

DESARROLLO DEL ANÁLISIS DE IMPACTO DE LOS PROGRAMAS COMPARTEL–INTERNET SOCIAL¹

Ficha Resumen

Generalidades de la política

El Programa Compartel fue creado por el Documento Conpes 3032 de 1999 mediante el cual se dio origen al “Programa Compartel de telefonía social 1999-2000”. Posteriormente, a través del Documento Conpes 3171 de 2002, se ampliaron y reformularon los lineamientos de política de telecomunicaciones sociales que incluían, la oferta de servicios de acceso comunitario a Internet. En el año 2007, con el Documento Conpes 3457 de 2007 “Lineamientos de política para reformular Programa Compartel de Telecomunicaciones Sociales”, se llevaron a cabo una serie de modificaciones de modo que se articularan con los objetivos del PND, entre ellas: i) eficiencia y adaptación a las condiciones del entorno; ii) mejoramiento de la calidad de los servicios; iii) articulación entre los programas y vinculación de otras instancias de gobierno; iv) fomento al uso y apropiación de las TIC; v) promoción de la competitividad; y vi) continuidad de los programas de alto impacto social.

El objetivo del Programa fue llevar los beneficios del acceso a las tecnologías de información y comunicaciones a sectores urbanos y rurales de bajos ingresos o ubicados en zonas de difícil acceso, mediante la provisión de los medios necesarios para acceder a las TIC. El programa se financió a través del Fondo de TIC, cuyo objeto fue “financiar los planes, programas y proyectos para facilitar prioritariamente el acceso universal, y del servicio universal cuando haya lugar a ello, de todos los habitantes del territorio nacional a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, así como apoyar las actividades del Ministerio y la Agencia Nacional Espectro, y el mejoramiento de su capacidad administrativa, técnica y operativa para el cumplimiento de sus funciones”².

Mediante los recursos de fomento del Fondo, a través del programa Compartel, se incentivó a los operadores de servicios de telecomunicaciones a prestar servicios en las regiones apartadas y en los estratos bajos del país que en no contaban con los servicios o que los recibían en condiciones deficientes.

El programa Compartel contempló cuatro componentes: i) telefonía rural comunitaria, que busca fomentar el acceso de las poblaciones de menores ingresos o aisladas geográficamente a los servicios de telefonía; ii) centros comunitarios de acceso a internet, denominados Telecentros, mediante los cuales se busca facilitar el acceso y familiarización de las comunidades con las TIC; lii) conectividad e Internet de banda ancha para instituciones públicas, a través del cual se entrega la infraestructura y el acceso necesario para el uso de internet de banda ancha como instrumento indispensable de trabajo y de estudio; iv) planes bianuales de ampliación y reposición de redes, mediante los cuales se proveen servicios de telecomunicaciones a quienes no cuentan con acceso a estos servicios y se mejoran las condiciones de prestación del servicio básico de telefonía.

Objetivo de la evaluación

La evaluación de análisis de impacto de los programas Compartel–Internet Social tuvo como objetivo la medición y valoración del impacto socioeconómico de los programas de Internet Social de Compartel³, enmarcados en el proyecto de Telecentros, sin incluir las iniciativas de conectividad que vienen presentando impactos positivos importantes. El estudio recogió los análisis de bienestar e impacto realizados por la Universidad de los Andes y contratados por el Fondo Financiero de Proyecto de Inversión (Fonade).

¹ Esta evaluación fue contratada por el Ministerio de TIC y realizada por la Universidad de los Andes. Este documento, al ser un resumen de la evaluación, no refleja la posición y opiniones oficiales del Departamento Nacional de Planeación.

² Ley 1341 de 2009.

³ La Etapa I del Programa Compartel–Internet Social, adelantada mediante los contratos de aporte 990478, 990479, 990480, 990481, 990482 y 990483, suscritos con Gilat Colombia S.A. E.S.P., la Etapa II del Programa Compartel–Internet Social, desarrollada mediante el contrato de aporte 00792, suscrito con Telefónica Data Colombia y la Etapa III desarrollada por la sociedad Gilat Networks Colombia S.A. E.S.P. en virtud de los contratos de aporte 2022436 y 2022437.

