

INFORME N.º **DFOE-IFR-IF-00000-2019**  
xx de noviembre, 2019

BORRADOR DEL INFORME DE AUDITORÍA  
SOBRE LA EFICACIA DE LOS PROYECTOS  
FINANCIADOS CON RECURSOS DEL FONATEL

**2019**

## CONTENIDO

<b>Resumen Ejecutivo</b> .....	<b>4</b>
<b>1. Introducción</b> .....	<b>6</b>
ORIGEN .....	6
OBJETIVO .....	6
ALCANCE .....	6
CRITERIOS .....	7
METODOLOGÍA APLICADA .....	7
LIMITACIONES QUE AFECTARON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA .....	8
COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA .....	8
GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO .....	8
<b>2. Resultados</b> .....	<b>20</b>
HALLAZGO 1: INCUMPLIMIENTO DE METAS DEL PNDT .....	20
HALLAZGO 2: DEFICIENTE SEGUIMIENTO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE METAS DEL PNDT .....	32
HALLAZGO 3: COMUNIDADES CONECTADAS LIMITADOS A SERVICIOS FIJOS (PROGRAMA 1 – META 1) .....	40
<b>3. Conclusiones</b> .....	<b>44</b>
<b>4. Disposiciones</b> .....	<b>45</b>
A LUIS ADRIÁN SALAZAR SOLÍS, EN SU CALIDAD DE MINISTRO RECTOR DEL SECTOR TELECOMUNICACIONES Y A GILBERT CAMACHO MORA EN SU CALIDAD DE PRESIDENTE DEL CONSEJO DE LA SUTEL O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO .....	45
A GILBERT CAMACHO MORA EN SU CALIDAD DE PRESIDENTE DEL CONSEJO DE LA SUTEL O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO .....	47
<b>5. FIGURAS</b>	
Figura N.º 1 Artículos de la LGT, 8642 y su relación con FONATEL	
Figura N.º 2 Cronograma de actores y vigencia de documentos relacionados con la gestión del FONATEL	
Figura N.º 3 Comparación de estructuras de los PNDT 09-14 y 15-21	
Figura N.º 4 Comparación de PNDT 09-14 con PNDT 15-21 En lo correspondiente a FONATEL	
Figura N.º 5 Porcentajes de avance según etapas del proyecto	
<b>6. TABLAS</b>	
Tabla N.º 1 Composición del Estado de Posición Financiera, al 31 de diciembre, 2018	
Tabla N.º 2 Ingresos y Egresos según Estado de Resultados, al 31 de diciembre, 2018	
Tabla N.º 3 Histórico de patrimonio, ingresos y egresos Fideicomiso Fonatel	
Tabla N.º 4 Detalle de programas a cargo de FONATEL y recursos desembolsados	
Tabla N.º 5 Avance integral estimado de obligaciones establecidas al FONATEL PNDT 15-21. Igual asignación por programa. Año 2017	

- Tabla N.º 6 Avance integral estimado de obligaciones establecidas al FONATEL PNDDT 15-21. Igual asignación por meta. Año 2017
- Tabla N.º 7 Avance integral estimado de obligaciones establecidas al FONATEL PNDDT 15-21. Igual asignación por programa. Año 2018
- Tabla N.º 8 Avance integral estimado de obligaciones establecidas al FONATEL PNDDT 15-21. Igual asignación por meta. Año 2017
- Tabla N.º 9 Avance integral estimado de obligaciones establecidas al FONATEL PNDDT 15-21 (Reformado). Igual asignación por programa. Año 2018
- Tabla N.º 10 Avance integral estimado de obligaciones establecidas al FONATEL PNDDT 15-21. (Reformado) Igual asignación por meta. Año 2017
- Tabla N.º 11 Tiempo transcurrido entre las distintas etapas del proceso concursal del Programa 1
- Tabla N.º 12 Infraestructura pendiente Programa Comunidades Conectadas Meta 1
- Tabla N.º 13 Metas y avances presentados en los informes del primer y segundo semestre de los años 2017 y 2018
- Tabla N.º 14 Resumen de los principales indicadores de resultado asociados a la gestión de los programas y proyectos desarrollados a través del FONATEL
- Tabla N.º 15 Programa 1 Comunidades Conectadas, Cantidad de servicios según tipo, por proyecto
- Tabla N.º 16 Operadores adjudicatarios de proyectos de FONATEL, Montos adjudicados y servicios provistos, 2018
- Tabla N.º 17 Operadores adjudicatarios de proyectos de FONATEL, Montos pagados en dólares y cantidad de servicios provistos de proyectos en etapa de producción, 2018

## **7. GRÁFICOS**

- Gráfico N.º 1 Histórico ejecución presupuestaria de ingresos del FONATEL
- Gráfico N.º 2 Histórico de ejecución presupuestaria de egresos del FONATEL
- Gráfico N.º 3 Histórico de ejecución presupuestaria de egresos en Fideicomiso y proyectos
- Gráfico N.º 4 Detalle de programas a cargo de FONATEL y recursos desembolsados
- Gráfico N.º 5 Distribución acumulada de los gastos del Fondo según naturaleza del gasto
- Gráfico N.º 6 Porcentaje del total de hogares que cuentan con conexión a Internet, 2019, y Cantidad acumulada de hogares con conexión a Internet, según fuente de financiamiento 2014 – 2018

## **8. ANEXOS**

- Anexo n.º 1 Comparación entre las acciones y medidas establecidas en la agenda de solidaridad digital, eje social y 3 líneas estratégicas del PNDDT 09-14 y las metas establecidas en los 5 programas y 1 línea de acción en el PNDDT15-21
- anexo n.º 2 detalle de cumplimiento de metas del PNDDT, a ser atendidas con recursos del FONATEL, al 31 de diciembre 2018
- anexo n.º 3 datos generales del programa 1 al 31 de diciembre de 2018

## Resumen Ejecutivo

### ¿QUÉ EXAMINAMOS?

La auditoría realizada tuvo como objetivo determinar las causas de los problemas o desviaciones en el cumplimiento de las metas establecidas a los programas del Fondo Nacional de Telecomunicaciones (FONATEL). El análisis comprendió el período 2015 al 2018 y se extendió en los casos en que se consideró necesario.

### ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

FONATEL es el instrumento de administración de los recursos destinados a financiar el cumplimiento de los objetivos de acceso universal, servicio universal y solidaridad establecidos en la Ley General de Telecomunicaciones (LGT) N.º 8642, así como de las metas y prioridades definidas en el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones (PNDT).

Su fin es el reducir la brecha digital, garantizar mayor igualdad de oportunidades, así como el disfrute de los beneficios de la sociedad de la información y el conocimiento por medio del fomento de la conectividad, el desarrollo de infraestructura y la disponibilidad de dispositivos de acceso y servicios de banda ancha.

Sus objetivos son promover el acceso a servicios de telecomunicaciones de calidad, de manera oportuna, eficiente y a precios asequibles y competitivos: a los habitantes de las zonas del país donde el costo de las inversiones para el suministro de estos servicios no sea financieramente rentable, a los habitantes del país que no tengan recursos suficientes para acceder a ellos y a las instituciones y personas con necesidades sociales especiales, tales como albergues de menores, adultos mayores, personas con discapacidad, población indígena, escuelas y colegios públicos, así como centros de salud públicos.

### ¿QUÉ ENCONTRAMOS?

Se han incumplido las metas establecidas para los distintos programas financiados con recursos del Fondo; según lo establecido en los PNDT para los periodos 09-14 y 15-21, para el periodo 2017 el cumplimiento global no superó el 10% respecto a un porcentaje esperado de 65% por programa mientras que al cierre de 2018 el logro no superó el 25% contra un esperado por programa de 84.3%. Para el 2019, se modificó el PNDT 15-21 respecto a plazos y metas que produjo que el cumplimiento de las metas con corte al 31 de diciembre de 2018, bajo esta reforma, refleje un grado de eficacia de un 34% respecto al 23% esperado

Tal incumplimiento obedece a atrasos originados en múltiples causas, algunas de orden general y otras asociadas a las condiciones particulares de cada programa o proyecto, entre ellas: demoras en los procesos concursales, atrasos en la entrega de los proyectos por parte de los operadores debido a dificultades en la instalación de infraestructura en zonas fronterizas y zonas de reserva natural, dificultad de acceso a sitios, expropiaciones y obtención de permisos; situaciones que no fueron debidamente consideradas al formularse las metas, en la definición de los términos cartelarios y en los diseños incluidos en las ofertas por parte de los adjudicados; carencia de una definición oportuna de los alcances o condiciones de ciertos programas (Territorios Indígenas, Dispositivos para CPSP y Sitios Públicos); o bien, dificultades en la ejecución de proyectos por las características de las poblaciones beneficiarias (Hogares Conectados).

