B. G., & Verhoest, K. (2010). *The coordination of Public Organizations. Shifting patterns of public management*. Londres, Inglaterra: Pallgrave Macmillan.
- Cruz - Rubio, C., & Ramírez - Alujas, Á. (2012). ¿Políticas Públicas Abiertas? Apuntes exploratorios para el análisis y transformación de los diseños políticos bajo los principios del gobierno abierto. *Estudios - Working papers WP-2012-16. Grupo de investigación en gobierno, administración y políticas públicas*, 1 -17.
- Cunill - Grau, N. (2014). La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales. Un acercamiento analítico conceptual. *Gestión y Política Pública*, 5 - 46.
- Cunill Grau, N. (2005). La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social . X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública (págs. 1 - 52). Santiago, Chile: CLAD.
- Díaz-Bravo, L., Torruco-García, U., Martínez-Hernández, M., & Varela- Ruiz, M. (2013). La entrevista, recurso flexible y dinámico. *Investigación en Educación Médica*, 162 - 167.
- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2009). *Studying Public Policy. Policy Cycles & Policy Subsystems*. Ontario, Canadá: Oxford University Press.
- Ingelmo, M. (2012). Desafíos de la coordinación institucional: aprendizajes a partir de la experiencia de la política de modernización estatal. XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública (págs. 1 -11). Cartagena, Colombia: Edición propia.
- Lascoumes, P., & Le Gales, P. (2007). Introduction: understanding public policy through its instruments - From the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. *Governance: An international Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 1 - 21.
- Ministerio de Educación. (2012). *Estándares de calidad educativa*. Quito, Ecuador: Edición propia.
- Ministerio de Educación. (2017). *Enfoque de la Agenda Educativa Digital*. Quito, Ecuador: Edición propia.
- Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información. (2018). *Libro Blanco de la Sociedad de la Información y el Conocimiento 2018*. Quito, Ecuador: Edición propia.
- Peters, B. G. (2018). The challenge of policy coordination. *Policy Design and Practice*, Vol. 1, No. 1, 1 - 11.
- Repetto, F., & Fernández, J. P. (2012). *Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires, Argentina: Fundación CIPPEC y UNICEF.

- Sabatier, P. A. (1988). An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein. *Policy Sciences*, Vol. 21, No. 2/3, 129 - 168.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2011). *Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales*. Quito, Ecuador: Edición propia.
- Siddiki, S., Weible, C. M., Basurto, X., & Calanni, J. (2011). Dissecting Policy Designs: An Application of the institutional grammar tool. *The Policy Studies Journal*, 79 - 103.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2012). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona, España: Ariel.
- Tosun, J., & Lang, A. (2017). Policy integration: mapping the different concepts. *Policy Studies*, Vol. 38, No. 6, 553 - 570.

## 7 ANEXOS.

### ANEXO I

#### LEY ORGÁNICA DE TELECOMUNICACIONES

"Artículo 20.- Obligaciones y Limitaciones. La Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones, determinará las obligaciones específicas para garantizar la calidad y expansión de los servicios de telecomunicaciones así como su prestación en condiciones preferenciales para garantizar el acceso igualitario o establecer las limitaciones requeridas para la satisfacción del interés público, todo lo cual será de obligatorio cumplimiento.

Las empresas públicas que presten servicios de telecomunicaciones y las personas naturales o jurídicas delegatarias para prestar tales servicios, deberán cumplir las obligaciones establecidas en esta Ley, su reglamento general y las normas emitidas por la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones para garantizar la calidad, continuidad, eficacia, precios y tarifas equitativas y eficiencia de los servicios públicos."

"Artículo 24.- Obligaciones de los prestadores de servicios de telecomunicaciones. Son deberes de los prestadores de servicios de telecomunicaciones, con independencia del título habilitante del cual se derive tal carácter, los siguientes: (...) 9. Cumplir con las obligaciones de acceso universal y servicio universal determinados en los correspondientes títulos habilitantes."

"Artículo 39.- Condiciones Generales de las empresas públicas para la prestación de servicios. Se otorgan mediante autorización e instrumento de adhesión, a favor de las empresas públicas constituidas para la prestación de servicios de telecomunicaciones que cumplan con los requisitos establecidos por la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones. Dicha autorización será suscrita por el Director Ejecutivo y aceptada por el representante legal de la empresa pública de que se trate. El título habilitante será inscrito en el Registro Público de Telecomunicaciones.

