

San José, 29 de junio del 2020  
**05736-SUTEL-DGF-2020**

Señores  
Miembros del Consejo  
Superintendencia de Telecomunicaciones

**Asunto: Análisis del informe técnico denominado “MICITT-DEMT-INF-004-2020: Análisis y recomendación técnica sobre la propuesta de aumento de beneficiarios de la meta del Programa Hogares Conectados del PNDT 2015-2021”, remitido mediante oficio MICITT-DVT-OF-254-2020 del 12 de junio de 2020.**

Estimados señores:

Reciban un cordial saludo. Referente al oficio MICITT-DVT-OF-254-2020 del 12 de junio del 2019, mediante el cual el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT) envía el *“Informe Técnico MICITT-DEMT-INF-004-2020 Análisis y recomendación técnica sobre la propuesta de aumento de beneficiarios de la meta del Programa Hogares Conectados del PNDT 2015-2021”*, en respuesta al ajuste de la Meta 5 del Plan nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones (PNDT) solicitado por el Consejo de la SUTEL mediante Acuerdo 002-027-2020 del 02 de abril del 2020, remito el informe denominado *“Análisis del informe MICITT-DEMT-INF-004-2020”*.

A través del Informe Técnico adjunto, esta Dirección analiza y aclara las omisiones, imprecisiones técnicas y metodológicas, e interpretaciones erróneas sobre el diseño, ejecución y evaluación del Programa Hogares Conectados, así como las relativas al proceso de modificación de metas seguido por el MICITT para la atención del ajuste a la Meta 5 requerido por SUTEL (Acuerdo 002-027-2020 del 02 de abril del 2020), elementos abordados en el Informe Técnico remitido por este ministerio.

Atentamente,  
**SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES**

---

Adrian Mazón Villegas  
Director a.i. General de FONATEL

Cc.  
Exp. GCO-FON-EIP-00750-2019

# INFORME TÉCNICO

## **Análisis del informe MICITT-DEMT-INF-004-2020**

*Elaborado por  
Dirección General de FONATEL*

*Fecha de elaboración  
12-29 junio del 2020*

San José, 29 de junio del 2020  
**05736-SUTEL-DGF-2020**

## Contenido

|  |    |
|--|----|
| <b>INTRODUCCIÓN</b> .....  | 4  |
| <b>SECCIÓN I. Revisión del oficio MICITT-DVT-OF-254-2020 y el informe técnico MICITT-DEMT-INF-004-2020</b> .....                         | 4  |
| <b>1. Análisis del informe técnico MICITT-DEMT-INF-004-2020</b> .....  | 4  |
| <b>1.1. Mecanismo empleado por MICITT para la atención de la solicitud de ajuste de la meta 5 del PNDT</b> .....                         | 4  |
| <b>1.2. Competencia de SUTEL para la definición y ejecución de proyectos de acceso universal, servicio universal y solidaridad</b> ..... | 7  |
| <b>1.3. Omisión de aspectos técnicos que SUTEL ha manifestado en los informes de seguimiento y ajuste de metas anteriores.</b> .....     | 10 |
| <b>SECCION II. Conclusiones</b> .....  | 35 |
| <b>SECCIÓN III. Recomendaciones</b> .....  | 37 |

San José, 29 de junio del 2020  
**05736-SUTEL-DGF-2020**

## INTRODUCCIÓN

En el presente informe se analiza el informe técnico MICITT-DEMT-INF-004-2020 enviado por el Viceministerio de Telecomunicaciones del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT) el 12 de junio del 2020, en respuesta a la solicitud de ajuste de la Meta 5 realizada por el Consejo de la SUTEL mediante Acuerdo 002-027-2020 del 02 de abril del 2020.

En términos generales, el informe enviado por el MICITT analiza diferentes escenarios para el ajuste de la Meta 5, a partir de los cuales determina que el incremento del incremento de ésta debe corresponder 46 462 hogares, pasando de 140 496 a 186 958 hogares, manteniendo el 2021 como fecha límite para su cumplimiento. También, hace referencia a los cambios relativos al plazo de subsidio y la velocidad del servicio de Internet en el marco del Programa Hogares Conectados (PHC), realizados por SUTEL en el 2019, según consta en los acuerdos del Consejo de la SUTEL 029-040-2019 del 27 de junio del 2019 y el 016-074-2019 del 19 de noviembre del 2019, así como a una “evaluación” del diseño, formulación y ejecución de este programa.

El análisis realizado por la Dirección General de FONATEL (DGF) en el presente informe, se estructura en cuatro secciones. La primera se refiere al análisis realizado por el MICITT sobre el diseño, formulación, ejecución y evaluación del PHC. La segunda, resume las conclusiones más relevantes y en la tercera sección, se realizan recomendaciones al Consejo de la SUTEL.

## SECCIÓN I. Revisión del oficio MICITT-DVT-OF-254-2020 y el informe técnico MICITT-DEMT-INF-004-2020

De la lectura del informe técnico MICITT-DEMT-INF-004-2020: “*Análisis y recomendación técnica sobre la propuesta de aumento de beneficiarios de la meta del Programa Hogares Conectados del PNDT 2015-2021*”, remitidos a Sutel el 12 de junio del 2019, en adelante el informe, se pueden identificar una serie de omisiones, imprecisiones técnicas y metodológicas e interpretaciones erróneas del programa de Hogares Conectados y del propio proceso de modificación de metas establecidas en las Metodologías del MICITT, que no se pueden dejar pasar por alto, máxime que la decisión del propio MICITT se fundamenta en estas y en el futuro cercano serán la base técnica para la evaluación del programa.

### 1. Análisis del informe técnico MICITT-DEMT-INF-004-2020

#### 1.1. Mecanismo empleado por MICITT para la atención de la solicitud de ajuste de la meta 5 del PNDT.

Al respecto, surge la duda razonable sobre el mecanismo empleado para analizar la propuesta de ajuste remitida al MICITT desde el 25 de marzo 2020. Al revisar lo que dispone la “Metodología de Evaluación, Seguimiento y Ajuste del PNDT 2015-2021” respecto al análisis

San José, 29 de junio del 2020  
**05736-SUTEL-DGF-2020**

y la comunicación de resultados del proceso de atención de ajuste de metas, se encuentra lo siguiente:

“(...)

*b. Análisis de la solicitud de modificaciones*

1. El Departamento de Políticas Públicas de Telecomunicaciones analiza la solicitud de modificación recibida y emite criterios y recomendaciones sobre el ajuste solicitado.

2. El análisis y recomendación se somete a la revisión y aval por parte del Viceministro de Telecomunicaciones y en aquellos casos en los que la meta sea con cargo al Fondo Nacional de Telecomunicaciones (FONATEL), se aplicará el “Procedimiento para la definición de objetivos y metas del PNDT con cargo a FONATEL y definición del Plan de Programas y Proyectos”

*c. Comunicación de la solicitud de modificación*

1. El Viceministro de Telecomunicaciones, remite notificación oficial a la institución interesada sobre el resultado de su solicitud.

2. Los resultados de las solicitudes de modificación serán expuestos en los siguientes informes de seguimiento y evaluación, según corresponda.

3. Las modificaciones a la matriz de metas del PNDT 2015-2021, serán incorporadas mediante anexos al instrumento y serán difundidas al público en general mediante el sitio Web del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones.” (Subrayado no es del original)

De lo anterior, se desprende que, para la gestión de ajuste de metas, el MICITT analiza la solicitud recibida y emite criterios y recomendaciones. Sin embargo, el informe técnico MICITT-DEMT-INF-004-2020 presenta una evaluación del programa desde su origen (diseño y justificación de la intervención), así como una propuesta de reformulación de éste.

Si se toman como referencia los procesos de ajuste de metas PNDT tramitados por SUTEL con anterioridad, se encuentra que los resultados generados por el MICITT, como ente Rector del Sector Telecomunicaciones, respecto a solicitudes enviadas por SUTEL, corresponden a la *aprobación o rechazo total o parcial*, así como a la generación de recomendaciones de ajuste en los instrumentos que forman parte de la Metodología de Seguimiento, Evaluación y Ajuste de Metas del PNDT 2015-2021. Sin embargo, en esta ocasión, la Rectoría de Telecomunicaciones **ajusta la Meta 5 de PNDT, relativa al Programa Hogares Conectados, omitiendo los criterios técnicos que fundamentan el diseño y formulación de este programa y que responden al problema que se buscaba resolver con esta intervención según lo dispuesto en la LGT y el PNDT 2009-2014. Además, estos escenarios no consideran las cifras y condiciones planteadas técnicamente por SUTEL en las mesas de trabajo conjunto SUTEL-MICITT realizadas en los meses de enero y febrero 2020 (Acuerdo del Consejo de la SUTEL 015-004-2020 del 16 de enero del 2020) ni tampoco la propuesta de ajuste de esta meta remitida al formalmente al MICITT mediante Acuerdo del Consejo de la SUTEL 002-027-2020 del 02 de abril del 2020.**

En las páginas de la 54 a la 61 del informe MICITT, se incluyen una serie de escenarios para definir el incremento de la meta del PHC, sin hacerse referencia a los criterios técnicos utilizados para la definición y en la formulación del PHC. El alcance de este programa fue definido en función de un análisis sobre la penetración y la cobertura de una canasta básica

San José, 29 de junio del 2020  
**05736-SUTEL-DGF-2020**

de servicios de telecomunicaciones respecto al ingreso promedio de los hogares según decil de ingreso. Al proponerse un ajuste del programa vigente, se tendería a pensar en una actualización de los criterios y variables empleados para justificar la creación de éste, de lo contrario, se entendería que se está frente a una reformulación de un programa y proyecto del FONATEL, acción que, de acuerdo con el artículo 33 de la LGT es competencia de SUTEL.

Al respecto, la disposición 4.1 incisos a y b del informe DFOE-IFR-IF-00001-2020 sobre la eficacia de los proyectos financiados con recursos de FONATEL, remitido por la Contraloría General de la República (CGR) a SUTEL mediante el oficio 01485 del 3 de febrero de 2020 (NI-01322-2020), señala que los procesos de reformulación de metas del PNNDT deben ser trabajados de forma conjunta entre SUTEL y MICITT y, además, deben considerar los plazos operativos que la SUTEL considere necesarios para la puesta en ejecución de los programas y proyectos con cargo al FONATEL.

*“De conformidad con las competencias y atribuciones delegadas a cada entidad por el ordenamiento legal vigente, deberán en forma conjunta, revisar y ajustar los procedimientos vigentes, implementados en ambas instituciones, relacionados con la formulación de las metas a ser incluidas en los PNNDT, así como con la formulación de los términos cartelarios y de los proyectos que se implementen para la atención de tales metas, de manera que, como parte de tales procedimientos:*

- a. *Se obligue que, al momento en que la Rectoría identifique una necesidad pública cuya atención se ajusta y sería atendida de acuerdo con los fines que la Ley le establece al FONATEL, dicha Rectoría en conjunto con la SUTEL, de forma coordinada y según las competencias de cada institución, deban realizar un diagnóstico completo de todas las implicaciones y condiciones previsibles relacionadas con la necesidad pública y las acciones para su atención.(por ejemplo: condiciones técnicas, geográficas, tecnológicas, culturales, legales y económicas; así como también, la identificación y coordinación con todas las partes interesadas, entre otros).* Ello con el propósito de lograr el conocimiento suficiente y oportuno para la formulación de metas y proyectos, y que coadyuve a lograr mayor factibilidad en el cumplimiento de las metas. Dicho diagnóstico deberá ser elaborado de forma previa a la incorporación de nuevas metas en el PNNDT.
- b. *Se establezca que los resultados del diagnóstico serán el sustento para: i. La definición de la línea base, los objetivos específicos, la población objetivo, el plazo de implementación, así como los indicadores que le permitan evaluar el cumplimiento de la meta, los resultados intermedios y finales esperados ii. El establecimiento de los plazos y otras condiciones de las metas a ser incorporadas en el PNNDT correspondiente. iii. Para el establecimiento de los plazos de las metas, el procedimiento además deberá obligar a considerar los plazos requeridos por la SUTEL para la ejecución de las distintas actividades de los procesos concursales o de asignación de obligaciones; sobre lo cual se dispuso a mejorarlos en la disposición 4.6 siguiente. iv. La definición, por parte de la SUTEL, de los términos de referencia a ser incluidos en los carteles base de los procesos concursales.”*

De igual manera, en reunión conjunta SUTEL-MICITT, realizada el 29 de enero del 2020 (MICITT-DEMT-MNT-003-2020), la señora Hannia Vega, miembro del Consejo de la SUTEL, solicitó al MICITT lo siguiente: *“una vez definida la población adicional que será incorporada por la política pública en el programa se deberá discutir cuales serían los plazos para atenderlos”*. Además, señaló que *“le corresponde a SUTEL definir los*

San José, 29 de junio del 2020  
**05736-SUTEL-DGF-2020**

*recursos y el tiempo de cumplimiento, por tanto, se espera que el IMAS y MICITT defina el alcance de manera que la SUTEL pueda destinar los recursos para cumplirla”.*

Siendo que se está frente a una redefinición de la Meta 5 y, según lo dispuesto en el artículo 33 de la LGT y en la disposición 4.1 del informe DFOE-IFR-IF-00001-2020 señalado antes, resulta pertinente recomendar al Consejo de la SUTEL, que valore solicitar a la Rectoría de Telecomunicaciones considerar en este proceso lo siguiente: los criterios técnicos que fundamentan el PHC, el aporte técnico de la SUTEL suministrado en las mesas de trabajo conjunto SUTEL-MICITT, las proyecciones de suscripciones de hogares en el tiempo y la planificación financiera y operativa realizada por la Unidad de Gestión de este programa.