*Ante los atrasos en el finiquito total de algunos proyectos, la SUTEL ha tenido como práctica la recepción parcial de proyectos para los cuales giró un adelanto del 50% del subsidio estimado para la implementación de la infraestructura necesaria. Así las cosas, se giraron los recursos por una infraestructura que no ha sido puesta en operación en los plazos establecidos; lo cual constituye un "incentivo perverso" a menos que se apliquen las multas que resultaren pertinentes, lo cual tampoco se realizó.*

*Un agravante de lo anterior son las deficiencias que se han dado en el seguimiento de los PNDT, tanto por parte del Rector como de la SUTEL; lo cual tiene lugar por deficiencias en los datos incluidos en los informes de avance que no permiten tener certeza sobre el avance de los proyectos, desfases en la consolidación de información, uso de indicadores de medición distintos, carencia de elementos básicos para la medición de avances y cumplimiento de resultados intermedios y finales; y la ausencia temporal del Comité de Vigilancia.*

*En otro orden, otros resultados son: los carteles para proyectos promovidos a partir del 2014 provisionan, preferiblemente, conexiones fijas para voz y datos, lo cual ha provocado que las poblaciones beneficiarias de tales servicios no cuenten con servicios móviles, lo cual no resulta concordante con lo establecido en el transitorio VI de la Ley N.º 8642 en cuanto que el servicio universal debe aprovechar la posibilidad de aprovechar las mejoras tecnológicas disponibles. Tal condición lleva asociada una escasa suscripción de usuarios a dichos servicios, lo que afecta el nivel de ingresos del operador y por ende el logro del equilibrio financiero del proyecto y la extensión eventual del periodo de otorgamiento del subsidio, así como también, un encarecimiento relativo del costo por servicio.*

### **¿QUÉ SIGUE?**

*Se giran disposiciones al Viceministro de Telecomunicaciones y al Presidente del Consejo de la SUTEL, con el objetivo de efectuar las acciones de mejora en los hallazgos identificados en esta auditoría. Lo anterior incluye ajustar los procesos de formulación de metas y proyectos a ser incluidos en los PNDT, revisar la vigencia de los Programas Hogares Conectados y Banda Ancha Solidaria; así como fortalecer el proceso de seguimiento sobre el avance y cumplimiento de las metas incluidas en el PNDT, así como sobre el impacto de tales proyectos, esfuerzos que deben ser atendidos en conjunto por el MICITT y la SUTEL. Como parte de ese seguimiento, la SUTEL debe finiquitar la implementación del SME para coadyuvar a esa función. Asimismo, la SUTEL debe promover una mejora en los tiempos de los procesos concursales, promover una mayor participación en tales concursos o bien valorar la imposición de obligaciones a los operadores en aras de lograr los objetivos que establece la LGT, ejecutar las multas que correspondan por atrasos en la entrega de proyectos, o incluso valorar eventuales recisiones contractuales, abstenerse de incorporar programas y proyectos, así como su presupuestación, que no están debidamente sustentados de previo en el PNDT y que cuenten con la aprobación de la Rectoría en la materia. También, en caso de que la SUTEL continúe con la contratación de un fideicomiso para la administración del Fondo, el presupuesto de dicho fideicomiso deberá ser sometido a la aprobación del Órgano Contralor; asimismo, deberá minimizar el riesgo de que no se cuente con el funcionamiento oportuno del Comité de Vigilancia que al efecto se debe conformar. Finalmente, la SUTEL debe valorar las consecuencias de que en proyectos del Programa 1 se adjudicaron servicios fijos de voz y datos, a fin de procurar cambiar los términos de tales servicios y evitar en lo posible, que en el futuro se presente este tipo de limitaciones.*

**DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA  
ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS DE INFRAESTRUCTURA**

**BORRADOR DEL INFORME DE AUDITORÍA  
SOBRE LA EFICACIA DE LOS PROYECTOS  
FINANCIADOS CON RECURSOS DEL FONATEL**

## 1. Introducción

---

### ORIGEN

---

- 1.1. La auditoría que originó este informe se realizó con fundamento en las competencias conferidas a la Contraloría General de la República (CGR) en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política; los artículos 12 y 21 de su Ley Orgánica, N.º 7428, así como en la valoración de los riesgos, priorización de aspectos sujetos de fiscalización y la posibilidad de introducir mejoras en la gestión de los recursos del Fondo Nacional de Telecomunicaciones.

### OBJETIVO

---

- 1.2. Determinar la eficacia de los programas financiados con recursos del Fondo Nacional de Telecomunicaciones (FONATEL).

### ALCANCE

---

- 1.3. La auditoría abarcó el análisis de tres áreas específicas: la formulación de metas asociadas a FONATEL en el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones (PNDT)<sup>1</sup>, la gestión de proyectos y el seguimiento sobre el cumplimiento de esas metas.
- 1.4. El período de examen abarcó las operaciones comprendidas entre enero de 2015 y diciembre del 2018.
- 1.5. Lo anterior, circunscrito, principalmente, al programa 1 del PNDT 2015-2021: comunidades conectadas; el cual se relaciona, básicamente, con los objetivos específicos de la línea estratégica “Acceso Universal, Servicio Universal y Solidaridad”, del apartado 5.2 de la Agenda de Solidaridad Digital del PNDT 2009-2014.
- 1.6. Los procedimientos de auditoría se enfocaron en los proyectos ejecutados bajo ese ámbito, delimitación que obedece a la “madurez” de tales proyectos.

---

<sup>1</sup> En sus distintas ediciones.

## CRITERIOS

---

- 1.7. Para sustanciar los procedimientos de auditoría, se establecieron los siguientes criterios, los cuales fueron previamente comunicados a las administraciones relacionadas con el objeto auditado<sup>2</sup>:
  - a. Ley General de Telecomunicaciones, N.º 8642; principalmente respecto a su artículo 32 que establece los objetivos de acceso y servicio universales y solidaridad; el 34 que establece la naturaleza del FONATEL y sus objetivos; y los artículos 33 y 36 que establecen lineamientos sobre el proceso de planificación de las metas y los programas y proyectos a ser atendidos por el FONATEL.
  - b. Metas establecidas en el PNDT 2015-2021 para los proyectos relacionados con la conectividad de distritos y hogares, del programa “Comunidades Conectadas” y “Hogares Conectados” desarrollados por el FONATEL; para los años 2017 - 2018.
  - c. Reglamento interno de organización y funciones de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos y su órgano desconcentrado (RIOF), artículos 45 y 46.
  - d. Reglamento de Acceso Universal, Servicio Universal y Solidaridad (RAUSUS).
  - e. Las Normas de Control Interno para el Sector Público, norma 4.5.2 Gestión de proyectos.

## METODOLOGÍA APLICADA

---

- 1.8. La auditoría se realizó de conformidad con: las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, el Manual General de Fiscalización Integral de la CGR y el Procedimiento de Auditoría, vigentes.
- 1.9. Para el análisis correspondiente se recopiló información mediante entrevistas y solicitudes directas a funcionarios del MICITT y de la SUTEL, entrevistas a beneficiarios de los servicios financiados con recursos del Fondo, observaciones en sitio, estudio de documentación relacionada, y entrevistas a otros actores vinculados con la materia objeto de estudio.
- 1.10. Adicionalmente se realizó una sesión de trabajo, bajo la metodología denominada “World Café”, el día 10 de abril del año en curso, a la cual se convocó a funcionarios de: la Dirección de FONATEL, de las Unidades de Gestión, de la Dirección de Mercados de Telecomunicaciones y del Departamento de Políticas Públicas del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones; con el fin de identificar los aspectos que requieren mayor atención respecto a la definición de metas, planificación y ejecución de proyectos, y el seguimiento a los resultados de los proyectos ejecutados con recursos del Fondo.
- 1.11. Se consideraron resultados de otras auditorías, así como insumos recopilados de otros proyectos de fiscalización, del seguimiento a la ejecución presupuestaria e información expuesta en los informes semestrales emitidos por la SUTEL para el periodo 2018y el Informe PROSIC 2019<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Mediante oficios: 01890 (DFOE-IFR-0056) del 11 de febrero 2019, dirigido a la SUTEL; y 01894 (DFOE-IFR-0058) del 12 de febrero 2019, dirigido al MICITT.

<sup>3</sup> Informe Hacia la Sociedad de la Información y el Conocimiento 2019, del Programa Institucional Sociedad de la Información y el Conocimiento de la Universidad de Costa Rica.

### LIMITACIONES QUE AFECTARON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA

- 1.12. Uno de los mecanismos de control relacionados con la gestión de los recursos del Fondo es la evaluación ex post de los proyectos y la determinación de los beneficios logrados para sus poblaciones objetivo. No obstante, producto de la auditoría se determinó que ni el MICITT ni la SUTEL cuentan con información necesaria para ello; por ejemplo:
- La definición previa del plazo al cual se espera que los beneficiarios logren de forma eficaz **los beneficios** últimos definidos para cada proyecto, y el logro de los objetivos de acceso universal, servicio universal y solidaridad establecidos en la Ley General de Telecomunicaciones, N.º 8642.
  - En línea con lo anterior, tampoco se definió en forma específica la metodología mediante la cual pueden ser medidos y evaluados esos beneficios, por ejemplo, contra metas y una línea base previamente establecidas.
  - Eventualmente, y de resultar factible, la definición técnica y operativa para evaluar el impacto de tales proyectos.
- 1.13. Sobre ello se amplía en el apartado de Resultados más adelante.
- 1.14. Lo anterior implicó que la auditoría se delimitara a la medición de la eficacia desde la perspectiva de los resultados intermedios conformados por las metas establecidas en el PNDDT; las cuales se pretende alcanzar por medio de la ejecución de los proyectos financiados con recursos del Fondo, de cara a los objetivos establecidos en el artículo 32 de la Ley N.º 8642 ya mencionados.
- 1.15. Otro aspecto que, en su caso, afectó el cumplimiento de plazos de la auditoría fue los atrasos en las respuestas a solicitudes de información planteadas durante la etapa de examen. Lo anterior justificado por la coincidencia de la ejecución de la auditoría con el proceso de transición a la televisión digital terrestre atendido por el Viceministerio de Telecomunicaciones.

### COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

- 1.16. En reunión celebrada el xx de xxx de 2019, se comunicaron verbalmente los resultados de la auditoría a los siguientes funcionarios de xxx x xxx x x xx.
- 1.17. El borrador del presente informe se entregó el xx de xxx de 2019 a y al mediante oficios DFOE-IFR-0 y DFOE-IFR-0, respectivamente; con el propósito de que en un plazo de cinco días hábiles formularan y remitieran a la Gerencia del Área de Fiscalización de Servicios de Infraestructura, las observaciones que estimaran pertinentes.
- 1.18. Mediante oficio xxxx del xx de xxx de 2019, el Señor comunicó que.

### GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO

#### Marco normativo

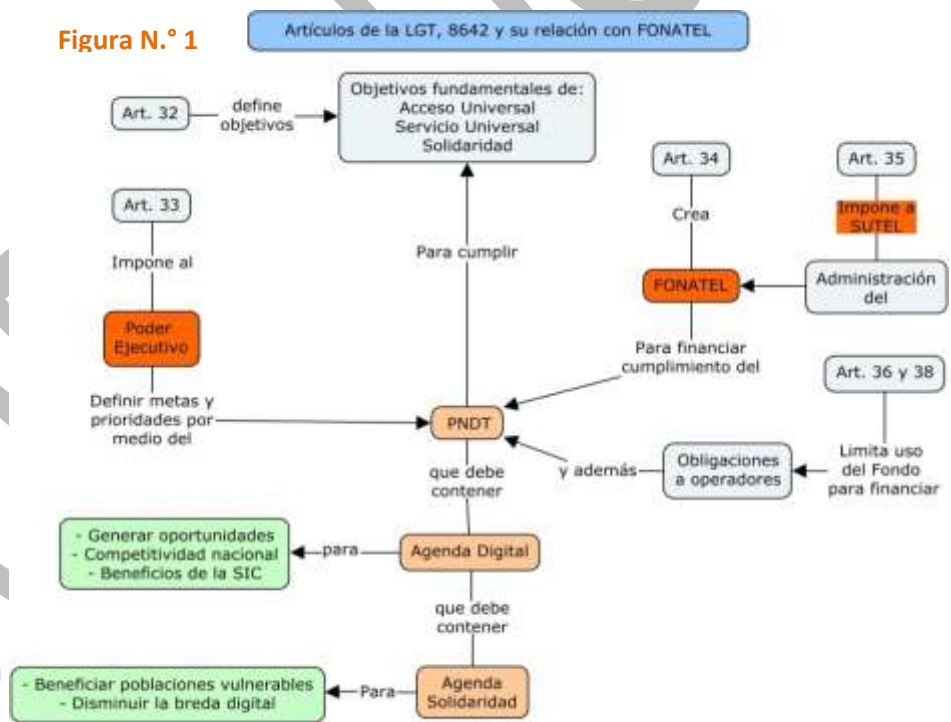


1.19. El artículo 32 de la Ley General de Telecomunicaciones, N.º 8642, define los objetivos de acceso universal, servicio universal y solidaridad como garantías de que los servicios de telecomunicaciones lleguen hasta aquellas poblaciones vulnerables donde la prestación de tales servicios resultaría no rentable. Tales objetivos son los siguientes:

- a. Proveer acceso a servicios de telecomunicaciones en zonas no rentables, así como a habitantes que no cuenten con recursos para acceder a ellos, de manera oportuna.
- b. Dotar de servicios de telecomunicaciones a instituciones y personas con necesidades especiales, de manera oportuna.
- c. Reducir la brecha digital, garantizar mayor igualdad de oportunidades, el disfrute de los beneficios de la Sociedad de la Información y el conocimiento (SIC) mediante conectividad, infraestructura, dispositivos y banda ancha.

1.20. Por su parte, el artículo 33 impone al Poder Ejecutivo definir las metas y prioridades necesarias para el cumplimiento de tales objetivos por medio del Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones (PNDT), el cual debe 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 de solidaridad que garantice estos beneficios a las poblaciones vulnerables y disminuya la brecha digital.

Figura N.º 1



Fuente: Elaboración propia con base en la LGT, 8642

1.21. El artículo 34, crea el Fondo Nacional de Telecomunicaciones (FONATEL) como instrumento de administración de los recursos destinados a financiar el cumplimiento de los objetivos de acceso universal, servicio universal y solidaridad establecidos en dicha Ley, de acuerdo con las metas y

prioridades que se establezcan en el PNNT; mientras, el art. 35<sup>4</sup> le asigna a la SUTEL<sup>5</sup> la obligación de administrar los recursos del Fondo<sup>6</sup> de conformidad con el PNNT y otros reglamentos, y para lo cual puede constituir fideicomisos.

1.22. Igualmente, el artículo 36, indica que los recursos del FONATEL serán asignados de acuerdo con el PNNT para financiar:

- a. Las obligaciones impuestas a operadores y proveedores y que resulten financieramente deficitarias, y
- b. Los proyectos que se establezcan en el PNNT para los objetivos de acceso universal, servicio universal y solidaridad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 33 antes mencionado.

1.23. Respecto a la finalidad de los recursos del Fondo, el artículo 38 de la citada ley expone que no podrán ser utilizados para otro fin que no sea lo establecido en el PNNT, en el cumplimiento de los objetivos de acceso universal, servicio universal y solidaridad, definidos en el artículo 32 de esta Ley, y deberán asignarse íntegramente cada año.

1.24. Por su parte, el Reglamento Interno de Organización y Funciones (RIOF) asigna responsabilidades relacionadas con la gestión del Fondo tanto al Consejo de SUTEL como a la Dirección General del Fondo Nacional de Telecomunicaciones (DGF). Al primero le asigna la responsabilidad de asignar los recursos del Fondo de acuerdo con el PNNT para financiar las obligaciones y los proyectos de acceso universal, de conformidad con el artículo 36 de la Ley N.º 8642; y respecto a la segunda indica que es la responsable de garantizar que los operadores y proveedores cumplan lo establecido en el Capítulo I del Título II sobre acceso universal, servicio universal y solidaridad; administrar los recursos del Fondo, establecer los mecanismos de control interno para administrar tales recursos y administrar el Fondo garantizando el cumplimiento de las obligaciones de acceso y servicio universal que se impongan a los operadores y proveedores.<sup>7</sup>

1.25. Adicionalmente, el Reglamento de Acceso Universal, Servicio Universal y Solidaridad (RAUSUS), amplía en forma detallada aspectos relacionados con financiamiento, administración, asignación y ejecución de recursos, así como la rendición de cuentas. Entre otros, procede destacar lo siguiente:

- Art.12: establece que le corresponde a la SUTEL determinar los mecanismos de administración de los recursos del Fondo, la definición, ejecución y seguimiento de los proyectos de acceso, servicio universal y solidaridad, de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones y los demás lineamientos que se dicten para una

<sup>4</sup> Al igual que el artículo 60 de la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, N.º 7593.

<sup>5</sup> Creada mediante artículo 59 de la Ley N.º 7593.

<sup>6</sup> Responsabilidad reiterada en el art. 60 de la citada Ley N.º 7593.

<sup>7</sup> Artículo 33 que asigna funciones al Consejo de la SUTEL, relacionados con el Fondo, y artículo 46 que establece obligaciones a la Dirección General del FONATEL.

asignación y ejecución de los proyectos, que garantice la administración eficaz, transparente, no discriminatoria y con neutralidad en la competencia.

- Art.17: dicta que los recursos del FONATEL serán asignados por la SUTEL, de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones y lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley N° 8642; para lo cual deberá mantener una amplia y articulada comunicación con la Rectoría del Sector Telecomunicaciones a fin de garantizar el cumplimiento de las políticas sectoriales y fiscalizar el buen desarrollo de los proyectos, programas y obligaciones de acceso y servicio universal y solidaridad.
- Art.18: establece que las metas y prioridades definidas en el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones se concretarán en programas y proyectos en un plan anual que debe ser aprobado por el Consejo de la SUTEL, siendo responsable de velar por su cumplimiento.