Las empresas públicas, a fin de garantizar el interés general y el cumplimiento de los principios del servicio público consagrado en la Constitución de la República, se someterán a esta Ley, su Reglamento General y a las regulaciones y acciones de control de la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones, tal como lo determina la Constitución de la República. Sin perjuicio de lo cual las empresas públicas gozarán de las exenciones, excepciones, exoneraciones y prerrogativas establecidas en las leyes.

Las empresas públicas y entidades públicas para la prestación de servicios de telecomunicaciones, estarán obligadas al pago de derechos, tarifas, contribuciones y demás obligaciones, establecidas en la presente Ley, excepto por lo siguiente: 1. Por otorgamiento o renovación de títulos habilitantes. 2. Por el otorgamiento o renovación de autorización de frecuencias para su uso y explotación.

No obstante de las exoneraciones indicadas, las empresas públicas de telecomunicaciones deberán cumplir con la política pública que emita el ente rector de las telecomunicaciones y con las obligaciones de carácter social, de servicio universal o de ejecución de políticas públicas que disponga la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones para devengar la asignación de espectro radioeléctrico realizada por el Estado. Estas obligaciones son independientes de las relacionadas con la contribución al Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones."

"Artículo 40.- Criterios de Otorgamiento y Renovación. Para el otorgamiento y renovación de los títulos habilitantes para la prestación de servicios a empresas mixtas, organizaciones de economía popular y solidaria y empresas privadas, la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones considerará la necesidad de atender: al desarrollo tecnológico, a la evolución de los mercados, al Plan Nacional de Telecomunicaciones, a las necesidades para el desarrollo sostenido del sector y del Estado y el acceso universal a las tecnologías de información y comunicación, así como a la satisfacción efectiva del interés público o general. Podrá negar el otorgamiento o renovación de tales títulos considerando la normativa, disposiciones o políticas que se emitan para tal fin, antes del trámite de solicitud de otorgamiento del título habilitante o su renovación.

Dada la naturaleza del otorgamiento de títulos habilitantes para la prestación de servicios de telecomunicaciones y uso del espectro radioeléctrico, así como su renovación, no se aplica la institución del silencio administrativo positivo.

Antes de la emisión de la decisión de renovación se evaluará el cumplimiento de los términos y condiciones del título habilitante que está por fenecer, para lo cual la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones, emitirá el informe respectivo.

La renovación de los títulos habilitantes será por un período igual al originalmente otorgado y podrá realizarse en un régimen jurídico actualizado de acuerdo con la evolución tecnológica del servicio y situación del mercado.

En el caso de solicitudes para el otorgamiento de nuevos títulos habilitantes deberá evaluarse si alguna empresa o grupo de empresas vinculadas con el solicitante del título presta el mismo servicio o servicios semejantes y los efectos que pudiera tener en el mercado el otorgamiento del nuevo título habilitante requerido; para este efecto, deberá presentarse una declaración juramentada sobre vinculación."

"Artículo 63.- Regulación tarifaria. Los prestadores de servicios de telecomunicaciones podrán fijar libremente sus tarifas, siempre que no sobrepasen los techos tarifarios definidos por la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones.

Para modificar los techos tarifarios que se encuentren en vigencia, se considerarán si existen o pueden existir distorsiones a la competencia en el mercado determinado, o que el nivel de tarifas o precios demuestre inexistencia de competencia efectiva, o cuando la calidad de los servicios no se ajuste a los niveles exigidos. Tal regulación, que puede incluir la modalidad de topes tarifarios u cualquier otra, podrá incluirse en los títulos habilitantes o ser aplicada en cualquier momento en que justificadamente se constate los supuestos antes mencionados.

La Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones podrá, justificadamente, regular las tarifas o imponer obligaciones especiales a los prestadores con poder de mercado, sobre la base de estudios e informes que demuestren tal poder.

Para favorecer el desarrollo del servicio universal, se podrán regular tarifas preferenciales para favorecer el desarrollo económico de regiones y grupos sociales de atención prioritaria."