## 1.2. Competencia de SUTEL para la definición y ejecución de proyectos de acceso universal, servicio universal y solidaridad

Específicamente, en la página 7 párrafo 4 del informe, se indica que el Poder Ejecutivo define las metas y *proyectos* de la Agenda de Solidaridad Digital, los cuales serán financiados con recursos del FONATEL. Sin embargo, más adelante en este mismo párrafo, se señala que SUTEL tiene la potestad de establecer las obligaciones, definir y ejecutar los proyectos de acuerdo con las metas y prioridades definidos en el PNDT.

“(..)

La Agenda de Solidaridad Digital está compuesta por metas y **proyectos** que atiendan los objetivos de acceso universal, servicio universal y solidaridad, los cuales son definidos por el Poder Ejecutivo y financiados con recursos del Fondo Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones (FONATEL), cuya administración recae sobre la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL), que además se le otorga la responsabilidad de establecer las obligaciones, definir y ejecutar los proyectos de acuerdo con las metas y prioridades definidas en el PNDT

(..)” (El subrayado y resaltado no corresponde al original)

En el texto subrayado se encuentra una contradicción. De acuerdo con el artículo 33 de la LGT, Ley 8642, le corresponde al Poder Ejecutivo definir las metas y prioridades para el cumplimiento de los objetivos de acceso universal, servicio universal y solidaridad definidos en esta ley, mientras que a SUTEL le corresponde definir las obligaciones, así como definir los proyectos de acuerdo con estas metas y prioridades.

### **“ARTÍCULO 33.- Desarrollo de objetivos de acceso universal, servicio universal y solidaridad**

Corresponde al Poder Ejecutivo, por medio del Plan nacional de desarrollo de las telecomunicaciones, definir **las metas y las prioridades** necesarias para el cumplimiento de los objetivos de acceso universal, servicio universal y solidaridad establecidos en el artículo anterior. Con este fin, dicho Plan deberá contener una agenda digital, como un elemento estratégico para la generación de oportunidades, el aumento de la competitividad nacional y el disfrute de los beneficios de la sociedad de la información y el conocimiento, que a su vez contenga una agenda

San José, 29 de junio del 2020  
**05736-SUTEL-DGF-2020**

*de solidaridad digital que garantice estos beneficios a las poblaciones vulnerables y disminuya la brecha digital.*

**La Sutel establecerá las obligaciones; y también definirá y ejecutará los proyectos referidos en el artículo 36 de esta Ley, de acuerdo con las metas y prioridades definidas en el Plan nacional de desarrollo de las telecomunicaciones.** (El subrayado y resaltado no corresponden al original).

El artículo 33 anterior, refiere, también, de forma explícita, a la interrelación entre los proyectos, programas, metas y prioridades. Por un lado, el Poder Ejecutivo, a través del PNDT, instrumento de planificación sectorial, define la visión, las prioridades, los fines y las metas asociados a la Agenda de Solidaridad Digital y, por otro lado, la SUTEL, a través del FONATEL, define y ejecuta los proyectos, los cuales deben estar alineados con lo dispuesto en el PNDT. Siendo este un elemento sustantivo del modelo, discutido en las mesas de trabajo conjunto SUTEL-MICITT en los meses de enero y febrero 2020, se comparte el criterio de organismos internacionales y nacionales referentes en materia de planificación. con el objetivo de que sirvan de ayuda para comprender la inconsistencia encontrada por SUTEL.

De acuerdo con el Banco Mundial<sup>1</sup>, *“una política es un plan para alcanzar un objetivo de interés público... es un concepto amplio, no estricto en contenido, secuencia o tiempos. Esto se contrapone con un ciclo presupuestario altamente definido, en el cual la idea de un proceso de las políticas públicas es en sí mismo y se basa parcialmente en un subconjunto específico del proceso de las políticas públicas...”* De igual manera, este organismo internacional define “programa” como *“un conjunto detallado de metas y arreglos para implementar una política. Los programas se implementan mayormente en la esfera administrativa del gobierno...”*

El Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN)<sup>2</sup>, define política pública como *“curso o línea de acción definido para orientar o alcanzar un fin, que se expresa en directrices, lineamientos, objetivos estratégicos y acciones sobre un tema y la atención o transformación de un problema de interés público. Explicitan la voluntad política traducida en decisiones y apoyo en recursos humanos, técnicos, tecnológicos y financieros y se sustenta en los mandatos, acuerdos o compromisos nacionales e internacionales.”*

De acuerdo con el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)<sup>3</sup>, *“la política pública se diferencia de un programa pública en que un programa es una intervención pública directa sobre una realidad social, que se usa, en conjunto con otros programas (y otros instrumentos de política), para implementar una política.”*

La Fundación Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) en el libro denominado “Planificación de políticas, programas y

---

<sup>1</sup> Banco Mundial. Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica. La formulación de políticas en la OCDE. Ideas para América Latina. Octubre 2010, páginas 8 -10.

<sup>2</sup> Fuente: Análisis del Desarrollo, MIDEPLAN 2008-2016.

<sup>3</sup> Lucy Winchester. ILPES. Políticas presupuestarias y gestión por resultados en América Latina y el Caribe. La formulación e implementación de las políticas públicas en ALC. Santiago de Chile, noviembre 2011.

San José, 29 de junio del 2020  
**05736-SUTEL-DGF-2020**

proyectos sociales”, incluye lo siguiente respecto a la definición de políticas públicas, programas y proyectos<sup>4</sup>:

**“Las políticas públicas se cristalizan en programas y proyectos a los que se les asignan recursos para su puesta en práctica. Por ejemplo, el Plan Nacional de Acción por los Derechos de las Niños, Niñas y Adolescentes se operativiza a través de programas y proyectos provinciales y municipales. Mientras que política pública se refiere a procesos políticos y sociales que se desarrollan en el tiempo, el programa remite a una construcción técnica (que no niega el componente político), con mayor o menor capacidad de expresar la complejidad del problema.**

**Los programas se conforman de un conjunto de proyectos que persiguen los mismos objetivos (Cohen y Franco, 2005); son los responsables de establecer las prioridades de la intervención, ya que permiten identificar y organizar los proyectos, definir el marco institucional y asignar los recursos.**

Los proyectos pueden ser definidos como la unidad mínima de asignación de recursos para el logro de uno o más objetivos específicos. De forma agregada, constituyen el punto de partida más adecuado para formular apreciaciones sobre los programas. **Los proyectos deben tener una población objetivo-definida en función de la necesidad que se pretende satisfacer, una localización espacial y tiempos de inicio y finalización predefinidos (Cohen y Franco, 2005).**

Las 3 P<sup>5</sup> se diferencian en la naturaleza de los propósitos que persiguen, en los supuestos acerca de la acción sobre los que se sostienen y en el espectro de actores que involucran. (...) Al igual que las **políticas, los programas y proyectos no se mantienen en el tiempo tal como fueron diseñados. Cuando se ponen en marcha, entran en relación con otros programas y proyectos, o con otras formas de organización, y sufren modificaciones.**” (Lo destacado no corresponde al original)

De las definiciones señaladas, se desprende que la ejecución de proyectos implica la administración de una serie de elementos, actividades y acciones, para el cumplimiento de los objetivos planteados en la definición (diseño y formulación) de éstos. La ubicación de estos objetivos al nivel de los objetivos de política pública (orden superior) genera restricciones y rigideces en la administración operativa de los proyectos.

Al respecto, las metas actuales del PNDD no obedecen a un orden lógico de interrelación vertical (productos, efectos e impactos), sino que, recogen los resultados esperados de los programas y proyectos que ejecuta la SUTEL. Siendo el PNDD el instrumento de planificación del Sector Telecomunicaciones, los resultados generados por los programas y proyectos gestionados por SUTEL, corresponden a los medios para el alcance de las metas y prioridades de orden superior definidas en ese instrumento en el marco de los objetivos de acceso universal, servicio universal y solidaridad, definidos en la LGT.

<sup>4</sup> Fernández Arroyo, Nicolás y Fernández Arroyo, Nicolás. Planificación de políticas, programas y proyectos sociales. Primera edición. Fundación CIPPEC, 2012. Planificación de políticas, programas y proyectos sociales. Buenos Aires, Argentina. Fundación CIPPEC, 2012

<sup>5</sup> 3P: se refiere a políticas públicas, programas y proyectos.

### **1.3. Omisión de aspectos técnicos que SUTEL ha manifestado en los informes de seguimiento y ajuste de metas anteriores.**

A continuación, se resumen algunos de los aspectos técnicos que no fueron señalados en el informe MICITT, a pesar de estar asociados a los argumentos empleados en la “evaluación del PHC” realizada en este documento.

#### **1.3.1. Las razones técnicas utilizadas para justificar los ajustes a los metas solicitados a la fecha (páginas 23 y 24 del informe MICITT).** Mediante oficios 0920-SUTEL-CS-2017 del 31 de enero de 2017, 04622-Sutel-CS-2017 del 05 de junio de 2017, 05430-SUTEL-CS-2017 del 30 de junio de 2017, 06745-SUTEL-SCS-2018 del 16 de agosto de 2018 y 08488-SUTEL-CS-2018 del 11 de octubre de 2018, la SUTEL solicitó la ampliación del plazo para el cumplimiento de la Meta 5, pasando del 2018 al 2021. Es un ajuste de meta que se reiteró en 4 ocasiones, utilizando las siguientes razones técnicas como justificación.

*“-Atraso en el lanzamiento del PHC. El lanzamiento piloto del programa estaba previsto para febrero 2016, sin embargo, se realizó en junio de ese año. Esto, significó un atraso de 4 meses en términos de suscripciones.*

*-Efectividad de la base de datos de beneficiarios. Durante el 2016 los proveedores de servicios de telecomunicaciones participantes reportaron que la efectividad de la base de datos de beneficiarios provista por el IMAS era del 40%, es decir, en el 60% de los casos la información de los hogares se encontraba desactualizada, dificultando su ubicación. La Unidad de Gestión señala que, actualmente, dicho porcentaje corresponde al 40%. Este tema también ha sido señalado por la CGR en recientes informes sobre los sistemas de identificación de población vulnerable y en procesos de fiscalización del SENERUBE*

*-Limitación en la disponibilidad de cuadrillas o equipos para la instalación de los servicios, dado que los operadores utilizan a las mismas empresas para sus instalaciones en los hogares.*

*-Saturación de las redes en distritos o zonas densamente pobladas.*

*-Falta de cobertura en ciertas zonas. Este problema se ha venido atendiendo a partir del intercambio de información con el IMAS sobre las zonas al descubierto, así como a través de la incorporación de nuevos proveedores de servicios de telecomunicaciones al programa.*

*-Falta de un sistema robusto para la administración de beneficiarios, dado que el sistema del IMAS no permite cargar otras poblaciones, diferentes a las que ya cuentan con datos en el IMAS. Se ha solicitado al IMAS colaborar en la apertura de nuevas fichas y un seguimiento cercano por parte de los cogestores para concretarlas. A pesar de que el sistema del IMAS ha funcionado relativamente bien, con muy pocas caídas, la dificultad para incluir otras fuentes de información distintas al SIPO del IMAS, reduce el espectro de acción del programa.*

*-Escasa información y publicidad sobre el Programa. Es importante que todos los involucrados informen sobre los beneficios del programa para lo cual se requiere una adecuada coordinación interinstitucional. SUTEL ha provocado acciones de voluntariado con la empresa privada y el IMAS ha apoyado con actividades en centros educativos.”*

San José, 29 de junio del 2020  
**05736-SUTEL-DGF-2020**

Al respecto, resulta importante destacar, que en las tres ocasiones que el MICITT rechazó el ajuste del plazo para cumplimiento de la Meta 5, no incluyó el detalle de la evidencia o información de respaldo requerida para el aval del ajuste.