### Cronología de los PNDT

1.26. Para mayor claridad sobre los programas, proyectos, objetivos y metas a ser logradas mediante la inversión de recursos del FONATEL, es necesario, y de suma relevancia, ubicar en el tiempo los siguientes acontecimientos:

- a. La apertura del mercado de telecomunicaciones se dio en junio 2008, con la publicación de la LGT N.º 8642, la cual incluye un transitorio VI que establece las metas y prioridades de acceso universal, servicio universal y solidaridad; así como una indicación que resulta pertinente resaltar en cuanto a que:

*El primer Plan nacional de desarrollo de las telecomunicaciones que se dicte deberá establecer, como mínimo, las siguientes metas y prioridades de acceso universal, servicio universal y solidaridad.<sup>8</sup>*

(...)

*Los planes de desarrollo de las telecomunicaciones subsiguientes deberán contener, como mínimo, lo establecido en este transitorio y las mejoras que procedan como resultado de los avances tecnológicos.*

- b. En ese transitorio se sustentó el primer PNDT, establecido para el periodo 2009-2014; y en ese mismo Plan se indica su vigencia y que sus metas debían lograrse durante ese periodo de 5 años. Ante su vencimiento, se formuló un nuevo plan para el periodo 2015-2021, con un nuevo conjunto de objetivos y estrategias.

1.27. En el siguiente diagrama N.º 1 siguiente se pretende ilustrar el traslape entre este tipo de eventos, actores involucrados (cadena de mando) y la emisión de documentos marco para la gestión del Fondo; a partir del cual, es factible concluir la interrelación entre los documentos marco con los actores que han estado involucrados en distintos puestos clave de cara a la planificación, ejecución, evaluación y seguimiento de las acciones encomendadas al Fondo y el logro de los beneficios esperados por las poblaciones o ciudadanos involucrados.

---

<sup>8</sup> En anexo N.º 1 se detallan esas metas y prioridades.

Figura N.º 2

Cronograma de actores y vigencia de documentos relacionados con la gestión del FONATEL

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
	Publicación LGT - 8642															
Presidencia	Oscar Arias Sánchez		Laura Chinchilla Miranda			Luis Guillermo Solís Rivera					Carlos Alvarado Quesada					
Ministro	Roberto Dobles		Clotilde Fonseca		Alejandro Cruz			Gisella Kooper		Marcelo Jenkins		Carolina Vázquez		Luis Adrián Salazar		
Viceministro	Hannia Vega				Rowland Espinosa		Allan Ruiz		Emilio Arias		Edwin Estrada					
Consejo SUTEL	Georges Milley				Maryleana Méndez			Gilberth Camacho Mora					Hannia Vega Barrantes			
	Carlos Raúl Gutiérrez Gutiérrez						Manuel Emilio Ruiz Gutiérrez					Federico Chacón Loaliza				
Fideicomiso y Unidades de Gestión	Operación del Fideicomiso 1082 BNCR-SUTEL															
	UG E&T: Prg. 1 y 3															
	UG PWC: Prg. 2															
	UG SPC-NAE Prg. 4															
Planes	PND 06-10			PND 11-14			PND 15-18			PND 19-22						
	PNDT 09-14															
	PNDT 15-21															
	Acceso Universal, Servicio Universal y Solidaridad															
	Educación y capacitación															
	Salud															
	Programa 1 Comunidades Conectadas															
	Programa 2 Hogares Conectados															
	Programa 3 Centros Públicos Conectados															
	Programa 4 Espacios Públicos Conectados															
	Programa 5 Red de Banda Ancha Solidaria															

Fuente: Elaboración propia con base en información recopilada como parte de la auditoría.

Evolución de los Planes Nacionales de Desarrollo de las Telecomunicaciones (PNDT)

- 1.28. Los PNDT conforman la política pública mediante las cuales se lograrían los objetivos establecidos en la LGT ya mencionados. Dichos planes (09-14 y 15-21) han sufrido modificaciones importantes. Por ejemplo:

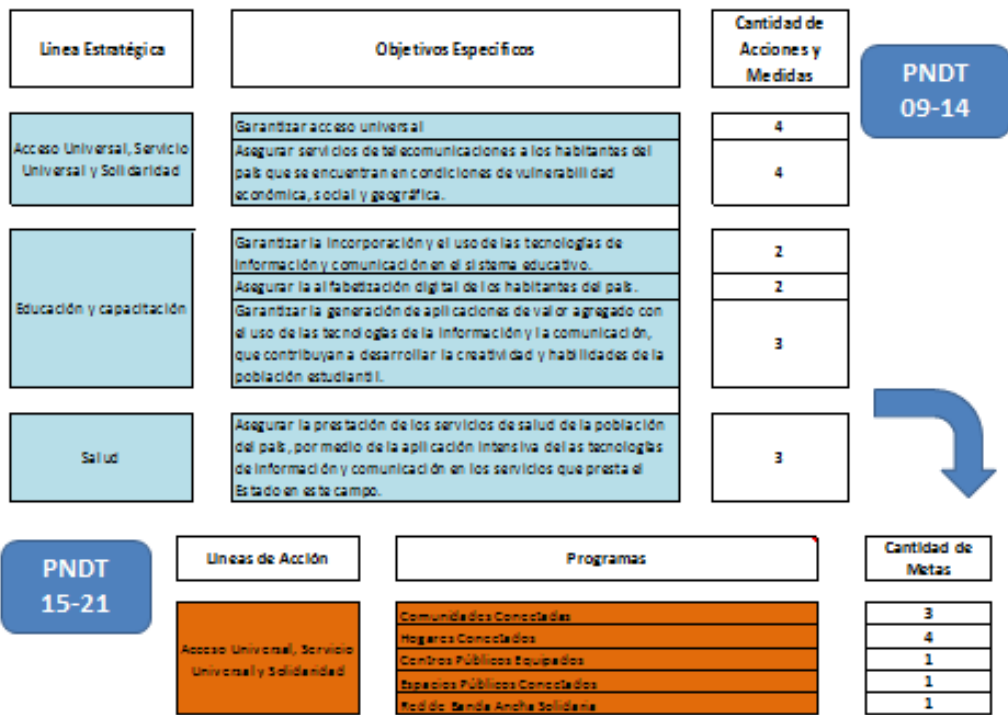
Figura N.º 3

Comparación de estructuras de los PNDT 09-14 y 15-21

Estructura General		Estructura para FONATEL	
PNDT 09-14	PNDT 15-21	PNDT 09-14	PNDT 15-21
2 Agendas	3 Pilares	1 Agenda	1 Pilar
4 Ejes	7 Líneas de Acción	1 Eje	1 Línea de Acción
12 Líneas Estratégicas	28 Programas	3 Líneas Estratégicas	5 Programas
25 Objetivos Específicos		6 Objetivos Específicos	
72 Acciones y medidas	40 Metas	18 Acciones y Medidas	10 Metas

1.29. En la figura siguiente se ilustra el cambio de una serie de líneas estratégicas (cada una alineada a objetivos específicos y acciones y metas) a una estructura de una única línea de acción, con cinco programas, a cada uno de los cuales se tienen asociadas metas. De la estructura de ambos PNDT, en lo que corresponde a objetivos y programas de FONATEL, se tienen los componentes que se detallan en la figura N.º 4 siguiente, la cual se complementa con la información incluida en el Anexo 1, que muestra las acciones y metas en forma detallada y que permite apreciar el cambio significativo entre ambos PNDT.

**Figura N.º 4**  
**Comparación de PNDT 09-14 con PNDT 15-21**  
**En lo correspondiente a FONATEL**



Fuente: PNDT-2009-2014 y PNDT 2015-2021.

1.30. El PNDT 15-21 establece las metas a ser alcanzadas en cada año, a partir de las cuales se formula el programa diseñado por la DGF, el cual puede estar constituido por uno o varios proyectos; cada uno de los cuales, a su vez, puede implicar una o varias contrataciones para su ejecución.

1.31. Cada proyecto tiene su registro de avance individual. La metodología para la medición de ese avance consiste en lo siguiente: para el caso de los proyectos del programa N.º 1, se consideran los siguientes pesos porcentuales de avance:

**Figura N.º 5**

**Porcentajes de avance según etapas del proyecto**

Formulación 40%	Concurso 10%	Ejecución 40%	Operación y mantenimiento (producción) 10%.
-----------------	--------------	---------------	---

- 1.32. Por otra parte, la metodología para la medición del cumplimiento de las metas del PNDT o su porcentaje de avance es estimada de acuerdo con el indicador que para cada meta quedó establecido, por ejemplo, para la meta 1 es 183 distritos con áreas geográficas sin conectividad al 2018.
- 1.33. Dicha estructura implica un vínculo entre las metas y los proyectos, de modo que la ejecución efectiva del proyecto influye directamente en el cumplimiento de las metas. En el anexo N.º 2 se detalla las metas y su porcentaje de avance en su cumplimiento; ello de acuerdo con el Informe semestral de Administración del Fondo Nacional de Telecomunicaciones Julio – Diciembre 2018, así como los respectivos programas relacionados.
- 1.34. Como complemento de lo anterior, en el anexo N.º 3, se presenta información de los diferentes proyectos del programa N.º 1 Comunidades Conectadas, que se encuentran en diferentes niveles de avance.