Esta evaluación fue realizada en el año 2007, por lo cual los redireccionamientos que se hayan realizado al programa en fechas posteriores no se tienen en cuenta.

Metodología y recolección de información

La evaluación fue de tipo de impacto. El levantamiento de información se realizó en coordinación con Compartel y con el Ministerio de la Información y las Comunicaciones, mediante una encuesta realizada a 992 telecentros, distribuidos en 345 visitas a telecentros, 575 encuestas telefónicas a administradores y 2 adicionales no referidas. Adicionalmente, se realizaron 4 grupos focales y 4 entrevistas a profundidad a administradores de telecentros.

La evaluación presentó los resultados obtenidos mediante siete abordajes de análisis diferentes, que son: estadísticas descriptivas; impacto sobre los usuarios; análisis de bienestar; desempeño de los telecentros; análisis de viabilidad; análisis de impacto potencial; análisis conjunto de viabilidad y de impacto.

La evaluación adoptó estadísticas descriptivas relacionadas con la caracterización de los Telecentros, a través de las cuales se analizaron variables como: problemas de operación, días de funcionamiento, causas de cierre, etc. Adicionalmente, utilizó datos de caracterización sobre los usuarios de los Telecentros, tales como: ocupación, ingreso mensual, acceso a Internet, etc.

Para valorar el impacto sobre los usuarios se utilizó la metodología de comparación de pares en probabilidad. Esta metodología permite cotejar los valores de diferentes variables de interés en individuos “tratados” por el programa y en individuos “no tratados” por el programa⁴. Utilizando el estimador de ATT (Average Treatment on the Treated) se evaluó el impacto de los tiempos de exposición y los meses de corte de los grupos de tratamiento y control para los cuales fue posible observar un impacto.

La evaluación concentró su análisis del impacto de los Telecentros sobre nueve diferentes factores de uso: del teléfono; del computador; en el estudio; para el trabajo; comunicaciones con familiares; comunicaciones nacionales; consultas de salud; acceso al Gobierno y la comunidad; el empleo y el ingreso.

Por otra parte, se utilizaron evaluaciones cualitativas para ahondar en la comprensión de los procesos mediante los cuales los usuarios de los Telecentros se han beneficiado de éstos, así como de su nivel actual de desempeño.

Principales conclusiones

Entre los principales resultados y conclusiones arrojados por la evaluación se citan los siguientes:

- Respecto al impacto de los Telecentros sobre los factores relacionados con el uso, los usuarios con mayor tiempo de exposición a los Telecentros utilizaron más los servicios de telefonía y computación, y tendieron a desarrollar, a través de estos medios, actividades productivas como trabajo, estudio y consultas de salud. Sin embargo, la exposición a los Telecentros no tuvo un efecto significativo sobre la participación en actividades relacionadas con la asociación a entidades comunitarias o la consulta de servicios y portales del Gobierno.
- Las TIC generaron mecanismos de aprendizaje y de acumulación de capital humano que se tradujeron en más empleo y mayores ingresos. Tanto así que, después de más de un año, la asistencia a los Telecentros generó efectos positivos sobre el ingreso y sobre el empleo de los usuarios.
- En cuanto al desempeño de los Telecentros, se encontró que 243 de los 922 Telecentros tuvieron el menor desempeño posible, es decir tuvieron un puntaje DEA⁵ menor al 50%. De otra parte, 379 Telecentros tuvieron una calificación de desempeño media, entre el 50% y el 80%. Finalmente, 300 Telecentros obtuvieron una calificación alta o muy alta, con puntajes de DEA iguales o superiores al 80%.

⁴ Se definieron como individuos “tratados” aquellos que han asistido a los telecentros durante más de un número determinado de meses y como individuos “no tratados” o “controles” aquellos que han asistido durante un número menor de meses. Para todos los meses de corte posibles (entre 3 y 15 meses). Se escogió como el número de meses del corte que maximiza la diferencia entre el resultado de la variable de interés para el grupo de usuarios “tratados” y el grupo de control (“no tratados”).

⁵ El puntaje “DEA”, es una valoración relativa del desempeño de cada Telecentro utilizando la metodología DEA (Data Envelopment Analysis). Este puntaje es relativo porque compara cada Telecentro con el Telecentro de mejor desempeño.