**1.3.2. El alcance, riesgos, supuestos y limitaciones asociados al programa y, por tanto, a las metas incorporadas en el PNDT vigente.** Al respecto, el informe analizado hace referencia a los siguientes aspectos:

**1.3.2.1. Rendición de cuentas sobre el avance en el proceso de incorporación al PHC de poblaciones objetivo del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH) y el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), sin hacer alusión al mecanismo de funcionamiento de este programa a través de la base de datos de beneficiarios definida por el IMAS y a la coordinación institucional competencia del MICITT, como ente Rector del Sector (página 28 del informe).**

En la página 28 del informe MICIITT, se afirma que "...SUTEL no reporta el cumplimiento de las metas 6, 7 y 8 del PNDT". Al respecto, resulta importante aclarar lo siguiente:

- El modelo de gestión del PHC, según consta en el perfil compartido con el MICITT desde en el año 2016, señala que los potenciales beneficiarios del programa son hogares seleccionados por el IMAS a partir de sus bases de datos, es decir, tienen que pertenecer algún programa del IMAS o pasar por el proceso de incorporación que este instituto posee.
- Estos elementos están señalados en los apartados sobre limitaciones y supuestos del programa, ver página 8 del documento denominado "Perfil del Programa", a saber:

*"1.3. Limitaciones*

*(...)*

*b) El desarrollo de capacidades y el acompañamiento para que los beneficiarios usen y aprovechen las prestaciones provistas, será responsabilidad de las instituciones públicas competentes.*

*c) El Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) proporciona la base de datos de los potenciales beneficiarios del Programa.*

*(...)*

*1.4. Supuestos y dependencias*

*a) Las instituciones del Estado encargadas de la atención de las poblaciones objetivo, identificarán los hogares potencialmente beneficiarios del Programa y proveerán oportuna y consistentemente la información de referencia relevante sobre los mismos.*

*b) El IMAS mantendrá actualizada la información sobre los beneficiarios del Programa de tal forma que se puedan verificar periódicamente las condiciones de elegibilidad.*

*c) Las instituciones competentes del Estado desarrollarán, implementarán y mantendrán en ejecución aplicaciones y programas complementarios de promoción de uso y aprovechamiento de las prestaciones del Programa en los hogares beneficiarios a lo largo del plazo de la intervención.*

San José, 29 de junio del 2020  
**05736-SUTEL-DGF-2020**

- d) SUTEL será responsable de mantener disponibles las prestaciones del Programa para los beneficiarios que cumplan sus obligaciones contractuales.
- e) Las instituciones responsables del acceso, uso y aprovechamiento de las prestaciones del Programa participarán en la evaluación de sus resultados en el área de responsabilidad correspondiente y de acuerdo con su límite de gestión.
- (...)"

Por tanto, si el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIIVAH) o cualquier otra institución es incorporada al programa, deben necesariamente coordinar con el IMAS sea en forma directa o bien a través del MICITT en su función de coordinador interinstitucional, la incorporación de los potenciales beneficiarios en la base de datos del PHC, según los lineamientos técnicos definidos para este programa y los criterios de selección de beneficiarios que este instituto utilice como parte de su gestión.

Esa línea de pensamiento se coincide con el correo electrónico enviado por la señora Angélica Chinchilla el 26 de julio del 2018, el cual resume los acuerdos de reunión técnica realizada por el MICITT para el seguimiento de los programas del FONATEL. En el mismo la señora Angelica Chinchilla, indicó que las metas 7 y 8 no serían modificadas, ya que el IMAS estaba reportando el avance y éstas se cumplirían al cierre del 2018 (ver ANEXO 1).

*"Muchas gracias por la productiva reunión de esta mañana.*

*Según lo acordado las metas que estarían siendo sujeto de modificación en esta fase son las siguientes:*

- Meta 1. 183 distritos con áreas geográficas sin conectividad o con conectividad parcial, o parcial ampliada con acceso a servicios de voz y datos, al 2018*
- Meta 2. 100% de las poblaciones ubicadas dentro de los territorios indígenas sin conectividad, con cobertura parcial o con cobertura parcial ampliada del país con acceso de servicios de voz e Internet, al 2021.*
- Meta 5. 140 496 hogares distribuidos en el territorio nacional con subsidio para el servicio Internet y un dispositivo para su uso, al 2018.*
- Meta 9. 40 000 dispositivos de conectividad entregados a CPSP, al 2018.*
- Meta 13. 240 puntos de acceso gratuito a Internet, para la población, en espacios públicos al 2017.*

*Tenemos dos metas que no se modifican, tomando en consideración que según los reportes y consultas realizados al IMAS las mismas ya se estarían cumpliendo al final de este año según lo programado y que corresponden a:*

- Meta 7. 450 mujeres emprendedoras y empresarias jefas de hogar, registradas en SIEC, con subsidio para el servicio Internet y un dispositivo para su uso, al 2018.*
- Meta 8. 300 mujeres emprendedoras y empresarias jefas de hogar, ubicadas en zonas prioritarias por Puente al Desarrollo, con subsidio para el servicio Internet y un dispositivo para su uso, al 2018.*

*En el caso de la Meta 14. 100% de ejecución del proyecto Red de Banda Ancha Solidaria, al 2021, se realizaría la modificación una vez las autoridades definan el alcance del primer*

San José, 29 de junio del 2020  
**05736-SUTEL-DGF-2020**

*proyecto contenido en esta meta.” (El subrayado no corresponde al original, correo electrónico de la señora Angélica Chinchilla del 26 de julio del 2018)*

Desde esta perspectiva, se entiende que todos los actores involucrados en las metas del Pilar Inclusión Digital del PNDT cumplen con la contrapartida que les corresponde. El cumplimiento de las metas 6, 7 y 8 requieren de la participación, además de SUTEL/FONATEL y del MICITT, del IMAS, MIVAH y MEIC. La coordinación de la intervención de estos últimos, coincidimos con que corresponde al MICITT como Rector del sector, emisor de la política pública, tal y como lo ha indicado la misma Contraloría General de la República (CGR) en la disposición 4.1 inciso a del informe DFOE-IFR-IF-00001-2020. Textualmente, en este inciso se indica lo siguiente.

*“...Por tanto, la Rectoría de Telecomunicaciones, a través del Viceministerio de Telecomunicaciones, será el encargado del seguimiento y evaluación de las metas del PNDT, según el método establecido por el Viceministerio de Telecomunicaciones, mientras que el cumplimiento y los insumos para verificar el grado de avance de las metas, será tarea de cada institución designada como responsable. (párrafo 1, p.39)*

**1.3.2.2. Urgencia de incorporar acciones para el uso productivo, seguro y responsable de las prestaciones provistas a través del programa (páginas 40, 42 y 45 del informe analizado).** En el informe MICITT se señala la urgencia de que el PHC acciones relativas a la alfabetización digital. Sin embargo, se omite indicar que, en el PNDT 2015-2021, la línea de acción referida a la alfabetización digital fue definida por la Rectoría como una responsabilidad al INA y el propio MICITT. (ver ilustración 1). En esta misma línea, el PNDT vigente no incluye metas y prioridades asociadas a estos aspectos en el *“Pilar de Inclusión Digital”*, correspondiente a las metas de acceso universal, servicio universal y solidaridad.

**Ilustración 1: Metas del PNDT vigente relativas a alfabetización Digital**

| Línea de Acción 2: Alfabetización Digital<br>Programa 6: Empoderamiento de la Población en TIC                             |   |  |                                    |  |
|--|---|--|------------------------------------|--|
| Meta   | Descripción   | Indicador  | Valor Meta                         | Responsable  |
| 15. 62 267 personas certificadas en INA mediante la utilización de las TIC, al 2018.                                       | Inclusión Digital<br>Alfabetización Digital<br>Empoderamiento de la Población en TIC<br>Incrementar el uso y la apropiación responsable, segura y productiva de las tecnologías digitales de la población en general. Otorgación en la brecha de uso de las tecnologías digitales de la población, de manera tal que se logre un uso responsable, seguro y se fomente la innovación social. | Cantidad de personas certificadas en módulos del INA mediante utilización de las TIC.  | 6268 personas capacitadas al 2018. | INA (Dirección de Servicios de Capacitación y Formación Profesional) |
| 16. 100% de ejecución de los componentes del Programa de Empoderamiento de la Población en Tecnologías Digitales, al 2018. | Presupuesto: El costo estimado es de \$3163 millones del INA.<br><br>Estrategia de Comunicación:<br>2016: 30%<br>2017: 60%<br>2018: 100%<br><br>Estrategia de Alfabetización:<br>2016: 30%<br>2017: 60%<br>2018: 100%<br><br>Presupuesto: El costo estimado es de \$201 millones del MICITT.  | Porcentaje de ejecución de los componentes del Programa de Empoderamiento de la población en tecnologías digitales. Componentes: Estrategia de Comunicación (50%), Alfabetización Digital (50%). | 2015: 2%                           | MICITT <sup>11</sup>   |

San José, 29 de junio del 2020  
05736-SUTEL-DGF-2020

**Línea de Acción 2: Alfabetización Digital**  
**Programa 6: Empoderamiento de la Población en TIC**

| Meta   | Indicador  | Unidad Base  | Responsable  |
|--|--|--|--|
| 15. 62 267 personas certificadas en módulos INA mediante la utilización de las TIC, al 2018.                               | 2015: 15 150<br>2016: 30 522<br>2017: 46 242<br>2018: 62 267<br><br>Presupuesto: El costo estimado es de €3168 millones del INA.   | Cantidad de personas certificadas en módulos del INA mediante utilización de las TIC.  | INA (Dirección de Servicios de Capacitación y Formación Profesional) |
| 16. 100% de ejecución de los componentes del Programa de Empoderamiento de la Población en Tecnologías Digitales, al 2018. | Estrategia de Comunicación:<br>2016: 10%<br>2017: 65%<br>2018: 100%<br><br>Estrategia de Alfabetización:<br>2016: 35%<br>2017: 65%<br>2018: 100%<br><br>Presupuesto: El costo estimado es de €203 millones del MICITT. | Porcentaje de ejecución de los componentes del Programa de Empoderamiento de la población en tecnologías digitales. Componentes: Estrategia de Comunicación (50%), Alfabetización Digital (50%). | MICITT <sup>22</sup>   |

<sup>22</sup> El Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones será el encargado de recopilar y suministrar el avance de dicha meta, pero cada institución que se ha comprometido con los programas de alfabetización será responsable de brindar dicha información.

Fuente: [https://www.micit.go.cr/sites/default/files/matriz\\_del\\_pndt\\_2015-2021\\_actualizada\\_a\\_abril\\_2020\\_actualizacion\\_web.pdf](https://www.micit.go.cr/sites/default/files/matriz_del_pndt_2015-2021_actualizada_a_abril_2020_actualizacion_web.pdf)

Tampoco, se indica que fue la SUTEL la que propuso a este ministerio, la incorporación del Programa 6: Ciudadano Conectado, con el objetivo de definir y ejecutar acciones en materia de alfabetización digital para la cartera de programas y proyectos del FONATEL en fase de ejecución. Sin embargo, esta propuesta fue rechazada por el MICITT mediante informe MICITT-DEMPT-DPPT-INF-004-2018 (numeral 3.6 página 12):

**“3.6. Programa Ciudadanos Conectados**

*Este programa tal y como se indicó en el análisis de la propuesta de PAPyP 2018, no se encuentra contemplado dentro del PNDDT por lo tanto la información indicada no puede ser valorada a la luz del instrumento de la política pública en vigencia.*

(...)

*De igual manera, el MICITT no ha incorporado metas concretas en materia de alfabetización digital dentro del “Pilar Inclusión Digital del PNDDT vigente”.*

En el marco de lo anterior, parece ser que en el informe MICITT se hace una interpretación incorrecta sobre la responsabilidad para incorporar y ejecutar acciones de alfabetización digital en el marco del PNDDT vigente.

- 1.3.2.3. El informe del MICITT señala, textualmente, que “...SUTEL desarrolló una distribución de beneficiarios por quintil de ingreso, lo anterior para determinar el costo aproximado del presupuesto de invertir del PNDDT vigente... es una necesidad para determinar si lo definido originalmente en el Perfil, efectivamente, se alcanzó o se superó en aras de determinar posibles modificaciones a la meta.” (página 45).** Esto refleja por un lado la ausencia de consulta sobre la información requerida y por otro, el desconocimiento técnico sobre el funcionamiento del PHC. Al respecto, resulta importante reiterarle al MICITT lo siguiente:

San José, 29 de junio del 2020  
**05736-SUTEL-DGF-2020**

- La distribución porcentual de la cantidad de hogares a beneficiar según quintil de ingreso corresponde a un parámetro operativo, para definir una serie de elementos asociados a la ejecución del programa, como lo es el presupuesto de éste.
- El PHC es un programa de adhesión voluntaria, es decir, el cumplimiento de la distribución porcentual señalada en el párrafo anterior depende de la rapidez con la que hogares de cada uno de los quintiles se registren en el programa, según total definido en la meta 5.
- SUTEL desde el 2016 coordina con el IMAS las recargas de hogares a la “Base de datos de beneficiarios del PHC”, con el objetivo de que se cumpla la distribución porcentual señalada, sin embargo, el resultado final va a depender de la rapidez con la que hogares de cada uno de los quintiles se registren en el programa, según total definido en la meta 5, como se indicó en el párrafo anterior.
- El cumplimiento de la meta 5 establecida en el PNDDT, no depende del cumplimiento de este parámetro operativo.

No se omite manifestar que, la Dirección General de FONATEL reitera su disposición para brindar información y acompañar técnicamente al MICITT, con el objetivo de facilitar la comprensión sobre el funcionamiento del PHC y el resto de los programas que conforman la cartera del FONATEL y, con esto, contribuir en mayor medida en el proceso de definición de las metas y prioridades del Sector Telecomunicaciones y facilitar la realización de los trámites relativos al seguimiento y ajuste de éstas.

**1.3.2.4. Cumplimiento del parámetro de penetración del servicio de Internet.** Aunado al punto anterior, en la página 92 del informe MICITT, se indica que *“en el año 2015 se planteó la aspiración de que mediante el PHC el 60% de los Hogares de los deciles de ingreso del 1 al 5 contarán con acceso a Internet en sus viviendas, estableciendo como meta 140 496 hogares conectados al 2018”*, para referirse al cumplimiento de éste. De igual manera, los escenarios expuestos en las páginas de la 54 a la 61 de ese informe, se utiliza como justificación el cumplimiento de este parámetro.