**Conformación económica del Fondo y ejecución de sus recursos**

- 1.35. Un aspecto que evidencia de forma contundente la relevancia del Fondo es su conformación económica y el comportamiento de sus ingresos y egresos. Al respecto se detalla lo siguiente:
- El Fondo se constituyó en el año 2012 y su primer ingreso se dio con la primera concesión de frecuencias de espectro radioeléctrico, gracias a la apertura del mercado de las telecomunicaciones. En los años siguientes ha recibido múltiples recursos, siendo uno importante el derivado de una segunda concesión de espectro en el año 2018.
  - El monto del patrimonio al 31 de diciembre de 2018, del fideicomiso que administra los recursos del Fondo supera los 200 mil millones de colones. En la siguiente tabla se ilustra en forma general la constitución financiera del Fondo:

**Tabla N.º 1**  
**Composición del Estado de Posición Financiera**  
**Al 31 de diciembre, 2018**  
**Datos en millones**

	2018	2017
<b>Activo</b>	202,500.00	172,400.00
<b>Pasivo</b>	1,681.00	849.00
<b>Patrimonio</b>	200,819.00	171,550.00

Fuente: Estado de posición Financiera auditado, al 31 de diciembre de 2018, (folio 022015-PT\_07\_Audit\_2018)

c. Asimismo, los ingresos y egresos para esos mismos periodos fueron los siguientes:

**Tabla N.º 2**  
**Ingresos y Egresos según Estado de Resultados**  
**Al 31 de diciembre, 2018**  
**Datos en millones**

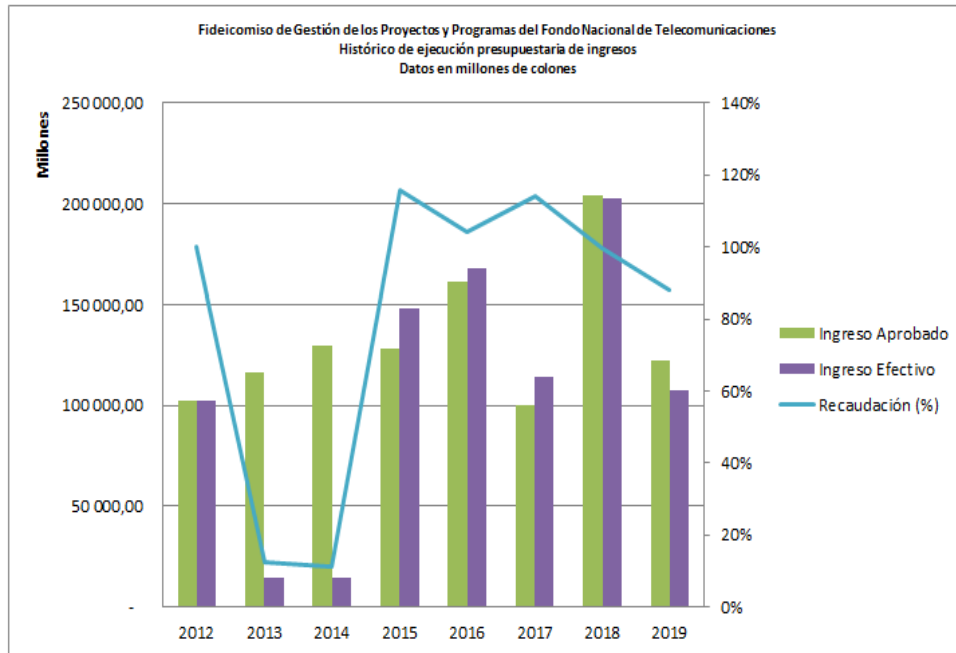
	2018	2017
<b>Ingresos</b>	20,164.00	13,069.00
<b>Egresos</b>	27,708.00	14,611.00

Fuente: Estado de posición Financiera auditado, al 31 de diciembre de 2018, (folio 022015-PT\_07\_Audit\_2018)

- d. Lo anterior refleja que para los periodos 2017 y 2018, los egresos casi fueron cubiertos con los ingresos del periodo, sin utilizar los recursos superavitarios; situación que se refleja también en el informe de ejecución presupuestaria para el periodo 2018, según el cual, de un presupuesto ajustado por 203.920 millones, fueron ejecutados 190.324 millones, o sea una ejecución del 93%, de los cuales 165.000 millones corresponden a activos financieros.<sup>9</sup>
- e. Sobre la gestión de tales recursos, en el año 2017, el Órgano Contralor emitió el informe DFOE-IFR-IF-13-2016, en el cual reveló una sub ejecución importante; lo que, bajo la relación directa entre la ejecución física y la financiera, revela el riesgo de ineficacia en la ejecución de los proyectos a cargo del Fondo.
- f. En los siguientes gráficos se ilustra el comportamiento de los ingresos (aprobados y efectivos) y egresos (presupuestados y ejecutados) del Fondo para el periodo comprendido entre 2012 al primer semestre 2019.

<sup>9</sup> En los Estados Financieros con corte a esa misma fecha, agregados en la información de la liquidación correspondiente al ejercicio presupuestario del periodo 2018, del Sistema de Información sobre Planes Públicos (SIPP), las cifras varían pues para pasivo 2018 indica 1.575, consecuentemente el patrimonio muestra 200.978.

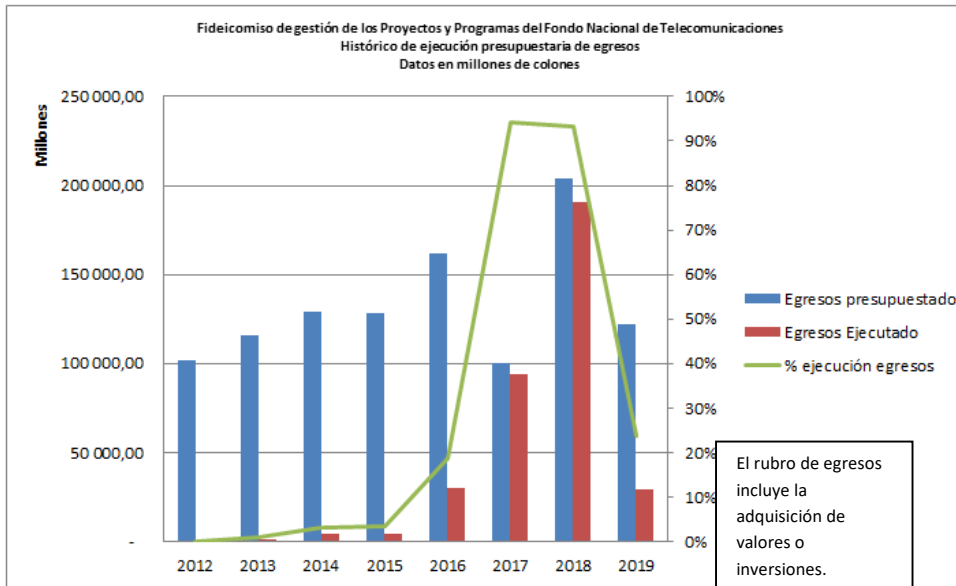
**Gráfico N.º 1**



Fuente: Elaboración propia con datos del SIPP

Nota: Para el año 2019 solo se muestra la ejecución del primer semestre

**Gráfico N.º 2**

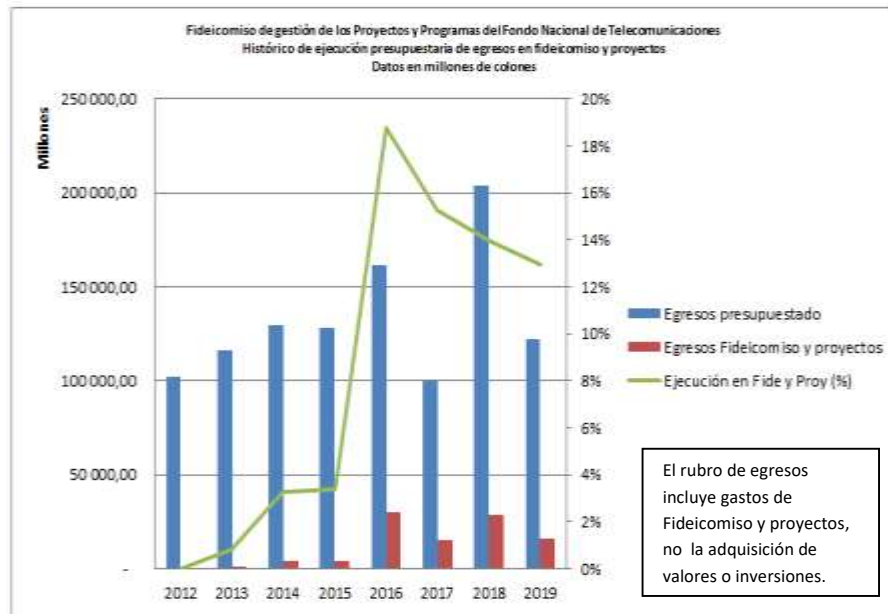


Fuente: Elaboración propia con datos del SIPP

Nota: Para el año 2019 solo se muestra la ejecución del primer semestre



**Gráfico N.º 3**



Fuente: Elaboración propia con datos del SIPP

Nota: Para el año 2019 solo se muestra la ejecución del primer semestre

- g. Para una mayor comprensión sobre la estructura financiera del Fondo, de seguido se presenta un detalle de la estructura del Fideicomiso conformado para su administración:

**Tabla N.º 3**

SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES  
Fideicomiso de gestión de Programas y Proyectos del Fondo Nacional de Telecomunicaciones  
Históricos de patrimonio, ingresos y egresos  
Período 2012 - 2018

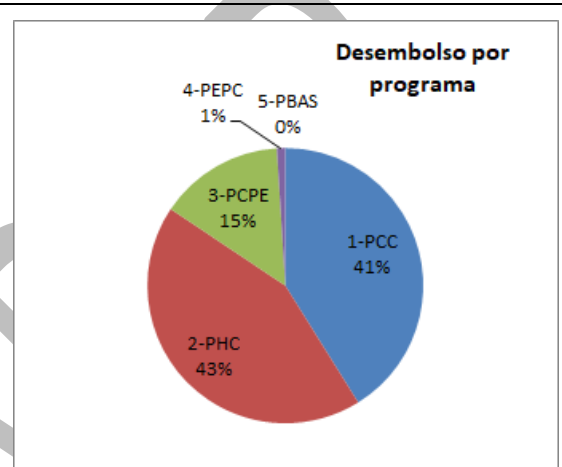
Año presupuestado	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Patrimonio	101 629 692 244,00	113 775 373 278,00	131 314 808 852,00	143 265 297 527,00	161 306 028 619,00	171 550 672 537,00	200 819 092 515,00
Ingreso Efectivo	102 186 084 485,00	14 333 200 454,28	14 613 031 497,00	148 197 839 649,58	168 321 438 960,06	114 392 322 594,98	202 956 131 465,65
Egresos Ejecutado	12 563 660,00	946 599 111,14	4 215 322 758,00	4 330 350 515,84	30 357 095 187,54	94 250 428 571,62	190 324 481 685,95
Adquisición de valores					27 275 792 561,73	78 956 209 062,51	161 791 303 514,53
Egresos Fideicomiso y proyect	12 563 660,00	946 599 111,14	4 215 322 758,00	4 330 350 515,84	3 081 302 625,81	15 294 219 509,11	28 533 178 171,42

Fuente: Elaboración propia con datos: Patrimonio Estados Financieros del Fideicomiso 1082 y los ingresos y egresos tomados del SIPP.

- 1.36. A fin de enriquecer la descripción anterior, de seguido se muestra la asignación estimada de recursos financieros por programa.

**Tabla N.º 4 y Gráfico 4**  
**Detalle de programas a cargo de FONATEL y recursos desembolsados**  
**Corte al 31 de diciembre, 2018**  
**Montos en millones de colones**

Programa	Recursos Estimados
1-Comunidades Conectadas	24630.50
2-Hogares Conectados	25903.09
3-Centros de Prestación de Servicios Públicos	8757.11
4-Espacios Públicos Conectados	586.46
5-Banda Ancha Solidaria	0
<b>TOTAL</b>	<b>59877.16</b>



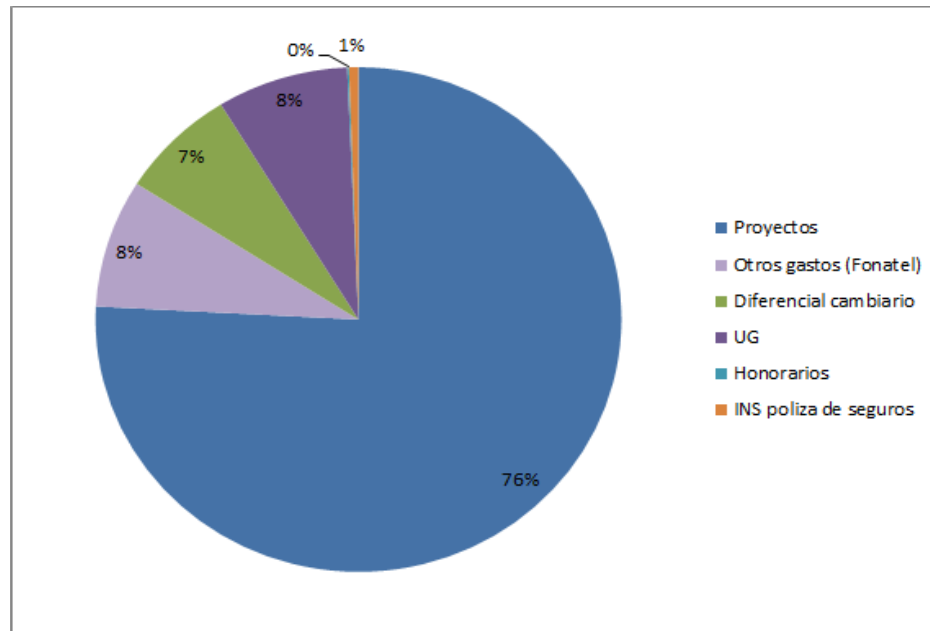
Fuente: Elaboración propia con base en estados financieros con corte al 31 de diciembre, 2018.

- 1.37. No se omite indicar que los anteriores son los programas ajustados al PNDD; sin embargo, la Dirección del Fondo ha incorporado un nuevo programa denominado “programa 6: Ciudadanos conectados”<sup>10</sup>, al cual se hará referencia más adelante.
- 1.38. Para abundar en el análisis, un tema que llama la atención es que los gastos incurridos en los proyectos ejecutados ocupan un 24% en rubros relacionados con gastos administrativos incluyendo los ajustes por diferencial cambiario, lo que se puede apreciar en el gráfico N.º 5 siguiente

<sup>10</sup> El programa 6 tiene asociados los siguientes proyectos: 1. Actividades de sensibilización y difusión en los proyectos del Programa Comunidades Conectadas; 2. Uso productivo de la plataforma para la alfabetización digital en el marco del Programa Hogares Conectados y 3. Laboratorios móviles de educación y alfabetización digital.

Gráfico N.º 5

Distribución acumulada de los gastos del Fondo, según naturaleza del gasto  
Datos al 31/12/2018



Fuente: Elaboración propia a partir de información de los Estados financieros al 31 de diciembre de 2018

- 1.39. Lo anterior evidencia que se trata de una disponibilidad significativa de recursos, destinados a lograr beneficios que impactan la calidad de vida de los ciudadanos favorecidos con los proyectos de dicho Fondo, por lo que la ejecución de tales proyectos y el cumplimiento de las metas cobran especial relevancia dado el impacto esperado en la población objetivo.
- 1.40. La relevancia del Fondo queda evidente, entonces, con la asignación que hace la LGT como instrumento para la administración de los recursos destinados a la ejecución de proyectos orientados al logro de los objetivos de acceso universal, servicio universal y solidaridad; los cuales representan beneficios directos a ciudadanos y comunidades en condición vulnerable, así como a organizaciones de prestación de servicios públicos; y que éstos deben recibir, según lo establecen los mismos objetivos: **“de manera oportuna”**.

## 2. Resultados

---

- 2.1. Desde la etapa de planificación de la auditoría, se determinó el incumplimiento de las metas del PNDT 2015-2021 vigente al 2018, según las fechas establecidas para lograrlas; condición que puede tener su origen, según las hipótesis establecidas como parte de la auditoría, en una o varias de las siguientes situaciones:
- Que el proceso seguido para formular las metas del PNDT que corresponden al FONATEL, de lugar a acciones poco factibles, no ajustadas a las necesidades reales de los beneficiarios o bien, que no lleven implícito el uso óptimo de recursos; tarea que corresponde al Rector del sector telecomunicaciones - MICITT.
  - Un proceso de gestión de los programas y proyectos, responsabilidad del Regulador -SUTEL específicamente la Dirección del FONATEL, que no garantice las acciones oportunas y exactas para lograr los resultados esperados.
  - Un seguimiento sobre el cumplimiento de metas cuya forma de medición no permita determinar, de forma oportuna y con razonable certeza, la condición – en un momento determinado, de tales resultados. Tarea que debe ser atendida en conjunto, tanto por el Rector como por el Regulador.<sup>11</sup>
- 2.2. De conformidad con lo anterior, y como ya se mencionó, los esfuerzos de auditoría se enfocaron en tales áreas de examen, a partir de lo cual se obtuvieron los resultados que se detallan a continuación.