- Los resultados del análisis de viabilidad permitieron agrupar a los Telecentros en ocho categorías acordes con tres parámetros: nivel de desempeño, entorno social y competencia. Los resultados de viabilidad fueron los siguientes: 651 telecentros se catalogaron viables, 72 no viables y 119 viables sólo si mejoraban su desempeño.
- Al analizar las conclusiones relacionadas con el impacto potencial de los Telecentros, se llamó la atención sobre el rezago tecnológico, siendo especialmente relevante a nivel de actualización, así como en tiempos de respuesta a las fallas, que tuvieron como consecuencia un mejor servicio en términos de tiempo y calidad de la atención⁶. De tal forma, los Telecentros de los conglomerados con buen desempeño y localidades más y menos pobres generaron altos impactos en un futuro, que fueron crecientes de mantenerse el rezago tecnológico. De otra parte los conglomerados de bajo desempeño generaron bajos impactos a futuro que no pueden aumentar en la medida en que persistan los rezagos.
- Las evaluaciones cualitativas permitieron construir los diagramas que integran los principales flujos de procesos y las problemáticas planteadas, relacionados con la operación y factores que influyeron en su gestión. Específicamente se desarrollan los diagramas de: fases de desarrollo de un Telecentro que estaba estrechamente relacionado con el proceso de aprendizaje del administrador; proceso de aprendizaje del usuario, en el que se sintetizó el camino que el usuario siguió para apropiarse de los beneficios; factores que influyeron en la percepción del desempeño de los Telecentros.

Principales recomendaciones

Las recomendaciones cobran particular importancia cuando se revisan los análisis de viabilidad e impacto de los Telecentros, ya que se convierten en un insumo clave para tomar decisiones sobre el componente dos del programa Compartel. De esta forma, la evaluación identificó cuatro grandes grupos sobre los cuales se podía actuar con diferentes estrategias.

- En lo referente a los Telecentros viables y de alto impacto potencial, se estableció que mientras se mantuvieran constantes las condiciones sociales y económicas del entorno, se generarían altos impactos positivos dentro de las comunidades beneficiarias. Se recomendó la intervención del Estado para asegurar la provisión de servicios sociales de telecomunicaciones en las localidades con Telecentros viables y de alto impacto potencial, recordando que el atraso tecnológico eventualmente podría limitar la viabilidad así como los potenciales impactos.
- En cuanto a los Telecentros viables y de bajo impacto potencial, se destacaron como locales de buen desempeño ubicados en localidades con condiciones económicas y sociales favorables (numerosos estudiantes, altos recaudos de impuestos entre otros), que se encontraban en localidades menos pobres donde su “impacto potencial” era bajo. En este caso, y dada la potencial aparición de competencia, se hizo menos justificables la intervención estatal.
- Para los Telecentros con alto impacto potencial pero no viables, se estableció que la intervención del Estado era menos apremiante. Independientemente de la pobreza de las localidades donde se encontraban, los Telecentros enfrentaban alta competencia, pero su entorno social y económico no generó condiciones favorables para la viabilidad (relativamente bajo número de estudiantes, de personas afiliadas al sistema de salud y bajos recaudos por impuestos).
- Los Telecentros no viables y de bajo impacto potencial, enfrentaban baja competencia y estaban ubicados en los municipios menos pobres. En el caso de estos Telecentros, las variables incluidas en el componente principal (número de estudiantes, número de personas afiliadas a sistema de salud y recaudo de impuestos) no contribuyeron a la creación de un entorno favorable para la viabilidad. La baja competencia en estos sitios y su situación menos apremiante de pobreza fueron indicativos de, que si el Estado debía crear mecanismos para asegurar la provisión de las tecnologías de información y comunicaciones en estas localidades, no necesariamente debía hacerlo de manera directa.
- Se recomendó que la actualización de las tecnologías de información y de comunicaciones se realizara para potencializar la provisión de los servicios de internet y telefonía para incidir positivamente en los potenciales impactos.

⁶ Sobre este aspecto se ha avanzado, ya que se llevó a cabo en el 2008 un redireccionamiento a los Contratos de Gilat y de Telefónica.