"Artículo 64.- Reglas aplicables. Las tarifas y precios para todos los servicios de telecomunicaciones deberán tener en cuenta los siguientes preceptos generales: (...) 3. Las tarifas y precios deberán promover el uso y prestación eficiente de los servicios, tenderán a estimular la expansión eficiente de los servicios y a establecer la base para el establecimiento de un entorno competitivo."

"Artículo 88.- Promoción de la Sociedad de la Información y del Conocimiento. El Ministerio rector de las Telecomunicaciones promoverá la sociedad de la información y del conocimiento para el desarrollo integral del país. A tal efecto, dicho órgano deberá orientar su actuación a la formulación de políticas, planes, programas y proyectos destinados a: 1. Garantizar el derecho a la comunicación y acceso a la Información. 2.

Promover el acceso universal a los servicios de telecomunicaciones; en especial, en zonas urbano marginales o rurales, a fin de asegurar una adecuada cobertura de los servicios en beneficio de las y los ciudadanos ecuatorianos. 3. Promover el establecimiento eficiente de infraestructura de telecomunicaciones, especialmente en zonas urbano marginales y rurales. 4. Procurar el Servicio Universal. 5. Promover el desarrollo y masificación del uso de las tecnologías de información y comunicación en todo el territorio nacional. 6. Apoyar la educación de la población en materia de informática y tecnologías de la información, a fin de facilitar el uso adecuado de los servicios o equipos. 7. Promover el desarrollo y liderazgo tecnológico del Ecuador que permitan la prestación de nuevos servicios a precios y tarifas equitativas.

Artículo 89.- Servicio universal. El Servicio Universal constituye la obligación de extender un conjunto definido de servicios de telecomunicaciones, a todos los habitantes del territorio nacional, con condiciones mínimas de accesibilidad, calidad y a precios equitativos, con independencia de las condiciones económicas, sociales o la ubicación geográfica de la población.

El Estado promoverá la prestación del Servicio Universal para la reducción de las desigualdades y la accesibilidad de la población a los servicios y a las tecnologías de la información y las comunicaciones, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley, sus reglamentos y el Plan de Servicio Universal."

Artículo 90.- Plan de Servicio Universal. En el Plan de Servicio Universal, que será elaborado y aprobado por el Ministerio rector de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información, se hará constar los servicios que conforman el servicio universal y las áreas geográficas para su prestación. Se dará atención prioritaria a las áreas geográficas de menos ingresos y con menor cobertura de servicios en el territorio nacional. El Plan de Servicio Universal deberá enmarcarse dentro de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y armonizarse con este instrumento.

"Artículo 91.- Ejecución de proyectos y programas de servicio universal. Los proyectos y programas para la ejecución del Plan de Servicio Universal podrán ser ejecutados directamente por empresas públicas o contratados con empresas mixtas, privadas o de la economía popular y solidaria que cuenten con los respectivos títulos habilitantes, sobre la base de los parámetros de selección que determine el Ministerio rector de las

Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información y con sujeción a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

Sin perjuicio de lo anterior, en los títulos habilitantes se establecerán obligaciones específicas de servicio universal a través de los planes de expansión u otras modalidades.

Artículo 92.- Contribución. Las y los prestadores de servicios de telecomunicaciones, excepto los de radiodifusión, pagarán una contribución del 1% de los ingresos totales facturados y percibidos. Dicho aporte deberá ser realizado trimestralmente, dentro de los quince días siguientes a la terminación de cada trimestre de cada año calendario y la recaudación la realizará la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones.”

“Artículo 120.- Infracciones cuarta clase. Constituyen infracciones de este tipo las siguientes conductas, aplicables a poseedores de títulos habilitantes comprendidos en el ámbito de la presente Ley: (...) 4. La mora en el pago de más de tres meses consecutivos de los derechos, tarifas, contribuciones y demás obligaciones económicas con la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones y con el Ministerio rector de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información, así como aquellas relacionadas con el cumplimiento de obligaciones de Servicio Universal, exigibles de conformidad con esta Ley, sus reglamentos y lo estipulado en los títulos habilitantes o contratos de concesión.”