**Al respecto resulta importante aclarar que el PHC surge en respuesta a la brecha digital generada por la falta de asequibilidad en los precios de los servicios de telecomunicaciones y los dispositivos y productos de apoyo necesarios para el uso de estos (“fallo de mercado no puro”), equilibrando las condiciones de la oferta a través de incentivos a la demanda. En este sentido, puede afirmarse que la atención de la brecha digital desde la perspectiva de asequibilidad es el problema que busca atender y el pilar fundamental que lo soporta. Esto, en estricto apego a los objetivos del acceso universal, servicio universal y solidaridad definidos en la LGT, los cuales explícitamente hacen referencia al concepto de “tarifas diferenciadas”, mismo al que se refiere el PNDDT 2009-2014 en sus metas. Adicionalmente, el PHC busca complementar el Programa Comunidades Conectadas (PCC), primer programa de la cartera del FONATEL, que busca extender la cobertura y el acceso a los servicios de telecomunicaciones en las zonas de baja rentabilidad económica.**

El objetivo superior del PHC no es lograr que los hogares de los deciles de ingreso del 1 al 5 alcancen un 60% de tenencia del servicio de Internet, la brecha entre este parámetro (promedio de tenencia de Internet en el país, según ENAHO 2014) y la tenencia de Internet según decil de ingreso se utilizó como uno de los criterios para definir el total de hogares a intervenir a través de este programa. Los parámetros y criterios que se empleen para la selección de la población objetivo o para determinar las características de un proyecto en un momento dado, pueden variar en el tiempo, por eso la gestión de proyectos implica acciones de monitoreo, seguimiento y evaluación.

A continuación, se resume el proceso empleado en el documento “Perfil del Programa” de la SUTEL para la estimación de la población objetivo del PHC (Meta 5 del PNDT vigente) y su actualización.

- a) Estimación de la población objetivo del PHC (Meta 5 del PNDT vigente).** Para la formulación del PHC durante el bienio 2014-2015, se utilizaron los resultados asociados al indicador “*tenencia de Internet*” en función del total de hogares del país y el total de hogares por decil de ingreso per cápita neto, obtenidos a partir de la ENAHO 2015, el cual arrojó una penetración promedio del servicio de Internet en los hogares del 60%. Al calcular la brecha entre la penetración y las penetraciones del servicio de Internet según decil de ingreso per cápita neto, se obtuvo 146 017 hogares por cubrir (ver tabla 1).

**Tabla 1: Brecha entre la penetración promedio del servicio de Internet en los hogares de Costa Rica (60%) y las penetraciones del servicio de Internet según decil de ingreso per cápita neto, 2015**

| Decil de ingreso per cápita neto | Hogares sin internet |     | Falta para meta 60% |                  | 60% hogares conectados |
|----------------------------------|----------------------|-----|---------------------|------------------|------------------------|
|                                  | No                   | Sí  | Porcentaje          | Cantidad hogares |                        |
|                                  |                      |     |                     |                  |                        |
| D2: Más de 57500 a 89375         | 68%                  | 32% | 28%                 | 40 510           | 85 450                 |
| D3: Más de 89375 a 123000        | 57%                  | 43% | 17%                 | 23 569           | 85 648                 |
| D4: Más de 123000 a 159976       | 53%                  | 47% | 13%                 | 18 007           | 85 585                 |
| D5: Más de 159976 a 206035       | 49%                  | 51% | 9%                  | 12 962           | 85 334                 |
| D6: Más de 206035 a 266250       | 44%                  | 56% | 4%                  | 5 520            | 85 496                 |
| Total                            |                      |     |                     | 146 017          | 513 115                |

Fuente: SUTEL, Dirección General de FONATEL con datos de la ENAHO 2015 del INEC.

Otro aspecto considerado en la definición de la población objetivo del PHC en el 2015, es la cobertura del costo de una canasta básica de telecomunicaciones respecto al ingreso promedio de los hogares según decil de ingreso. Para la formulación del PHC, se calculó el peso relativo del costo de la canasta de servicios

San José, 29 de junio del 2020  
**05736-SUTEL-DGF-2020**

de telecomunicaciones respecto al ingreso promedio de los hogares pertenecientes a los deciles de ingreso del 1 al 6. El detalle de los aspectos técnicos considerados para la conformación de la canasta se encuentra en el documento denominado “Perfil del Programa”, que como ya se ha indicado fue compartido con el MICITT desde el 2016.

A partir del análisis de los elementos señalados (penetración del Internet y canasta de servicios de telecomunicaciones básica), se obtuvo, que, que el decil 6 y parte del 5 lograban cubrir la canasta de servicios de telecomunicaciones básica con un porcentaje del ingreso promedio inferior al umbral del 5% utilizado para el análisis. Mediante Acuerdo 012-020-2015 del 22 de abril del 2015, aprobó, *“en lo que respecta a la población objetivo, establecer que el Programa estará dirigido a los hogares con Ingresos ubicados en el quintil 1, 2 y 3 (ENAHO). En el quintil 3 sólo se incluirá el decil 5 (D5).”* (Ver ANEXO 2: Acuerdo del Consejo de la SUTEL 012-020-2015 del 22 de abril del 2015). Esto redujo la cantidad de hogares a intervenir de 146 017 a 140 497 hogares (ver tabla 2).

Como ya se indicó, la distribución real de estos hogares, según quintil de ingreso y área geográfica, depende de la selección realizada por el Instituto IMAS a partir de los quintiles y deciles de ingreso señalados (quintiles del 1 al 3 y deciles del 1 al 5), la base de datos del Programa Avancemos y la base de datos de la Estrategia Puente al Desarrollo. Este aspecto es relevante, debido, principalmente, a lo siguiente:

- Siendo que los hogares a beneficiar son seleccionados considerando, entre otros aspectos, la tenencia de miembros estudiantes, se incrementaba la posibilidad de que el uso de las prestaciones provistas (servicio de Internet y computadora portátil) sea productivo.
- El programa se encuentra orientado a la atención de hogares en condición de vulnerabilidad socioeconómica, incluyendo hogares en pobreza y pobreza extrema, así como aquellos con ingreso bajo e insuficiente para la cobertura de la canasta básica de telecomunicaciones (deciles de ingreso del 1 al 5). Esta condición se cumple, sin embargo, si se considera la población objetivo del IMAS, según el artículo 2 de la Ley de Creación del Instituto Mixto de Ayuda Social, Ley N° 4760, todos los hogares hasta ahora beneficiados se encuentran en condición de pobreza.
- El promedio de tenencia de Internet del país no es un parámetro estático en el tiempo, varía en función de la acción conjunta del mercado y la intervención los programas gestionados a través FONATEL. En este sentido, las brechas entre la tenencia del servicio de Internet según decil de ingreso y el promedio de tenencia de este servicio a nivel nacional, también varían.

**Tabla 2: Población objetivo del Programa Hogares Conectados, según decil de ingreso**

| Decil | Cantidad Hogares | Cobertura |        |         |
|-------|------------------|-----------|--------|---------|
|       |                  | Año 1     | Año 2  | Año 3   |
| D1    | 45 450           | 15 150    | 30 300 | 45 450  |
| D2    | 40 510           | 13 503    | 27 006 | 40 510  |
| D3    | 23 569           | 7 856     | 15 712 | 23 569  |
| D4    | 18 007           | 6 002     | 12 004 | 18 007  |
| D5    | 12 962           | 4 321     | 8 642  | 12 962  |
| Total | 140 497          | 46 832    | 93 665 | 140 497 |

Fuente: SUTEL, Dirección General de Fonatel con cifras de la Encuesta ENAHO 2015 de INEC.

- b) **Actualización de los criterios utilizados para la definición de la población objetivo del PHC (incisos a y b anteriores).** Al revisar la tenencia de Internet según la ENAHO 2019 del INEC, se encuentra que el promedio de este parámetro a nivel nacional es del 86%, superior en 16 puntos porcentuales al correspondiente al 2015. Además, al considerar las penetraciones de este servicio según decil de ingreso, se encuentra que los hogares de los deciles de ingreso per cápita neto del 1 al 4 presentan brechas respecto a ese promedio, desde los 6 a los 11 puntos porcentuales, equivalentes en su conjunto a 56 379 hogares.

De lo anterior, es posible concluir que, tanto el avance natural del mercado de Internet como la intervención del FONATEL, han logrado disminuir la brecha en la tenencia de este servicio entre los hogares de los deciles de menor ingreso per cápita neto y el promedio de este parámetro a nivel nacional. En el 2015 la brecha significaba 146 017 hogares, mientras que en el 2019 corresponde a 56 379 hogares (ver tabla 3).

**Tabla 3: Brecha entre la penetración promedio del servicio de Internet en los hogares de Costa Rica (86%) y las penetraciones del servicio de Internet según decil de ingreso per cápita neto, 2019**

| Decil de ingreso per cápita del hogar neto | Tenencia de Internet |         |         |            |     |  |          |
|--|----------------------|---------|---------|------------|-----|--|----------|
|  | Cantidad de Hogares  |         |         | Porcentaje |     | Diferencia respecto al promedio nacional (86%) |          |
|  | No                   | SÍ      | Total   | No         | SÍ  | Relativa                                       | Absoluta |
| D1: 65 000 o menos                         | 40 860               | 122 282 | 163 142 | 25%        | 75% | 11%  | 18 609   |

San José, 29 de junio del 2020  
**05736-SUTEL-DGF-2020**

| Decil de ingreso per cápita del hogar neto | Tenencia de Internet |           |           |            |     |  |          |
|--|----------------------|-----------|-----------|------------|-----|--|----------|
|  | Cantidad de Hogares  |           |           | Porcentaje |     | Diferencia respecto al promedio nacional (86%) |          |
|  | No                   | SÍ        | Total     | No         | SÍ  | Relativa                                       | Absoluta |
| D2: Más de 65 000 a 99 090                 | 42 011               | 115 119   | 157 130   | 27%        | 73% | 13%  | 20 580   |
| D3: Más de 99 090 a 134 690                | 29 702               | 130 311   | 160 013   | 19%        | 81% | 5%   | 7 877    |
| D4: Más de 134 690 a 170 153               | 31 154               | 128 975   | 160 129   | 19%        | 81% | 6%   | 9 314    |
| D5: Más de 170 153 a 217 917               | 21 503               | 138 525   | 160 028   | 13%        | 87% | 0%   |          |
| D6: Más de 217 917 a 280 576               | 17 839               | 142 282   | 160 121   | 11%        | 89% | -2%  |          |
| Total                                      | 218 337              | 1 382 460 | 1 600 797 | 14%        | 86% |  | 56 379   |

Fuente: SUTEL, Dirección General de FONATEL con datos de la ENAHO 2019 del INEC, diciembre 2019.

Respecto a lo anterior, resulta importante aclarar que en los deciles del 1 al 5 el mayor porcentaje de hogares con este servicio lo accede a través de dispositivos móviles, con porcentajes entre el 47% y el 64%. Sin embargo, los porcentajes de hogares con servicio de Internet fijo en estos deciles de ingreso van desde el 37% hasta el 52% (ver tabla 4).

**Tabla 4: Tenencia de Internet en los hogares según decil de ingreso per cápita neto y tipo de conexión, 2019**

| Decil de ingreso per cápita del hogar neto | Tipo de conexión a internet     |           |                          |                       |                  |
|--|---------------------------------|-----------|--------------------------|-----------------------|------------------|
|  | Por teléfono fijo (KOLBI-HOGAR) | Por cable | Por dispositivos móviles | Otro tipo de conexión | Por fibra óptica |
| D1: 65000 o menos                          | 4%                              | 30%       | 64%                      | -                     | 3%               |
| D2: Más de 65000 a 99090                   | 5%                              | 35%       | 56%                      | -                     | 4%               |
| D3: Más de 99090 a 134690                  | 5%                              | 40%       | 51%                      | -                     | 4%               |
| D4: Más de 134690 a 170153                 | 5%                              | 40%       | 50%                      | -                     | 5%               |
| D5: Más de 170153 a 217917                 | 7%                              | 39%       | 47%                      | -                     | 6%               |
| D6: Más de 217917 a 280576                 | 5%                              | 45%       | 44%                      | 0,1%                  | 6%               |
| D7: Más de 280576 a 375615                 | 7%                              | 49%       | 35%                      | -                     | 9%               |
| D8: Más de 375615 a 520626                 | 9%                              | 50%       | 32%                      | -                     | 9%               |

| Decil de ingreso per cápita del hogar neto | Tipo de conexión a internet     |            |                          |                       |                  |
|--|---------------------------------|------------|--------------------------|-----------------------|------------------|
|  | Por teléfono fijo (KOLBI-HOGAR) | Por cable  | Por dispositivos móviles | Otro tipo de conexión | Por fibra óptica |
| D9: Más de 520626 a 831870                 | 11%                             | 55%        | 22%                      | 0,1%                  | 12%              |
| D10: Más de 831870                         | 10%                             | 57%        | 12%                      | 0,3%                  | 20%              |
| <b>Total</b>                               | <b>7%</b>                       | <b>45%</b> | <b>40%</b>               | <b>0%</b>             | <b>8%</b>        |

Fuente: INEC, ENAHO 2019.