### HALLAZGO 1: INCUMPLIMIENTO DE METAS DEL PNDT

---

- 2.3. Se han incumplido las metas establecidas para los distintos programas financiados con recursos del Fondo de conformidad con lo establecido en los PNDT para los periodos 09-14 y 15-21, luego de un periodo de gestión de 6 años, de una ejecución aproximada de \$60,3 millones<sup>12</sup> y la participación del Rector, la Dirección del FONATEL, el Fideicomiso 1082 y distintas unidades de gestión.
- 2.4. Para el 2017 el porcentaje de cumplimiento global aproximado de las obligaciones establecidas a FONATEL, no superó el 10% respecto a un porcentaje esperado de 65% por programa y 58.3% por meta; conclusión que se deriva de las estimaciones incluidas en los tabla N.º 5 y N.º 6 siguientes:

---

<sup>11</sup> Sobre este tercer punto, la Contraloría General emitió el informe DFOE-IFR-003-2019, Confiabilidad de las cifras reportadas al 31/12/2018, sobre los resultados de metas del PND 15-18 atinentes al Sector Ciencia Tecnología y Telecomunicaciones; en el cual se analizó lo relativo a las metas relacionadas con los programas 1, 2 y 3 (comunidades, hogares y dispositivos), pero concluyó que la información sobre el cumplimiento de metas no es confiable dado un desfase en los plazos de remisión de los informes de seguimiento; por lo que la rendición de cuentas por parte del MIDEPLAN respecto a ese tema resulta incompleta.

<sup>12</sup> Plan de Transición Fideicomiso FONATEL octubre 2018, folio 6/16.

**Tabla N.º 5**  
**Avance integral estimado de las obligaciones establecidas al FONATEL en el PNDT15-21**  
**Con igual asignación porcentual para cada programa**  
**Año 2017**

Programa	Ponderador (por programa)	Metas N.º	Meta Total	Meta a 2017	Esperado a 2017 (%)	% ponderado esperado 2017	Logro 2017	% logro 2017	% peso del logro 2017	Cumplimiento ponderado por programa
1	20%	1,2,3								2,62%
		1	183	134	73,22%	4,88%	72	39,34%	2,62%	
		2	100%	25%	25,00%	1,67%	0	0,00%	0,00%	
		3	100%	33%	33,00%	2,20%	0	0,00%	0,00%	
2	20%	5,6,7, 8								1,44%
		5	140496	93365	66,45%	3,32%	30431	21,66%	1,44%	
		6	100%	33%	33,00%	1,65%	0	0,00%	0,00%	
		7	450	250	55,56%	2,78%	0	0,00%	0,00%	
		8	300	200	66,67%	3,33%	0	0,00%	0,00%	
3	20%	9								3,20%
		9	40000	32000	80,00%	16,00%	6407	16,02%	3,20%	
4	20%	13								0,00%
		13	240	240	100,00%	20,00%	0	0,00%	0,00%	
5	20%	14								0,00%
		14	100%	50%	50,00%	10,00%	0	0,00%	0,00%	
<b>Indicador de cumplimiento</b>						65,83%				7,27%

**Fuente:** Elaboración propia con base en informes de MICITT y SUTEL antes referidos, y bajo el supuesto de una misma ponderación para todos los programas independientemente de la cantidad o complejidad de metas de cada uno. PNDT 2015-2021 metas modificadas a setiembre 2017. El % ponderado esperado se obtiene al multiplicar el % esperado del año por el ponderador y dividir el resultado entre la cantidad de metas del programa.

**Tabla N.º 6**  
**Avance integral estimado de las obligaciones establecidas al FONATEL en el PNDT 15-21**  
**Con igual asignación porcentual para cada meta**  
**Año 2017**

Programa	Ponderador (por meta)	Metas N.º	Meta Total	Meta a 2017	Esperado a 2017	% ponderado esperado 2017	Logro 2017	% logro 2017	% peso del logro 2017	Cumplimiento ponderado por programa
1	10,00%	1,2,3								3,93%
		1	183	134	73,22%	7,32%	72	39,34%	3,93%	
		2	100%	25%	25,00%	2,50%	0	0,00%	0,00%	
		3	100%	33%	33,00%	3,30%	0	0,00%	0,00%	
2	10,00%	5,6,7, 8								2,17%
		5	140496	93365	66,45%	6,65%	30431	21,66%	2,17%	
		6	100%	33%	33,00%	3,30%	0	0,00%	0,00%	
		7	450	250	55,56%	5,56%	0	0,00%	0,00%	
		8	300	200	66,67%	6,67%	0	0,00%	0,00%	
3	10,00%	9								1,60%
		9	40000	32000	80,00%	8,00%	6407	16,02%	1,60%	
4	10,00%	13								0,00%
		13	240	240	100,00%	10,00%	0	0,00%	0,00%	
5	10,00%	14								0,00%
		14	100%	50	50,00%	5,00%	0	0,00%	0,00%	
<b>Indicador de cumplimiento</b>						58,29%				7,70%

**Fuente:** Elaboración propia con base en informes de MICITT y SUTEL antes referidos, y bajo el supuesto de una misma ponderación para las metas, independientemente de la complejidad asociada a su cumplimiento. PNDT 2015-2021 metas modificadas a setiembre 2017. El % ponderado esperado se obtiene al multiplicar el % esperado del año por el ponderador.

2.5. Condición similar se presentó al 31 de diciembre de 2018 cuando el logro no superó el 25% contra un esperado por programa de 84.3% y 81.2% por meta según se muestra en los tabla N.º 7 y N.º 8 siguientes:

**Tabla N.º 7**  
**Avance integral estimado de las obligaciones establecidas al FONATEL en el PNDT**  
**Con igual asignación porcentual para cada programa**  
**Año 2018**

Programa	Ponderador (por programa)	Metas N.º	Meta Total	Meta a 2018	Esperado a 2018	% ponderado esperado 2018	Logro 2018	% logro 2018	% peso del logro 2018	Cumplimiento ponderado por programa
1	20%	1,2,3								2,62%
		1	183	183	100,00%	6,67%	72	39,34%	2,62%	
		2	100%	42%	42,00%	2,80%	0	0,00%	0,00%	
		3	100%	50%	50,00%	3,33%	0	0,00%	0,00%	
2	20%	5,6,7,8								4,00%
		5	140496	140496	100,00%	5,00%	84268	59,98%	4,00%	
		6	100%	50%	50,00%	2,50%	0	0,00%	0,00%	
		7	450	450	100%	5,00%	0	0,00%	0,00%	
		8	300	300	100%	5,00%	0	0,00%	0,00%	
3	20%	9								18,00%
		9	40000	40000	100,00%	20,00%	36004	90,01%	18,00%	
4	20%	13								0,00%
		13	240	240	100,00%	20,00%	0	0,00%	0,00%	
5	20%	14								0,00%
		14	100%	70%	70,00%	14,00%	0	0,00%	0,00%	
Indicador de cumplimiento						84,30%				24,62%

Fuente: Elaboración propia con base en informes de MICIT y SUTEL, bajo una ponderación igual por programa independientemente de la cantidad o complejidad de las metas. PNDT 2015-2021 metas modificadas a setiembre 2017.

**Tabla N.º 8**  
**Avance integral estimado de las obligaciones establecidas al FONATEL en el PNDT**  
**Con igual asignación porcentual para cada meta**  
**Año 2018**

Programa	Ponderador (por meta)	Metas N.º	Meta Total	Meta a 2018	Esperado a 2018	% ponderado esperado 2018	Logro 2018	% logro 2018	% peso del logro 2018	Cumplimiento ponderado por programa
1	10,00%	1,2,3								3,93%
		1	183	183	100,00%	10,00%	72	39,34%	3,93%	
		2	100%	42%	42,00%	4,20%	0	0,00%	0,00%	
		3	100%	50%	50,00%	5,00%	0	0,00%	0,00%	
2	10,00%	5,6,7,8								6,00%
		5	140496	140496	100,00%	10,00%	84268	59,98%	6,00%	
		6	100%	50%	50,00%	5,00%	0	0,00%	0,00%	
		7	450	450	100%	10,00%	0	0,00%	0,00%	
		8	300	300	100%	10,00%	0	0,00%	0,00%	
3	10,00%	9								9,00%
		9	40000	40000	100,00%	10,00%	36004	90,01%	9,00%	
4	10,00%	13								0,00%
		13	240	240	100,00%	10,00%	0	0,00%	0,00%	
5	10,00%	14								0,00%
		14	100%	70%	70,00%	7,00%	0	0,00%	0,00%	
Indicador de cumplimiento						81,20%				18,93%

Fuente: Elaboración propia con base en informes de MICIT y SUTEL, bajo una ponderación igual por meta independientemente de la complejidad de la meta. PNDT 2015-2021 metas modificadas a setiembre 2017.

2.6. Aunado a lo anterior, en enero de 2019, el MICITT aprobó una modificación de las metas asociadas a FONATEL, que contempló una variación en plazos y la eliminación de algunas metas; producto de lo cual, el cumplimiento de las metas con corte al 31 de diciembre de 2018, bajo esta reforma, varió considerablemente y produjo un grado de eficacia en el logro de metas financiadas con recursos del Fondo, por encima de lo esperado – un 34% respecto al 23% esperado, tal y como se muestra en los siguientes tabla N.º 9 y N.º 10.