“Artículo 141.- Competencias del Órgano Rector. Corresponde al órgano rector del sector de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información: (...) 2. Formular, dirigir, orientar y coordinar las políticas, planes y proyectos para la promoción de las tecnologías de la información y la comunicación y el desarrollo de las telecomunicaciones, así como supervisar y evaluar su cumplimiento. (...) 5. Aprobar el Plan de Servicio Universal y definir los servicios de telecomunicaciones que se incluyen en el Servicio Universal. 6. Realizar las contrataciones y procedimientos que sean necesarios para el cumplimiento del Plan de Servicio Universal y sus proyectos y emitir las instrucciones necesarias a la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones para la inclusión de obligación de servicio universal en los títulos habilitantes.”

REGLAMENTO GENERAL A LA LEY ORGÁNICA DE TELECOMUNICACIONES.

“Art. 3.- Definiciones.- Para la aplicación del presente Reglamento General, además de las contenidas en la Ley y en las definiciones dadas por la Unión Internacional de Telecomunicaciones UIT, se considerarán las siguientes definiciones: 1. Acceso universal.- Es la disponibilidad de las tecnologías de la información y comunicación, TIC, en el país.”

“Art. 5.- Atribuciones del Ministerio rector.- El Ministerio encargado del sector de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información es el organismo rector y además de las funciones previstas en la Ley, ejecutará las siguientes: 1. Emitir las disposiciones necesarias a la ARCOTEL para la aplicación de las políticas públicas y planes, y requerir la información sobre su cumplimiento. 2. Elaborar y aprobar los planes de Servicio Universal, Plan de Sociedad de la Información, Plan Nacional de Telecomunicaciones. 3. Emitir las políticas públicas, normativa técnica, disposiciones, cronogramas y criterios, en el ámbito de sus competencias. 4. Las demás previstas en el presente Reglamento General.”

“Art. 59.- Consideraciones generales de las obligaciones de los prestadores de servicios.- Para el cumplimiento de las obligaciones de los prestadores de servicios, previstas en la LOT, se considerará lo siguiente: (...) 8. Los prestadores de servicios, a excepción de los que brindan servicios de radiodifusión, deberán cumplir con las obligaciones de servicio universal determinadas en la Ley, el presente Reglamento General, en los correspondientes títulos habilitantes y en las demás regulaciones que emita la ARCOTEL. Sobre el acceso universal al régimen general de telecomunicaciones, se estará a las políticas que emita el Ministerio encargado del sector de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información y a la regulación que emita la ARCOTEL para el efecto.”

"Art. 61.- Objetivo del régimen tarifario.- El régimen tarifario tiene como objetivo velar porque las tarifas que pagan los usuarios por la prestación de servicios de telecomunicaciones, incluidos radiodifusión por suscripción, sean equitativas y tiendan a estimular la expansión de los servicios de telecomunicaciones a nivel nacional, para lo cual la ARCOTEL implementará los mecanismos que garanticen este principio.

En caso de que la ARCOTEL determinare que las tarifas no son equitativas o pudieran afectar el fomento, la promoción o la preservación de las condiciones de competencia o cuando la calidad de los servicios no se ajuste a los niveles exigidos por la ARCOTEL o

de manera general en cualquier momento podrá establecer techos tarifarios o modificar los existentes.

Además la ARCOTEL en ejercicio de su capacidad de control verificará que la calidad de los servicios prestados esté acorde a la exigida en las regulaciones que emita o que conste en los respectivos títulos habilitantes, debiendo expedir una regulación a fin de establecer el mecanismo de fijación o modificación de los techos tarifarios en caso de incumplimiento de los índices de calidad de los servicios, de conformidad con lo establecido con la LOT.

Art. 62.- Tarifa.- Es el valor que pagan los usuarios a los operadores a cambio de la prestación de servicios de telecomunicaciones, incluidos los de radiodifusión por suscripción.

Está prohibido, tanto para el cálculo como para la facturación, el redondeo de unidades de tiempo o unidades de tasación.

Las tarifas sólo son aplicables a los servicios expresamente contratados y que hayan sido efectivamente prestados con posterioridad a la suscripción del respectivo contrato y sus anexos, en ningún caso incorporarán valores de prestaciones, productos o servicios no solicitados por los usuarios.

Las tarifas deben ser fijadas por los prestadores de servicios de telecomunicaciones, incluidos los de radiodifusión por suscripción, bajo el principio de costos más una utilidad razonable, buscando que sean equitativas y tiendan a estimular la expansión de los servicios de telecomunicaciones a nivel nacional."