Nota: Las cifras expuestas en la tabla anterior no pueden ser contrastadas con el año base del PHC (2015), debido a que la ENAHO aun no incluía ese nivel de desagregación.

**CONCLUSIÓN:** El análisis sobre las diferencias en cuanto a la tenencia y uso de éstas debe actualizarse constantemente. Como se demostró, los datos de la ENAHO 2018 evidencian la permanencia de brechas entre la tenencia del Internet según decil de ingreso y el promedio nacional de este parámetro. Aunque las brechas se han acortado, aún persisten en los deciles de ingreso del 1 al 4.

**1.3.2.5. Incumplimiento del PNDT anterior.** En la página 13 del informe analizado, se indica lo siguiente: “*En el proceso de construcción del segundo PNDT, en seguimiento a las metas definidas en el anterior Plan y que no lograron su cumplimiento, se consideró la formulación del Programa Hogares Conectados...*” (página 13). Sobre el particular, es importante aclarar que, el señalamiento sobre el “incumplimiento de metas” del PNDT 2009-2014, no procede en esta etapa. El informe del MICITT surge en respuesta a una solicitud de ajuste para ampliación de la meta 5 del PNDT vigente, presentado por SUTEL. Por tanto, la “evaluación” sobre el cumplimiento de las metas relativas a un instrumento de planificación anterior no responde al ajuste requerido. La Rectoría ya había emitido el informe de evaluación de ese Plan en el año 2015 y los trámites de modificación anteriores fueron analizados y atendidos en su momento. Entonces, si los argumentos relativos al incumplimiento de un plan sectorial anterior (2009-2014) no son un recuento de antecedentes, qué fin se busca con esa reinterpretación en un expediente donde la meta tiene altos niveles cumplimiento y es parte de lo que motiva su ampliación.

De igual forma, resulta importante destacar, que el avance en el desarrollo de los programas y proyectos con cargo al FONATEL respecto a los planes sectoriales, debe ser contextualizado en función del estado de conformación financiera y operativa del FONATEL, del Fideicomiso de este fondo y las unidades técnicas responsables de la gestión de éste y los proyectos, aspectos que tuvieron lugar en el año 2011 y que son de conocimiento de todos los actores involucrados en el modelo de gestión del acceso universal, servicio universal y solidaridad en el país.

**1.3.2.6. Interpretación errónea sobre la selección de la población objetivo.** En la página 93 del informe analizado, se indica lo siguiente: “*en el diseño de las condiciones de ingreso*

San José, 29 de junio del 2020  
**05736-SUTEL-DGF-2020**

*al programa, no se consideró como un criterio de selección que fueran hogares que a la fecha no contaran con un dispositivo y/o con servicio fijo de Internet”. Sobre este particular, se requiere retomar el documento que consta en el expediente denominado “Perfil del Programa” elaborado por la SUTEL. en este se indica que la estimación de la cantidad de hogares a beneficiar a través del PHC, se realiza *en función del resultado de hogares sin servicio de Internet de acuerdo con la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) 2015 del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). Sin embargo, el informe omite indicar que la identificación de estos hogares en la práctica la realiza el IMAS a partir de sus bases de datos, por tanto, es posible encontrar hogares que ya tenían Internet. Debe aclararse que la tenencia de Internet no refiere al tipo de tecnología de acceso ni a la velocidad para la transferencia de datos. Además, esta información no se contaba con este nivel de detalle en las bases del IMAS al momento de la formulación del PHC.**

#### *“2.1.2. Población Objetivo*

*“(...*

*Respecto al análisis expuesto anteriormente, debe aclararse, que la distribución de hogares según decil de ingreso a cubrir a través del Programa, responde a una estimación práctica para la determinación de recursos requeridos para su ejecución, sus resultados, beneficios e impactos. La distribución real de los hogares a beneficiar a través del Programa, según quintil de ingreso y área geográfica, depende de la selección realizada por el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), a partir de la consideración de los siguientes elementos:*

- **Quintil de ingreso:** *el ingreso promedio per cápita de los hogares.*
- **Estudiante:** *registro de familias utilizado para la implementación del Programa Avancemos.*
- **Distritos Prioritarios:** *El levantamiento de datos que realicen los cogestores del IMAS sobre las familias en condición de pobreza y pobreza extrema de los 75 distritos catalogados como “prioritarios”, de acuerdo con los índices de Pobreza, Pobreza Extrema y Necesidades Básicas Insatisfechas.*

*(...)” (Referencia: página 29 del documento “Perfil del Programa” de SUTEL.*

Adicionalmente, es indispensable, recordar, que todos los hogares que posee el IMAS en sus bases de datos son hogares en condición de vulnerabilidad económica (en condición de pobreza y pobreza extrema), en su mayoría con jefatura femenina y con miembros en edad escolar y, que, además, pagan una parte del costo de las prestaciones provistas. El cierre de la brecha digital, a partir de cualquiera de sus aristas (acceso, uso, calidad, asequibilidad o educación), busca, en última instancia, contribuir al desarrollo económico de un país. Con el fin de interpretar en forma correcta lo señalado, se debe considerar que:

#### *“1.2.2. Objetivos específicos*

*(...*

*e) Potenciar las capacidades y el pleno disfrute de los derechos de los hogares en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica y en especial de aquellos que tienen mujeres*

San José, 29 de junio del 2020  
**05736-SUTEL-DGF-2020**

*jefas de hogar, personas con discapacidad y adultos mayores; la realización de trámites y actividades cotidianas.  
(...)"*

**1.3.3. Evidencia sobre las acciones correctivas derivadas al lanzamiento piloto del programa (página 23).** En la página 23 del informe MICITT se indica lo siguiente: “... a la fecha no se cuenta con un reporte oficial de resultados que incluyera las acciones correctivas que se implementaron con base en los hallazgos del Plan Piloto”. Al respecto, se omite en el análisis la información suministrada en el *Informe del I Semestre del 2018, páginas 76-80 y en la justificación para la solicitud de modificación de meta enviado mediante Acuerdo del Consejo de la SUTEL 06745-SUTEL-SCS-2018 de fecha 16 de agosto de 2018.*

Adicionalmente, se aclara que, como parte del análisis del lanzamiento piloto, el Consejo de la SUTEL generó los siguientes Acuerdos con acciones operativas puntuales para la mejora del programa: 024-072-2016 del 07 de diciembre del 2016, 030-005-2017 del 25 de enero del 2017, 039-007-2017 del 02 de febrero del 2017, 009-016-2017 del 22 de febrero del 2017 y 019-027-2017 del 29 de marzo del 2017.

En línea con lo señalado anteriormente respecto a nivel operativo de los proyectos, es importante indicar que los cambios operativos del programa no inciden en la definición del Perfil del Programa remitido al MICITT, sin embargo, como parte de la transparencia en la rendición de cuentas asociada a la gestión del FONATEL, se anexan los acuerdos del Consejo de la SUTEL señalados antes (ver ANEXOS del 3 al 7).

**1.3.4. Solicitudes de modificación de la Meta 5, planificación e impacto del programa (páginas 24-25).** El informe del MICITT refiere a 4 solicitudes de ajuste de la Meta 5 del PNDT, aspecto utilizado para concluir “falta de planificación” y “bajo impacto del programa respecto al reportado por SUTEL.

Al respecto, resulta importante aclarar, que, SUTEL ha presentado al MICITT dos ajustes a la Meta 5 del PNDT, sin embargo, el primero tuvo que reiterado en tres ocasiones al MICITT.

El primer ajuste de esta meta se refiere a la ampliación del plazo para el cumplimiento de la Meta 5 del 2018 al 2021 y presentado por SUTEL al MICITT mediante oficio 0920-SUTEL-CS-2017 de fecha 31 de enero de 2017. Esta solicitud fue reiterada por SUTEL al MICITT en tres ocasiones, a través de los siguientes oficios: 04622-Sutel-CS-2017 de fecha 05 de junio de 2017, 05430-SUTEL-CS-2017 de fecha 30 de junio de 2017, 06745-SUTEL-SCS-2018 de fecha 16 de agosto de 2018 y 08488-SUTEL-CS-2018 de fecha 11 de octubre de 2018. Esta aclaración, resulta relevante, con el objetivo de no inducir a error sobre la cantidad de ajustes requeridos por SUTEL en el marco de la Meta 5.

Finalmente, mediante informe técnico MICITT-DEMT-INF-005-2018 “*Informe Modificaciones PNDT*”, el MICITT informó a SUTEL sobre el aval para el ajuste de meta solicitado. La meta 5 ajustada fue incorporada en el PNDT vigente en abril 2020.

San José, 29 de junio del 2020  
**05736-SUTEL-DGF-2020**

Las razones utilizadas para justificar la solicitud de ampliación señalada fueron incluidas en el numeral 1.3.1 del presente informe, siendo una de las razones la inconsistencia entre el plazo definido para el cumplimiento de la meta 5 en el PNDT y el plazo para la incorporación de hogares al programa definido en el documento “Perfil del Programa”. Sin embargo, resulta importante destacar, que el diseño del PHC, según consta en el documento denominado “Perfil del Programa”, considera 3 años para la incorporar hogares a partir de la fecha de su lanzamiento. Siendo que el PHC inició su ejecución el 6 de junio del 2016, el plazo para el cumplimiento de la meta 5 finalizar hasta junio 2019. Sin embargo, el PNDT 2015-2021 establecía el año 2018 como fecha límite para el cumplimiento de esta meta. Desde esta perspectiva, si bien se debe utilizar la metodología de modificación del PNDT emitida por el MICITT, es claro que esa modificación se fundamenta en un error original en el PNDT vigente.

Por su parte la segunda solicitud de ajuste de la Meta 5, buscaba ampliar el plazo de subsidio relativo al servicio de Internet por 6 meses, la cual fue consultada y analizada con la Rectoría y con las autoridades del IMAS en forma previa en reunión realizada el 28 de febrero del 2019, se informó sobre la propuesta realizada al Consejo de la SUTEL para la ampliación del plazo de subsidio aplicado sobre el servicio de Internet a través del programa (oficio 00877-SUTEL-DGF-2019 del 31 de enero del 2018). Además, se le solicitó al IMAS información actualizada sobre la clasificación del quintil de ingreso para los 10 089 hogares que concluirían el ciclo de 3 años en el PHC durante el 2019, según requerimiento manifestado por el Consejo de la SUTEL.

Mediante acuerdo 025-037-2019 del 13 de junio de 2019, el Consejo de la SUTEL instruyó remitir los instrumentos de la Metodología para el Seguimiento, Evaluación y Ajuste de las Metas del PNDT 2015-2021 con la propuesta para ampliar el plazo de subsidio de aplicado al servicio de Internet en el marco del PHC por 6 meses para los hogares que se incorporaron a este programa en el 2016, según el vencimiento de sus contratos. Mediante oficio MICITT-DVT-OF-569-2019 del 27 de junio del 2019, el Viceministro de Telecomunicaciones, respecto la ampliación del plazo de subsidio en el marco de la meta 5 del PNDT solicitada, resuelve que SUTEL cuenta con los estudios técnicos necesarios para ampliar el período de subsidio y la velocidad del servicio de Internet a los 140 496 hogares definidos como meta del PHC (ver ANEXO 9). Mediante Acuerdo 029-040-2019 del 27 de junio del 2019, el Consejo de la SUTEL aprobó la ampliación del plazo de subsidio aplicado al precio base del servicio de Internet por un período de 6 meses (ver ANEXO 10). Más adelante, en la Sección II de este informe se extienden los detalles relativos a las ampliaciones del plazo de subsidio aprobadas por el Consejo de la SUTEL y aplicadas desde el 2019 al Programa Hogares Conectados.

**Sobre el impacto del programa**, pareciera que, en el marco de la solicitud de ampliación de meta, el Informe del MICITT pretende realizar una evaluación sin aportar un estudio técnico que lo respalde, razón por la cual, resulta técnicamente, improcedente y se rechaza por forma y fondo la misma. Adicionalmente, y con el único fin de que el MICITT cuente con elementos técnicos, se resumen los aportes que sobre este programa se han

San José, 29 de junio del 2020  
**05736-SUTEL-DGF-2020**

identificado, aclarando que el informe final de evaluación previsto por la SUTEL será el que en definitiva amplíe sobre la materia.

- a) El aporte en la penetración del servicio a Internet y computadoras portátiles en los hogares es significativo, aun descontando el porcentaje de hogares que indicaron tener servicio de Internet antes del programa. De acuerdo con información provista por el Fiduciario del Fideicomiso con corte a marzo 2020, este programa registró un total de 136 493 hogares beneficiados, para un aporte neto del 5,84% en términos de penetración del servicio de Internet en los hogares<sup>6</sup> y una presencia geográfica del 97% del total de distritos del país. Este resultado, tiene efecto directo en las dimensiones de acceso y uso de la brecha digital, e indirecto en la dimensión educación de este mismo indicador, según definición de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT).

Los aspectos señalados, resultan de gran relevancia, si se considera que el 84% de los hogares beneficiados pertenece al quintil de menor ingreso, que en el 83% de los hogares se encuentran niños, niñas y jóvenes en edad escolar y que el 72% del total de hogares posee jefatura femenina con edades entre 25 y 45 años y primaria incompleta.