“Art. 69.- De las tarifas para el servicio universal.- Dentro de las tarifas y de los planes tarifarios de los prestadores, la ARCOTEL podrá establecer y regular tarifas preferenciales por servicio universal, para favorecer el desarrollo económico de regiones y grupos sociales de atención prioritaria, de acuerdo con las políticas emitidas por el Ministerio encargado del sector de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información y demás normas y reglamentos que se dicten para el efecto.”

REGLAMENTO PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES Y SERVICIOS DE RADIODIFUSIÓN POR SUSCRIPCIÓN.

“Artículo 8.- Obligaciones de los poseedores de títulos habilitantes de concesión o autorización para la prestación de servicios de telecomunicaciones (habilitaciones generales).- Adicional a las obligaciones contempladas en la Ley Orgánica de Telecomunicaciones y en su Reglamento General, los prestadores de servicios de telecomunicaciones cuyos títulos habilitantes se hayan instrumentado a través de habilitaciones generales, deberán cumplir con lo siguiente: (...) 2. Cumplir con el Plan de expansión establecido en el título habilitante.

Artículo 9.- Obligaciones de los poseedores de títulos habilitantes de registro para la prestación de servicios de telecomunicaciones y permisos o autorizaciones para la prestación de servicios de audio y video por suscripción.- Adicional a las obligaciones contempladas en la Ley Orgánica de Telecomunicaciones y en su Reglamento General, los poseedores de títulos habilitantes de registro de servicios y autorizaciones para la prestación de servicios de telecomunicaciones; permisos y autorizaciones para prestación de servicios de audio y video por suscripción, deberán cumplir con lo siguiente: (...) 2. Cumplir con los planes de expansión establecidos en el correspondiente título habilitante.”

#### REGLAMENTO PARA OTORGAR TÍTULOS HABILITANTES PARA SERVICIOS DEL RÉGIMEN GENERAL DE TELECOMUNICACIONES Y FRECUENCIAS DEL ESPECTRO RADIOELÉCTRICO.

"Artículo 6.- Requisitos.- La empresa pública de telecomunicaciones que solicite la autorización para prestar servicios de telecomunicaciones deberá presentar ante la Dirección Ejecutiva de la ARCOTEL, la siguiente documentación, de conformidad con lo establecido en la Disposición General Primera del presente reglamento: (...) 10. Propuesta de plan de expansión, establecida con base en el Plan de Servicio Universal o la línea base de necesidades de atención de servicios de telecomunicaciones que sean establecidos por el Ministerio rector de las Telecomunicaciones, o por la ARCOTEL, respectivamente, conforme sus atribuciones.”

“Artículo 10.- Resolución.- Sobre la base de los informes favorables, técnicos, jurídicos y económicos - financieros, la Dirección Ejecutiva de la ARCOTEL, dentro del término de hasta diez (10) días contados a partir del vencimiento del término previsto en el artículo precedente, expedirá el respectivo título habilitante de Autorización denominado

“Condiciones Generales de la Empresa Pública para la prestación de servicios de telecomunicaciones”.

El título habilitante deberá contener como mínimo:

1. Resolución de Autorización
2. Anexo - Datos del servicio o servicios
3. Anexo - Condiciones Generales
4. Anexo - Condiciones Particulares para el servicio o servicios

Se detallará en forma expresa como mínimo, la descripción del servicio objeto de la autorización, sus modalidades de prestación, el área geográfica de cobertura; período de vigencia de la autorización; términos y condiciones para la renovación; techos tarifarios iniciales; criterios para fijación y ajuste de las tarifas de ser el caso; plan mínimo de expansión y la referencia de los parámetros iniciales de calidad del servicio; derechos y obligaciones de las partes; forma de terminación o extinción de la autorización, sus causales y consecuencias; y, cualquier otro que la Dirección Ejecutiva de la ARCOTEL establezca."