- b) El PHC también tiene impacto en el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) elaborado por el INEC. Al revisar con detalle las dimensiones e indicadores que inciden de forma positiva en este índice, destaca la dimensión “*vivienda y uso de Internet*” (indicador “*sin uso Internet*”). Para el período 2016-2019 el indicador “*porcentaje de hogares sin uso de internet*” de la “*dimensión vivienda*” del IPM, fue uno de los que generó mayor aporte en la reducción del porcentaje de hogares en pobreza multidimensional, con una disminución acumulada del 28%. Cifras extraídas de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) para el 2016 (año de inicio del programa) y el 2019 (versión más actualizada de esta encuesta), reiteran los resultados generados por el PHC respecto a la tenencia del servicio de Internet, pero también, sobre la tenencia de computadora en los hogares de menor ingreso.
- c) Al cruzar la cantidad de hogares con servicio de Internet y computadora portátil de los deciles de ingreso 1 y 2 (hogares en condición de pobreza y pobreza extrema) según la ENAHO 2019 y el total de hogares de estos deciles beneficiados a través del PHC (114 654 hogares), se obtiene como resultado, el PHC ha provisto de Internet y computadora portátil, al 48% y el 52% de los hogares de estos deciles de ingreso, respectivamente.

---

<sup>6</sup> Se calcula dividiendo el total de hogares beneficiados a través del programa a la fecha de corte (136 493 hogares a marzo 2020) menos la cantidad de hogares que indicaron poseer servicio a Internet antes del programa en la encuesta de percepción aplicada por SUTEL en los meses de abril a mayo 2019, entre el total de viviendas de línea base según la ENAHO 2016 (1 436 120):

San José, 29 de junio del 2020  
**05736-SUTEL-DGF-2020**

- d) Las encuestas y pruebas etnográficas aplicadas por SUTEL a una muestra de hogares beneficiados a través del PHC durante los años 2016, 2018 y 2019, evidencian que las prestaciones provistas (Internet fijo y computadora portátil) son utilizadas no sólo como herramientas para mejorar las actividades relativas educación, aprendizaje y trabajo, sino, también, como un mecanismo de “incorporación a la sociedad”. Esta información fue compartida con el MICITT, a través de reunión realizada el 13 de setiembre del 2019 con proveedores de servicios de telecomunicaciones que forman parte del programa y el Viceministerio de Telecomunicaciones, a través de la participación de la señora Leidy Guillén, Gerente de Políticas Públicas de Telecomunicaciones. (ver ANEXO 11). También, se envió por correo electrónico a la señora Guillén el 26 de setiembre del 2019.

La última encuesta de percepción aplicada por SUTEL a una muestra de 2 000 hogares beneficiados entre mayo y junio 2019, permitió constatar que el 57% de los hogares no contaban con el servicio de Internet antes del programa y el 84% no tenían computadora. Sobre el uso, destaca que el 75% de los hogares utiliza el Internet todos los días y por más de 4 horas diarias, y el 93% utiliza la computadora, principalmente, para estudio. Por su parte, la prueba etnográfica aplicada a este programa a 45 hogares durante ese mismo período reveló que el programa promueve la integración de las familias al sistema social, mejora la autoestima, la comunicación interfamiliar, la concentración y motivación hacia el estudio y genera sensación de logro en todos sus miembros. También, se logró constatar, que existe un gran aprovechamiento de las amas de casa que cuentan con negocios propios, ya que a través de las redes sociales encuentran clientes y buscan referencias para sus trabajos.

- e) La intervención de la brecha digital planteada a través del diseño del PHC, basado en la aplicación de incentivos a la demanda con un enfoque particular en la población de menor ingreso del país, hizo que éste fuera galardonado como proyecto campeón en los premios de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (WSIS Awards), realizada el 3 de mayo del 2016 en Ginebra, Suiza.
- f) Las cifras de efecto del programa en la penetración del servicio de Internet a nivel país son suministradas por SUTEL en los informes semestrales y anuales remitidos al MICITT.
- g) Mediante oficio IMAS-PE-1057-2019 del 22 de octubre de 2019, reenviado por el MICITT a través del oficio MICITT-DVT-OF-991-2019 del 01 de noviembre del 2019, el IMAS planteó la necesidad de ampliar la cantidad del Programa Hogares Conectados en 60 mil hogares. La propia Ministra de Educación ha manifestado públicamente la necesidad de contar con más hogares conectados, esto considerando los escenarios planteados por el IMAS y remitidos por el MICITT mediante el oficio mencionado en este punto.

San José, 29 de junio del 2020  
**05736-SUTEL-DGF-2020**

**1.3.5. Definición de línea base y evaluación del PHC (página 29). En la página 29 del informe MICITT se indica lo siguiente:** “... No obstante, se dificulta realizar una evaluación de impacto robusta en tanto no se determinó en su diseño una línea base con ese fin”.

Siendo que la definición y ejecución de los proyectos es una competencia conferida a SUTEL por ley, resulta poco comprensible que el MICITT realice una “evaluación” de la línea base del programa, en especial, si se consideran los siguientes aspectos:

- a) El trámite que le da origen al informe del MICITT: La solicitud de incremento en la cantidad de hogares definidos en la Meta 5 del PNDT.
- b) El programa se encuentra avanzado en ejecución (alrededor de 4 años),
- c) En el proceso de incorporación en el PNDT vigente, la Rectoría del Sector Telecomunicaciones avaló el planteamiento y ejecución del PHC.
- d) El PHC cuenta con una serie de instrumentos legales, regulatorios y operativos que habilitan su ejecución, siendo los más relevantes:
  - Perfil del Programa: documento que describe el alcance, objetivos, metas, indicadores, población objetivo, alcance geográfico, características de las prestaciones, funcionamiento del programa, actores involucrados, alineamiento, supuestos, riesgos, limitaciones, dependencias, problema a intervenir, alineamiento normativo y político, justificación, efectos e impactos esperados del programa y análisis costo-beneficio.
  - Manual de Lineamiento Operativos del Programa: documento que describe los procedimientos y procesos relativos al funcionamiento del programa.
  - Catálogo de indicadores y la base de datos que lo complementa (desde el 2016 a la fecha).
  - Evaluaciones de percepción del programa (2016, 2018 y 2019).
  - Base de datos de beneficiarios del Programa con registro desde el 2016 a la fecha.
  - Contrato suscrito entre el Fiduciario del Fideicomiso del Fonatel y los proveedores de servicios que forman parte del Programa.
  - Línea base y diagnóstico, basado en la condición socioeconómica de los hogares objetivo, la cobertura de una canasta de servicios de telecomunicaciones básica y características del entorno.
  - Teoría de la intervención: organización de los objetivos según la metodología de marco lógico y la cadena de resultados.

Si bien el trámite de la ampliación de meta no puede confundirse con una “evaluación de procesos” o de la gestión del programa, es importante destacar que, para la realización de una evaluación de este tipo, resulta técnicamente procedente el “criterio experto” de los involucrados en la gestión de esta intervención, siendo que éstos son los que cuentan con la información detallada y la experiencia sobre su funcionamiento. Al respecto, SUTEL no tiene registro de consultas o aclaraciones planteadas por el MICITT sobre el funcionamiento del programa dirigidas al Consejo o al personal técnico de la Dirección General de FONATEL ni al Fiduciario del Fideicomiso o la Unidad de Gestión responsable de administrar el programa.

San José, 29 de junio del 2020  
**05736-SUTEL-DGF-2020**

Respecto al señalamiento del informe MICITT sobre la dificultad para realizar una evaluación de impacto robusta para el PHC, se reitera, que el trámite que le da origen a la respuesta del MICITT es una solicitud para ampliar la cantidad de beneficiarios definido en la Meta 5 del PNDD. De igual manera, se detallan los aspectos que omite la Rectoría en su análisis y que constan en el expediente del programa.

- a) Los instrumentos legales, regulatorios y operativos que habilitan la ejecución del PHC (señalados en el inciso d anterior).
- b) Revisión y estandarización del catálogo de indicadores para el monitoreo del programa. acuerdos 002-031-2020 y 003-031-2020 ambos del 16 de abril del 2020, el Consejo de la SUTEL aprobó la propuesta de la Fase 1 y Fase 1-B correspondiente al normalización y ajuste de los indicadores operativos de control, seguimiento y evaluación de metas y cumplimientos de metas de los programas y proyectos de Fonatel. Estandarizando así la definición de los indicadores de Fonatel de conformidad con las mejoras prácticas nacionales como internacionales y de acuerdo con el Código de Buenas Prácticas Estadísticas de Costa Rica (CBPECR) (ver ANEXOS 12 y 13).
- c) Avance en la implementación de acciones en materia de evaluación:
  - Evaluación ex ante: a través de la orden de desarrollo y la formulación que incluyen levantamiento de línea base y diagnóstico y, desde julio 2019 a las propuestas de proyectos que se presentan ante SUTEL (Acuerdo 024-051-2019 del 13 de agosto del 2019, ver ANEXO 14).
  - Evaluación concurrente: evaluaciones técnicas del Fiduciario y la DGF, a partir de indicadores de monitoreo y evaluaciones de percepción. Resultados: propuesta para incremento de velocidad y ampliación del plazo de subsidio.
  - Evaluación de impacto:
    - Creación de una partida presupuestaria para la ejecución de estudios de evaluación de impacto. Mediante oficio 06509-SUTEL-DGF-2019 “Reporte sobre acciones para monitoreo y evaluación de programas y proyectos”, la DGF presentó al Consejo un informe de avance para comunicar las labores de planificación que se han llevado a cabo en esta materia, con el objetivo de que se incorpore desde la “fase de iniciación y planificación” de los proyectos la visión de evaluación de impacto y definir en el fideicomiso recursos para los procesos de evaluación. Como resultado, el Consejo de la Sutel, mediante Acuerdo 024-049-2019, instruyó al Fideicomiso incorporar en el presupuesto del Fideicomiso para el año 2020 y años siguientes, una estimación de la partida presupuestaria para realizar los estudios de evaluación de los proyectos (ver ANEXO 15 Acuerdo 024-049-2019).
    - Creación de un expediente de evaluación de impacto de los programas y proyectos del Fonatel. Con el objetivo de sistematizar las acciones antes

San José, 29 de junio del 2020  
**05736-SUTEL-DGF-2020**

indicadas, crear conocimiento en la materia a nivel institucional, legado y transferir conocimiento y lecciones aprendidas, la DGF creó el expediente GCO-FON-EIP-00750-2019, el cual contiene detalle de las acciones ejecutadas a la fecha por la DGF en materia de evaluación de impacto.

- Estudio de la teoría y métodos asociados a la evaluación de impacto. Revisión de bibliografía sobre evaluación de resultados (productos, efectos e impactos) local e internacional. Se revisaron y estudiaron las guías metodológicas publicadas por el Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN), de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y casos de estudio de la Subsecretaría de Telecomunicaciones de Chile (Subtel) y la Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL).
- Consulta a expertos en evaluación y evaluación de impacto, con el objetivo de determinar el alcance de la evaluación a ejecutar a corto y mediano plazo, así como para la identificación de los métodos y técnicas más adecuadas para este fin. En este proceso de consulta se incluyó a los siguientes actores: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la UCR (IICE), Escuela de Estadística de la UCR y Estado de la Nación.
- Asesoría del Área de Evaluación y Seguimiento MIDEPLAN. A la fecha se han realizado 5 sesiones de trabajo entre los meses de abril a julio 2019, a partir de las cuales se obtuvieron los siguientes resultados:
  - ✓ Capacitación a funcionarios de la Dirección General de FONATEL para la definición de los objetivos, cadenas de resultados y preguntas de evaluación, así como sobre los métodos y técnicas utilizados para la ejecución de evaluaciones de resultados (productos, efectos e impactos). Para esto, se utilizó el Manual de Evaluación para Intervenciones Públicas y las guías asociadas a éste, elaboradas y publicadas por MIDEPLAN.
  - ✓ Elaboración de un documento con los términos de referencia para la contratación de una persona física o jurídica especializada en evaluación de resultados (productos, efectos e impactos).
- Definición de una hoja de ruta para atender la Disposición 4.4 inciso d del informe de auditoría de la CGR oficio 01485 (DFOE-IFR-0056) de fecha de ingreso 3 de febrero del año 2020, el cual requiere de la *“implementación de la metodología para la evaluación de los resultados intermedios, efectos finales y, de resultar factible, el impacto de los proyectos a cargo del Fonatel y el cumplimiento de las metas del PNDT vigente ; con base en la definición previa de insumos como línea base, objetivos, población objetivo e indicadores, entre otros”*. La citada hoja de ruta fue aprobada por el Consejo de la SUTEL mediante el acuerdo 005-036-2020 del 7 de mayo del 2020 (ver ANEXO 16). La hoja de ruta establece lo siguiente:
  - a. Impulsar la evaluación de los programas y proyectos de Fonatel a partir del análisis y aprobación de los insumos trabajados por la Dirección General de

San José, 29 de junio del 2020  
**05736-SUTEL-DGF-2020**

- Fonatel: para tal fin, en el punto a continuación se comenta al respecto de la aprobación de los términos de referencia para la contratación de una evaluación de los programas de Fonatel.
- b. Desarrollar competencias en evaluación de proyectos en los funcionarios de SUTEL: a partir de capacitaciones que se encuentran en proceso de coordinación con MIDEPLAN.
  - c. Fortalecer el proceso de rendición de cuentas y toma de decisiones de la SUTEL a partir del diseño del protocolo de evaluación de proyectos: protocolo que está por ser presentando para aprobación del Consejo de la SUTEL en las primeras semanas de Julio.
  - d. Incorporar los elementos del ciclo de vida de proyectos necesario para lograr la evaluabilidad de los proyectos de SUTEL: resultando importante señalar que esta medida aplica específicamente a los proyectos de SUTEL, dado que la estructura de gestión de proyectos de los Programas de Fonatel ya contemplan los elementos base requeridos para que los proyectos cumplan con la condición de evaluabilidad.
  - e. Reforzar el protocolo de evaluación de proyectos a partir de los resultados obtenidos de la evaluación efectuada a los programas y proyectos de Fonatel: como principio fundamental, resulta imprescindible retroalimentar los protocolos a partir de su aplicación para continuar el proceso de mejora continua de los instrumentos.
- Aprobación de los términos de referencia para contratar un especialista en evaluación, que evalúe los resultados (productos, efectos e impactos) de los programas y proyectos ejecutados a través del FONATEL. Mediante Acuerdo 015-041-2020 del 29 de mayo del 2020, el Consejo de la SUTEL resolvió lo siguiente (ver ANEXO 17):

*"a) Dar por recibido el oficio 04465-SUTEL-DGF-2020, del 22 de mayo del 2020, por medio del cual la Dirección General de Fonatel presenta para consideración del Consejo la propuesta de "Contratación de una persona física o jurídica que provea servicios de evaluación de resultados (productos, efectos e impactos) de los programas ejecutados con cargo a FONATEL".*

*b) Solicitar al Fiduciario del Fideicomiso de FONATEL realizar las gestiones necesarias para la contratación de una persona, física o jurídica, que provea servicios de evaluación de resultados (productos, efectos e impactos) de los programas ejecutados con cargo a FONATEL, según los requerimientos técnicos definidos por SUTEL en el borrador de cartel adjunto.*

*c) Remitir copia del presente acuerdo a la Contraloría General de la República, en seguimiento del cumplimiento de la disposición 4.4"*

**1.3.6. Interpretación errónea del artículo 12 del Reglamento de Acceso Universal, Servicio Universal y Solidaridad (RAUSUS).** En el informe del MICITT se indica que, según el artículo 12 del Reglamento de Acceso Universal, Servicio Universal y Solidaridad (RAUSUS), la Sutel se compromete a realizar evaluaciones de los programas y proyectos que se formulan en el marco del Plan Nacional del Desarrollo de las Telecomunicaciones

San José, 29 de junio del 2020  
**05736-SUTEL-DGF-2020**

y la Ley General de Telecomunicaciones y que, para esto, se compromete a entregar las metodologías correspondientes (página 30).

Al respecto, se le aclara al MICITT que el artículo 12 del RAUSUS hace referencia a la metodología de evaluación de las iniciativas (proceso que forma parte de la evaluación ex ante) y no a procesos de evaluación concurrentes o ex post (efecto e impacto). Mediante Acuerdo 024-051-2019 del 13 de agosto del 2019, el Consejo de la SUTEL aprobó por mayoría la Metodología de Evaluación y Selección de Iniciativas de Proyectos de acceso y servicio Universal y su procedimiento para su implementación para el desarrollo de programas y proyectos del Fondo Nacional de Telecomunicaciones (FONATEL) presentada mediante oficio 07090-SUTEL-DGF-2019 del 09 de agosto 2019 (ver ANEXO 14 Acuerdo 024-051-2019 del 13 de agosto del 2019).

**“Artículo 12.- Iniciativas para la formulación de proyectos y programas**

*Los programas o proyectos serán formulados por la Sutel, a través del Plan anual de proyectos y programas. Sin embargo, otras entidades públicas o privadas, nacionales o extranjeras, municipalidades y en general, cualquier persona física o jurídica, que haya obtenido o no un título habilitante; podrán presentar iniciativas de acceso universal servicio universal y solidaridad, siempre y cuando cumpla con las condiciones y características establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones y en los lineamientos establecidos en la Ley General de Telecomunicaciones y el presente Reglamento.*

*Dichas iniciativas serán evaluadas por la Sutel y de ser aceptadas, las incorporará al plan anual de proyectos y programas, correspondiente.*

*La Sutel, mediante resolución motivada, emitirá el correspondiente instrumento con la metodología de evaluación de las iniciativas.” (El subrayado no corresponde al original).*

1.17. **Información financiera.** En el informe del MICITT se señala que hay inconsistencias e imprecisiones en la información financiera suministrada por SUTEL a través de los informes semestrales y los flujos financieros compartidos en las mesas de trabajo conjuntas SUTEL-MICITT (página 52). Al respecto, resulta importante señalar lo siguiente:

- a) El presupuesto que se incluye en el PNDT para el cumplimiento de la meta, técnicamente, corresponde a una aproximación de los recursos financieros necesarios para la ejecución de las actividades, acciones, bienes y servicios asociados del primer proyecto del PHC. Como bien es sabido, la determinación del presupuesto se encuentra basado en una serie de supuestos que pueden variar a partir de la ejecución de este proyecto.

Con el fin de colaborar con el abordaje técnico en esta materia, aportamos un resumen sobre los aspectos relativos a la administración del presupuesto en el marco de la gestión de proyectos:

- Los proyectos se comprenden como sistemas dinámicos, y durante su ciclo de vida, en cada una de sus fases existe un componente de retroalimentación, esta retroalimentación implica incorporar la afectación del entorno en las diferentes fases

del proyecto. Esa afectación a nivel de proyectos se identifica como riesgos e imprevisibles, los cuales se adicionan a los presupuestos para poder atender los eventos en caso de presentarse o materializarse. Así las cosas, desde la óptica de gestión de proyectos, lo primero que se debe trabajar posterior a la identificación del problema o necesidad es el perfil del proyecto o preinversión, la preinversión cuya salida corresponde al documento del proyecto se puede desarrollar a 4 niveles, a saber: identificación, perfil, prefactibilidad y factibilidad. Avanzar en estos niveles, permite profundizar en la información.

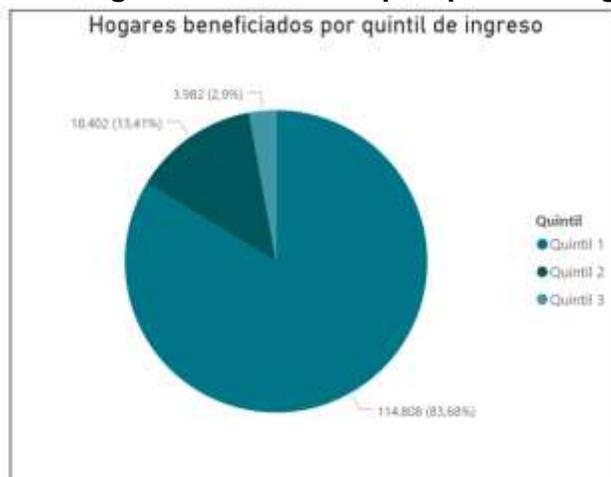
- Por lo anterior, el perfil de proyecto se comprende como un análisis de carácter superficial, y este se basa en la estimación y no así en un análisis detallado. Los costos que se incorporan en los perfiles de proyecto se estiman empleando información de proyectos comparables existentes o costos aproximados. La base fundamental de un perfil es determinar de forma rápida y barata los hechos salientes de una posible inversión. Entonces se enfatiza que el nivel de aproximación de un estudio de perfil es menor en comparación con un estudio de prefactibilidad o factibilidad a nivel de gestión de proyectos.
- Entonces, a nivel teórico y práctico resulta correcto, que un perfil de proyecto contemple una aproximación de la inversión total, y que, durante la ejecución y operación, por medio de la retroalimentación de factores externos, se apliquen ajustes a esta aproximación de inversión, y que, cerradas estas fases, se pueda establecer entonces el costo total real de cada una. Recordando, nuevamente, que los proyectos son sistemas dinámicos y no estáticos, y que los proyectos pueden pasar por procesos de ajustes de su alcance, tiempo, costo y calidad, sin que lo anterior sea visto como una formulación incorrecta de este. Por el contrario, el seguimiento y monitoreo activo de los proyectos, y la atención en tiempo de gestiones de cambio para mejorar la ejecución, permite procurar una operación del bien o servicio por desarrollar más eficiente, efectiva y eficaz.
- Si se desea pasar de una aproximación a un presupuesto en firme, se tendría entonces que pensar en no quedar a nivel de perfil de proyectos, sino escalar en los niveles a una factibilidad, implicando que los estudios demorarían años, y su costo sería un componente importante también. Ahí, es donde se considera fundamental que la política pública, no contemple como elemento de sus acciones la estimación de presupuesto, dado que previo se estaría limitando el alcance que se podría tener con los desarrollos, e incluso se limitan las posibles ampliaciones que se podrían efectuar de cara a incorporar mejoras, que se enfatiza nuevamente, resultan fundamentales en sistemas dinámicos como lo son los proyectos. El enfoque general de política pública, sin delimitación formal de presupuesto, permitiría más apertura en que los proyectos que se formulen si jueguen entonces en un entorno realmente dinámico.
- La información teórica del ciclo de vida y niveles de la preinversión se encuentran detallados en los libros “La formulación y la evaluación de proyectos con énfasis en

San José, 29 de junio del 2020  
**05736-SUTEL-DGF-2020**

el sector agrícola” del autor Ramón Rosales, así como “Proyectos: identificación, formulación, evaluación y gerencia” del autor Germán Arboleda.

- b) En el marco de lo anteriormente expuesto:
- El presupuesto del proyecto al ser incorporado por el MICITT en la meta de política pública, sin considerar las gestiones de cambio normales asociadas a la ejecución del proyecto, hace que las modificaciones de esta variable de proyecto se traduzcan simultáneamente en variaciones en el presupuesto de la meta de política pública. Sobre la diferencia entre el nivel de las metas de política pública y los programas y proyectos con cargo al FONATEL, se hizo referencia en el numeral 1.1 de este informe.
  - Se consideran gestiones de cambio del presupuesto, también, las ampliaciones del plazo de subsidio por 6 y 24 meses, aprobadas por el Consejo de la SUTEL mediante los acuerdos 029-040-2019 del 27 de junio del 2019 y 016-074-2019 del 19 de noviembre del 2019, respectivamente.
- c) En el caso del PHC la estimación del presupuesto se realizó en función de una distribución de hogares según quintil de ingreso, la cual varía en el tiempo y, así lo ha hecho, porque reiteramos el programa es de adhesión. Es decir, para el programa se fijaron umbrales de suscripción de hogares según el quintil de ingreso, considerando las distribuciones de los hogares a beneficiar suministrados en su momento en la base de datos provista por el IMAS. Sin embargo, durante la ejecución del programa, esta distribución puede variar en función de la velocidad con la que suscriban hogares de un quintil u otro, es decir mes a mes varía por la naturaleza misma del proyecto.
- d) En la formulación del programa se definieron los siguientes umbrales de suscripción de hogares: quintil 1 80%, quintil 2: 15% y quintil 3: 5%. En función de estos umbrales se definió el presupuesto y la operativa del programa. Para lograr el cumplimiento de estos umbrales, se ha venido coordinando con el IMAS desde el 2016 la composición de la base de datos de beneficiario del PHC. En gráfico 1 se muestra el comportamiento de la inclusión de hogares según quintil de ingreso con corte abril 2020, en donde se aprecia que el Q1 representa 83% de todos los hogares que componen el programa, cifra superior en 3 puntos porcentuales al umbral definido en la formulación. Este resultado, trae como consecuencia directa el hecho de que se genera mayores desembolsos a los estimados en el presupuesto inicial, producto del resultado final del mismo y no de un error de su formulación.
- e) El detalle de los supuestos considerados en la determinación del presupuesto de este programa fue remitido al MICITT mediante oficio 03199-SUTEL-CS-2020, así como en el numeral 4 del informe de actualización del Flujo de Caja Multianual remitido al MICITT mediante oficio 05256-SUTEL-SCS-2020. Sin embargo, a continuación, se resumen aspectos relevantes respecto a la gestión del presupuesto en el marco de la gestión de proyectos.

**Gráfico 1: Hogares beneficiados por quintil de ingreso**



Fuente: informe técnico MICITT-DEMT-INF-004-2020 del 12 de junio del 2020.

- f) Por otro lado, se ha explicado en diferentes documentos que el fondo es multimonedado, es decir que tiene gastos e ingresos en dólares y en colones<sup>7</sup>. El PHC no se exige de esta condición, ya que el subsidio de los servicios se paga en colones y el subsidio de la computadora en dólares. Esto, genera que el tipo de cambio de cierre de cada año sea diferente al tipo de cambio con el que se registraron los movimientos de cada transacción. Si bien este es un tema contable, es muy importante que este reflejado y se indique transparentemente en los informes. La siguiente tabla muestra las erogaciones del programa por año con corte abril 2020. Como se puede apreciar, se trasladan las cifras en colones correspondientes al subsidio del servicio del Internet a dólares y se suman a las cifras relativas al subsidio asociado a la computadora, para determinar el desembolso total correspondiente a cada año.