"Artículo 23.- Requisitos.- Las personas jurídicas que soliciten el título habilitante de concesión para prestar servicios de telecomunicaciones deberán presentar, ante la Dirección Ejecutiva de la ARCOTEL, de conformidad con lo establecido en la Disposición General Primera del presente reglamento, la siguiente documentación: (...) 7. Proyecto técnico, sustentado en un estudio general de ingeniería que al menos contenga: (...) d) Propuesta de plan de expansión, establecida con base en el Plan de Servicio Universal o la línea base de necesidades de atención de servicios de telecomunicaciones que sean establecidos por el Ministerio rector de las Telecomunicaciones, o por la ARCOTEL, respectivamente, conforme sus atribuciones."

“Artículo 27.- Resolución.- Sobre la base de los informes favorables, técnicos, jurídicos y económicos - financieros, la Dirección Ejecutiva de la ARCOTEL, en el evento de que el título habilitante se pueda otorgar de manera directa expedirá la respectiva Resolución de concesión bajo la modalidad de Habilitación General, dentro del término de hasta diez (10) días contados a partir del vencimiento del término previsto en el artículo precedente.

El título habilitante a otorgarse es un contrato de concesión, el que deberá contener como mínimo:

1. Resolución de concesión.
2. Condiciones Generales aplicables a la habilitación general (concesión).
3. Anexo - Datos del servicio o servicios.
4. Anexo - Condiciones particulares para el servicio o servicios.

Se detallará en forma expresa como mínimo, la descripción del servicio objeto de la concesión, sus modalidades de prestación, el área geográfica de cobertura; período de vigencia de la concesión; garantías a otorgarse; términos y condiciones para la renovación; techos tarifarios iniciales, criterios para fijación y ajuste de las tarifas de ser el caso; plan mínimo de expansión y la referencia de parámetros iniciales de calidad del servicio; derechos y obligaciones de las partes; forma de terminación o extinción de la concesión, sus causales y consecuencias; y, cualquier otro que la Dirección Ejecutiva de la ARCOTEL establezca."

"Artículo 35.- Requisitos.- Sin perjuicio de los requisitos específicos y condiciones que se determinan en las fichas anexas al presente reglamento, las personas naturales o jurídicas que soliciten el título habilitante de registro para prestar servicios de telecomunicaciones deberán presentar, ante la Dirección Ejecutiva de la ARCOTEL, la siguiente documentación, de conformidad con lo establecido en la Disposición General Primera del presente reglamento: (...) 6. Para los servicios que la Dirección Ejecutiva de la ARCOTEL lo determine en función del interés público o de las políticas que establezca para tal fin el Ministerio rector de las Telecomunicaciones, propuesta de plan de expansión, establecida con base en el Plan de Servicio Universal o la línea base de necesidades de atención de servicios de telecomunicaciones que sean establecidos por el Ministerio rector de las Telecomunicaciones, o por la ARCOTEL, respectivamente, conforme sus atribuciones."

“Artículo 39.- Resolución.- Sobre la base de los informes favorables, técnicos, jurídicos y económicos - financieros, la Dirección Ejecutiva de la ARCOTEL, expedirá la respectiva resolución contentiva del título habilitante, dentro del término de hasta tres (3) días contados a partir del vencimiento del término previsto en el artículo precedente.

El título habilitante a otorgarse deberá contener como mínimo:

1. Condiciones Generales aplicables a la habilitación (registro).
2. Anexo - Datos del servicio o servicios.
3. Anexo - Condiciones Particulares para el servicio o servicios.

Según corresponda al servicio y aplique, se detallará en forma expresa, como mínimo, la descripción del servicio; el área geográfica de cobertura; período de vigencia; garantías a otorgarse; términos y condiciones para la renovación; techos tarifarios iniciales, criterios para fijación y ajuste de las tarifas de ser el caso; plan mínimo de expansión y la referencia de parámetros iniciales de calidad del servicio; derechos y obligaciones de las partes; forma de terminación o extinción de la habilitación, sus causales y consecuencias; y, cualquier otro que la Dirección Ejecutiva de la ARCOTEL haya establecido previamente y que aplique al tipo de habilitación."

## ANEXO II

### GUÍA DE PREGUNTAS PARA LAS ENTREVISTAS.

Buenos días / tardes.

Esta es la entrevista sobre el uso de instrumentos de política pública de acceso a Internet y su relación con el ámbito de aplicación a nivel de educación primaria y secundaria.

La entrevista, a ser realizada por Pablo Iván López Piedra, estudiante de la especialización en Gestión Pública del Instituto de Altos Estudios Nacionales, se realizará únicamente con fines académicos, como parte del estudio de caso que se desarrolla para la obtención del título académico.

Esta entrevista no tiene ningún tipo de vinculación laboral o hacia actividades laborales; los resultados de las entrevistas se analizarán y procesarán de manera anónima, a fin de salvaguardar las opiniones y criterios de los entrevistados. Para fines de análisis, respaldo y validación académica, la entrevista, con su aprobación, será grabada.

Muchas gracias por su tiempo, respuestas y atención.

1. Por favor, indique su nombre y cargo.
2. ¿Qué instrumentos (actos regulatorios, planes, programas, políticas públicas) vinculados al servicio de acceso a Internet, que hayan sido emitidos por el MINTEL, la ARCOTEL o el MINEDUC, conoce Ud.?

¿Considera que han sido útiles para que las unidades educativas a cargo del MINEDUC puedan disponer de ese servicio?

¿Por qué?

3. Uno de los instrumentos de política pública que se han utilizado para brindar el servicio de acceso a Internet, y que debe ser aplicado por parte de la ARCOTEL, es el Plan de Servicio Universal. Otro instrumento es el establecimiento de la línea base de necesidades de atención de servicios de telecomunicaciones.

Si se toma en cuenta que las instituciones de educación primaria y secundaria tienen una necesidad permanente de disponer de este servicio, ¿considera Ud. que estos instrumentos han permitido dotar de acceso a Internet a dichas unidades?

¿Por qué realiza esa consideración?

4. ¿Cuáles considera que son los factores o razones por las no puede darse una solución adecuada a problemas de interés público (como en este caso, el que las unidades educativas dispongan de acceso a Internet), que deben y pueden ser solucionados mediante la acción de algunas instituciones? Voy a mencionar factores que en estudios se han identificado como limitantes para el logro intersectorial en la solución de problemas de política pública. Quisiera conocer su criterio, en relación con los instrumentos de Plan de Servicio Universal y de la línea base de necesidades de atención de servicios de telecomunicaciones, respecto de cada uno de estos factores.

FACTOR	DEFINICIÓN
Especialización.	La especialización como enfoque para la atención y solución de problemas, determinó atribuciones y competencias específicas a las instituciones del sector público. Esto que puede ser visto como la antítesis de la coordinación.
Poder.	La información que poseen o manejan las instituciones, como elemento de poder, genera poca compartición de información. La compartición o difusión de información comprendida como elemento de disminución o pérdida de poder.
Territorio.	Las organizaciones tienden a defender sus presupuestos, personal, proyectos y políticas propias, ante el temor de que la coordinación con otras organizaciones ponga en peligro dichos aspectos.
Creencias e ideologías.	La creencia del personal en la misión de una organización, dado el contexto de especialización de las instituciones, se refuerza por el desarrollo profesional e institucional, lo que

	genera la tendencia de los funcionarios a tener una forma particular de concebir los problemas de política y las posibles soluciones a dichos problemas.
Política.	La política siempre se encuentra presente en el sector público; si los ministerios, los gobiernos autónomos descentralizados o las instituciones en general, están controlados por diferentes tendencias o intereses políticos, pueden generarse problemas de coordinación.

5. De los factores analizados, ¿cuáles considera Ud. los más importantes o los más críticos, respecto de la dotación de acceso a Internet a unidades educativas?
  
6. ¿Considera que pueden existir otros factores, adicionales a los mencionados?  
 ¿Cuáles?  
 ¿Cómo operan?
  
7. ¿Cómo considera Ud. que se podría, a través de los instrumentos que tiene la ARCOTEL, generar ese tipo de provisión de servicio hacia las unidades educativas?
  
8. ¿Cómo se podrían integrar los requerimientos de MINEDUC a los instrumentos?  
 ¿Cómo se podría integrar, si se considera que otros ámbitos o sectores pueden también requerir priorización (por ejemplo, salud, pymes, turismo comunitario, áreas geográficas en general no atendidas)?
  
9. ¿Cómo se podría mejorar el que el Estado pueda lograr mejores soluciones en áreas en las que se requiere el trabajo de varias instituciones, de distintos sectores?
  
10. Las soluciones que plantea, ¿deberían estar normadas, ser de cumplimiento obligatorio?