**Tabla 5: Subsidios otorgados por el Programa Hogares Conectados por año durante el periodo 2016 - abril 2020**

| Año          | Subsidio al servicio (₡)  | Subsidio al servicio (\$) | Subsidio Pago computadora \$ |
|--------------|---------------------------|---------------------------|------------------------------|
| 2016         | ₡733 592 233,18           | \$1 324 555,71            | \$0,00                       |
| 2017         | ₡1 288 045 575,75         | \$2 283 658,32            | \$8 419 327,54               |
| 2018         | ₡4 508 351 569,29         | \$7 806 485,48            | \$22 210 050,00              |
| 2019         | ₡7 989 703 175,00         | \$13 731 878,21           | \$22 488 120,23              |
| 2020         | ₡3 021 334 200,00         | \$5 238 563,70            | \$4 289 272,63               |
| <b>Total</b> | <b>₡17 541 026 753,22</b> | <b>\$30 385 141,44</b>    | <b>\$57 406 770,40</b>       |

<sup>7</sup> Mediante oficio 01416-SUTEL-CS-2020 del 18 de febrero de 2020, se hace la referencia de que el fondo maneja dos monedas, por lo que cualquier variación en el tipo de cambio utilizado como referencia puede afectar cualquier resultado.

San José, 29 de junio del 2020  
**05736-SUTEL-DGF-2020**

Fuente: Informes de ejecución presupuestaria del Fideicomiso del Banco Nacional.

Adicionalmente, la tabla 6 muestra el comportamiento de la estimación del costo del subsidio para servicios y computadoras según año.

**Tabla 6: Estimación del costo del subsidio por servicios y computadora 2020 al 2027**

| Año         | Servicios           | Computadoras     | Presupuesto total requerido |
|-------------|---------------------|------------------|-----------------------------|
| <b>2020</b> | ₡ 12 979 890 000,00 | \$ 16 104 403,00 | \$ 36 758 546,59            |
| <b>2021</b> | ₡ 15 982 290 000,00 | \$ 13 235 400,00 | \$ 38 667 087,99            |
| <b>2022</b> | ₡ 15 242 415 000,00 |                  | \$ 24 254 367,96            |
| <b>2023</b> | ₡ 12 134 175 000,00 |                  | \$ 19 308 406,53            |
| <b>2024</b> | ₡ 7 003 140 000,00  |                  | \$ 11 143 689,14            |
| <b>2025</b> | ₡ 4 041 540 000,00  |                  | \$ 6 431 067,41             |
| <b>2026</b> | ₡ 867 060 000,00    |                  | \$ 1 379 702,12             |

Fuente: Banco Fiduciario FID-2241-2020.

Para determinar la diferencia según la proyección realizada en la formulación del presupuesto 2020, se presenta la tabla 7:

**Tabla 7: Estimación del costo del ajuste por año (2020-2027)**

| Año presupuestario | Estimado en la formulación de presupuesto 2020 | Nueva estimación con 49 462 nuevos hogares | Diferencia por ajustar  |
|--------------------|--|--|-------------------------|
| <b>2020</b>        | \$ 21 492 991,66                               | \$ 36 758 546,59                           | \$ 15 265 554,94        |
| <b>2021</b>        | \$ 19 710 091,66                               | \$ 38 667 087,99                           | \$ 18 956 996,33        |
| <b>2022</b>        | \$ 17 775 921,33                               | \$ 24 254 367,96                           | \$ 6 478 446,63         |
| <b>2023</b>        | \$ 13 922 629,85                               | \$ 19 308 406,53                           | \$ 5 385 776,69         |
| <b>2024</b>        | \$ 5 915 206,70                                | \$ 11 143 689,14                           | \$ 5 228 482,43         |
| <b>2025</b>        | \$ 327 859,46                                  | \$ 6 431 067,41                            | \$ 6 103 207,94         |
| <b>2026</b>        | 0  | \$ 1 379 702,12                            | \$ 1 379 702,12         |
| <b>TOTAL</b>       | <b>\$79 144 700,65</b>                         | <b>\$ 137 942 867,73</b>                   | <b>\$ 58 798 167,08</b> |

Fuente: Fuente: Banco Fiduciario FID-2241-2020.

La afirmación reiterada de que la información provista por SUTEL “es inconsistente”, realizada en este documento, puede inducir a error al lector o más grave, dejar “dudas” en el uso de los recursos.

- g) Al respecto, debe aclararse que en las mesas de trabajo conjuntas SUTEL-MICITT para la revisión de las propuestas de ajuste a las metas del PNDD responsabilidad de SUTEL, realizadas entre los meses de enero y febrero del 2020, el equipo técnico financiero de la Dirección General de Fonatel explicó que los cambios en las cifras no

San José, 29 de junio del 2020  
**05736-SUTEL-DGF-2020**

se deben a errores o imprecisiones de SUTEL ni del Fiduciario del Fideicomiso del FONATEL, sino a los aspectos indicados anteriormente. De igual manera, estos aspectos han sido explicados en los informes de respuesta a las observaciones que se han presentado en los informes semestrales.

En el marco de los elementos señalados, deben rechazarse los señalamientos sobre inconsistencias e imprecisiones de la información financiera suministrada por SUTEL respecto a la gestión del FONATEL.

## **SECCION II. Conclusiones**

Del análisis del informe técnico MICITT-DEMT-INF-004-2020: *“Análisis y recomendación técnica sobre la propuesta de aumento de beneficiarios de la meta del Programa Hogares Conectados del PNDT 2015-2021”*, remitidos a Sutel el 12 de junio del 2019, se identificaron omisiones, imprecisiones técnicas y metodológicas e interpretaciones sobre el diseño, formulación, ejecución y evaluación del programa de Hogares Conectados.

El informe aborda temas que no responden a la solicitud de ajuste de la meta 5 del PNDT planteada por Sutel, ni son fundamentadas técnicamente en el informe.

No hay claridad sobre el proceso para el ajuste de metas del PNDT seguido por el MICITT en esta oportunidad, además se incluye una “evaluación del programa”, cuando en esta etapa no corresponde.

En cuanto las inconsistencias del informe del MICITT, queda claro que:

- a) Hay suficiente evidencia sobre la ejecución de acciones correctivas derivadas del lanzamiento piloto del programa.** La operación del programa ha sido ajustada constantemente en respuesta a aspectos de mejora identificados a partir del monitoreo y la evaluación concurrente de éste. Mediante los Acuerdos del Consejo de la SUTEL se constatan las acciones para la mejora operativa del programa, instruidas a partir de la evaluación del lanzamiento piloto.
- b) Hay un aporte significativo a la brecha digital por el programa.** El aporte en la penetración del servicio a Internet y computadoras portátiles en los hogares es del 5,84%. En complemento, las evaluaciones de percepción aplicadas por SUTEL en el 2016, 2018 y 2019, arrojan resultados satisfactorios sobre el uso y aprovechamiento de las prestaciones provistas y, demuestran el cumplimiento del objetivo de beneficiar a hogares con jefatura femenina y con niños y jóvenes en edad escolar. Además, este programa fue galardonado como proyecto campeón en los premios de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (WSIS Awards), realizada el 3 de mayo del 2016 en Ginebra, Suiza, registrándose ante la UIT como una buena práctica en materia de acceso y servicio universal.
- c) Robustez en la definición de línea base y en la formulación.** Se considera que esta conclusión es inoportuna, extemporánea e inapropiada, ya que el programa Hogares

San José, 29 de junio del 2020  
**05736-SUTEL-DGF-2020**

Conectados cuenta con una formulación y línea base; debidamente fundamentadas a nivel técnico y avaladas por la Rectoría del Sector Telecomunicaciones a partir de la incorporación de la meta de este programa en la Meta 5 del PNDT vigente. Además, este programa se monitorea y evalúa periódicamente (encuestas de percepción y análisis técnicos) y, cuenta con las bases técnicas para iniciar la evaluación de efectos e impactos, trabajo que esta Superintendencia ha venido desarrollando con el apoyo de MIDEPLAN.

**d) El reporte y responsabilidad del cumplimiento de las metas 6, 7 y 8 del PNDT, no es de la SUTEL.** Sobre este aspecto, se concluye lo siguiente.

- En el PNDT vigente no se consideran como responsables a todas las instituciones involucradas en el cumplimiento de las metas señaladas, a pesar de que la contrapartida de éstas resulta indispensable para su cumplimiento. En esta línea, la actualización del espacio “responsable” de la matriz de la Meta 5 ya ha sido solicitado por SUTEL.
- El modelo de gestión del PHC define al IMAS como institución encargada de seleccionar a los beneficiarios potenciales, a partir de sus bases de datos y de acuerdo con sus mecanismos de selección, según lo dispuesto en la cláusula cuarta numeral 1 del Convenio de Cooperación entre el MICITT, el IMAS y la SUTEL para el acceso e intercambio de información con el fin de implementar los programas y proyectos de la Agenda de Solidaridad Digital incluidos en el PNDT suscrito el 31 de agosto del 2018, cláusula tercera numeral 4 y cláusula cuarta numeral 1. Por tanto, la inclusión de posibles beneficiarios de instituciones distintas al IMAS, debe coordinarse con este instituto a través de la Rectoría del Sector Telecomunicaciones, según lo dispuesto en la cláusula tercera numeral de este mismo convenio.
- El MICITT constató con el IMAS el avance de cumplimiento de las metas 7 y 8 del PNDT, señalando que se cumplían al cierre del 2018.

**e) La distribución de beneficiarios por quintil de ingreso es un parámetro de control operativo.** La distribución porcentual de la cantidad de hogares a beneficiar según quintil de ingreso es un parámetro operativo, utilizado para definir una serie de elementos asociados a la ejecución del programa. El cumplimiento de éste está asociado con la disposición de adopción por parte de los hogares del programa, según quintil, considerando que se trata de un programa de adhesión voluntaria. El no cumplimiento de la distribución porcentual señalada no afecta el cumplimiento de la meta 5 establecida en el PNDT.

**f) El porcentaje promedio de tenencia de Internet es un parámetro utilizado para determinar la población objetivo del PHC.** En la formulación del PHC se consideró la penetración promedio del servicio de Internet en los hogares con corte al 2015 (60%), para determinar la población a atender en el marco del fin buscado con este programa, que no se reduce a lograr que los hogares de los deciles de ingreso del 1 al 5 alcancen este parámetro, sino atender la brecha digital a través de la dimensión de asequibilidad.

La tenencia de Internet promedio del país en los hogares no es un parámetro estático en el tiempo, varía en función de la acción conjunta del mercado y la intervención del FONATEL a través de sus diferentes programas. En este sentido, las brechas entre la tenencia del servicio

San José, 29 de junio del 2020  
**05736-SUTEL-DGF-2020**

de Internet según decil de ingreso y el promedio de tenencia de este servicio a nivel nacional, también varían.

- g)** Queda aclaro el registro de los datos financieros, pues esto responde a tres factores, principalmente:
- ✓ La suscripción al PHC de una mayor cantidad de hogares del quintil uno, es decir, de hogares en condición de pobreza y pobreza extrema. Estas variaciones no afectan el cumplimiento de la Meta 5 del PNDT.
  - ✓ La incorporación del presupuesto del primer proyecto del PHC en la Meta 5 del PNDT, .
  - ✓ Efecto del tipo de cambio, debido a que los servicios se pagan en colones y las computadoras portátiles en dólares.
1. El informe de MICITT no se refiere en ninguna sección sobre los siguientes ajustes a la Meta 5, presentados por SUTEL:
- ✓ Aplicación de un subsidio para el consumo del servicio de Internet a un conjunto de PYMES y PYMPAS, para propiciar el mantenimiento de la conectividad en estas unidades productivas. Esta propuesta fue remitida mediante Acuerdo del Consejo de la SUTEL 002-027-2020 del 2 de abril de 2020.
  - ✓ Incremento del subsidio para los hogares beneficiados a través del PHC de forma temporal, con el objetivo de propiciar el mantenimiento de la conectividad en los hogares en condición de vulnerabilidad económica durante la crisis generada por el COVID-19 (Acuerdo 030-037-2020 del 12 de mayo del 2020).

De acuerdo con el MICITT en reunión tripartita MICITT-SUTEL-operadores de redes y proveedores de servicios de telecomunicaciones, realizada el 22 de junio del 2020, serán analizados de forma independiente.

### **SECCIÓN III. Recomendaciones**

1. Se recomienda al Consejo de la SUTEL dar por conocido y aprobar el presente informe de la Dirección General de Fonatel.
2. Se recomienda al Consejo de la SUTEL remitir copia de este informe al MICITT y al Viceministerio de Telecomunicaciones, con el objetivo de que se aclararen las omisiones, imprecisiones técnicas y metodológicas, e interpretaciones erróneas incorporadas en el informe MICITT-DEMT-INF-004-2020 del 12 de junio del 2020 sobre el diseño, formulación, ejecución, evaluación e impacto del PHC, argumentos utilizados como fundamentación para el ajuste a la Meta 5 del PNDT realizada por este Viceministerio.