**Tabla N.º 9**  
**Avance integral estimado de las obligaciones establecidas al FONATEL en el PNDT**  
**(reformado en 2019)**  
**Con igual asignación porcentual para cada programa**  
**Año 2018**

Programa	Ponderador (por programa)	Metas N.º	Meta Total	Meta a 2018	Esperado a 2018	% ponderado esperado 2018	Logro 2018	% logro 2018	% peso del logro 2018	Cumplimiento ponderado por programa	
1	20%	1,2								3,93%	
		1	183	72	39,34%	3,93%	72	39,34%	3,93%		
		2	100%	0%	0,00%	0,00%	0	0,00%	0,00%		
		3									
2	20%	5								12,00%	
		5	140496	65582	46,68%	9,34%	84268	59,98%	12,00%		
		6									
		7									
3	20%	9								18,00%	
		9	40000	18533	46,33%	9,27%	36004	90,01%	18,00%		
4	20%	13								0,00%	
		13	513	15	2,92%	0,58%	0	0,00%	0,00%		
5	20%	14								0,00%	
		14	100%	0%	0,00%	0,00%	0	0,00%	0,00%		
Indicador de cumplimiento						23,12%				33,93%	

Fuente: Elaboración propia con base en informes de MICIT y SUTEL, bajo una ponderación igual por programa independientemente de la cantidad o complejidad de las metas. PNPD 2015-2021 metas modificadas a enero 2019, MICITT-DVT-OF-006-2019.

**Tabla N.º 10**  
**Avance integral estimado de las obligaciones establecidas al FONATEL en el PNPD**  
**(reformado en 2019)**  
**Con igual asignación porcentual para cada meta**  
**Año 2018**

Programa	Ponderador (por meta)	Metas N.º	Meta Total	Meta a 2018	Esperado a 2018	% ponderado esperado 2018	Logro 2018	% logro 2018	% peso del logro 2018	Cumplimiento ponderado por programa	
1	16,67%	1,2								6,56%	
		1	183	125	68,31%	11,38%	72	39,34%	6,56%		
		2	100%	0%	0,00%	0,00%	0	0,00%	0,00%		
		3									
2	16,67%	5								10,00%	
		5	140496	65582	46,68%	7,78%	84268	59,98%	10,00%		
		6									
		7									
3	16,67%	9								15,00%	
		9	40000	18533	46,33%	7,72%	36004	90,01%	15,00%		
4	16,67%	13								0,00%	
		13	513	15	2,92%	0,49%	0	0,00%	0,00%		
5	16,67%	14								0,00%	
		14	100%	0%	0,00%	0,00%	0	0,00%	0,00%		
Indicador de cumplimiento						27,37%				31,56%	

Fuente: Elaboración propia con base en informes de MICIT y SUTEL, bajo una ponderación igual por meta independientemente de la complejidad de la meta. PNPD 2015-2021 metas modificadas a enero 2019, MICITT-DVT-OF-006-2019.

2.7. A partir de la información mostrada en los cuadros anteriores, y sin considerar el más reciente ajuste realizado a las metas en el año 2019, se tienen los siguientes resultados por programa junto con las causas identificadas de su condición:

2.8. **Programa 1:** El porcentaje de avance de la meta 1 de este programa no ha superado el 40%, a pesar de ser uno de los de mayor tiempo en ejecución. Su incumplimiento está asociado a una serie de causas que se comentan de seguido:

- El tiempo transcurrido entre las distintas etapas del proceso concursal para cada uno de los proyectos de este programa; el cual va de los 11 a los 42 meses, considerando como inicio la fecha en que es aprobado el proyecto y la firma del contrato, pasando por las etapas: publicación, recepción, adjudicación y firma del contrato. Ello se refleja en la tabla N.º 11 siguiente; datos de los cuales se deriva que los proyectos no son ejecutados en forma paralela sino consecutiva.

**Tabla N.º 11**

**Tiempo transcurrido entre las distintas etapas del proceso concursal del Programa 1**

Proyecto	Zona / Cantón	Diferencias entre fechas					Tiempo Transcurrido
		Autorización-Aprobación	Publicación-Aprobación	Recepción-Publicación	Adjudicación-Recepción	Firma Contrato-Adjudicación	
Siquirres	Siquirres	4	5.2	1.2	0.4	0.7	11.3
Roxana	Roxana	0	0.0	1.0	0.5	1.8	3.3
Zona Norte	Guatuso	6	0.0	3.3	0.9	5.4	15.5
Zona Norte	Los Chiles	6	0.0	3.3	0.9	5.4	15.5
Zona Norte	San Carlos	6	0.0	3.3	0.9	5.4	15.5
Zona Norte	Sarapiquí	6	0.0	3.3	0.9	5.4	15.5
Zona Norte	Upala	6	0.0	3.3	0.9	5.4	15.5
Zona Sur	Pérez Zeledón	7	0.0	2.1	3.0	6.3	18.9
Zona Sur	Buenos Aires	7	0.0	2.1	3.0	4.3	16.8
Zona Sur	Osa	7	0.0	2.1	3.0	4.3	16.8
Zona Sur	Coto Brus	7	0.0	2.1	3.0	4.3	16.8
Zona Sur	Golfito	7	0.0	2.1	3.0	4.3	16.8
Zona Sur	Corredores	7	0.0	2.1	3.0	4.3	16.8
Caribe	Guácimo	15	2.1	1.5	5.8	5.9	30.7
Caribe	Limón	15	2.1	1.5	5.8	5.9	30.7
Caribe	Matina	15	2.1	1.5	5.8	5.9	30.7
Caribe	Talamanca	15	2.1	1.5	5.8	5.9	30.7
Caribe	Siquirres	15	2.1	1.5	5.8	5.9	30.7
Pacífico Central	/Esparza	27	0.3	5.1	6.2	3.7	42.1
Pacífico Central	Aguirre	27	0.3	5.1	6.2	3.7	42.1
Chorotega	Cañas/ Tilarán/	27	0.3	5.1	6.2	3.7	42.1
Chorotega	/Nicoya/ INFERIOR	27	0.3	5.1	6.2	3.7	42.1
Chorotega	Liberia/SUPERIOR	27	0.3	5.1	6.2	3.7	42.1
Chorotega	Nandayure	27	0.3	5.1	6.2	3.7	42.1
Chorotega	Cruz/OESTE	27	0.3	5.1	6.2	3.7	42.1
Región Central	F	0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

- La demora en la entrega de los proyectos por parte de los operadores. En el caso de los proyectos de Buenos Aires, Osa, Coto Brus, Golfito y Corredores, así como de los proyectos de Pacífico Central y Chorotega, tal demora ha sido de 7,3 y 3,5 meses, respectivamente, según la fecha de entrega definida en los contratos. Cabe indicar que tales proyectos tienen su plazo establecido contractualmente (generalmente 12 meses). Mediante oficio 06774-SUTEL-CS-2019 del 30 de julio de 2019, el Ing. Gilbert Camacho, Presidente del Consejo de



la SUTEL, indicó que – a esa fecha - no había recepción de obras en esos últimos proyectos (Pacífico Central y Chorotega).

- Las causas de los atrasos en la entrega, son múltiples e incluyen dificultades asociadas a la instalación de infraestructura en zonas fronterizas y zonas de reserva natural, dificultad de acceso a los sitios, expropiaciones y la obtención de permisos necesarios que deben ser otorgados por distintos entes gubernamentales (SETENA, Gobiernos Locales, etc.); situaciones que no fueron debidamente consideradas al formularse las metas, en la definición de los términos cartelarios y en los diseños incluidos en las ofertas por parte de los adjudicados.
- El proceso de recepción de obras; que, en los proyectos de Buenos Aires, Osa, Coto Brus, Golfito y Corredores, se extendió por más de 400 días naturales; y en los proyectos de San Carlos, Sarapiquí, Upala, Limón, Matina, Talamanca y Siquirres dicho proceso requirió más de 200 días naturales; aún y cuando los contratos establecieron 20 días hábiles como el periodo máximo para dicha función en los casos de los proyectos de Zona Sur y de 40 días hábiles para la Zona Atlántica.
- Para el caso de los proyectos de Zona Sur una de las causas de dicha demora, según lo manifestado por la DGF<sup>13</sup> es el atraso en la entrega de la información necesaria para la recepción de la Etapa 1 de los proyectos, lo cual imposibilitó la entrada en producción. En cuanto a la recepción de los proyectos de Zona Sur a cargo del consorcio ICE-Huawei, se realizó de forma parcial<sup>14</sup>, lo que se comenta de más adelante en este informe.
- Por otro lado a la fecha de la auditoría no se evidenció la aplicación de las multas correspondientes, pues, entre otras cosas, no se ha llegado a acuerdo entre SUTEL, el Fideicomiso y la Unidad de Gestión sobre la conformación del órgano director que determine la verdad real en el establecimiento de las responsabilidades del operador.
- La recepción parcial de los proyectos a los cuales ya se le canceló el 50% del subsidio, pago que se realiza por concepto de avance para la construcción de la infraestructura. Dicha recepción parcial se presentó en proyectos de zona norte y zona sur, los cuales fueron recibidos con un 85% en promedio de avance de la obra y un faltante de 38 torres, tal y como se muestra en el tabla N.º 12 siguiente:

<sup>13</sup> Oficio 05362-SUTEL-DGF-2018 referido en oficio FID-3122-2018 del 23 de octubre de 2018.

<sup>14</sup> Acuerdo 006-007-2017 del 1 de febrero de 2018.

**Tabla N.° 12**  
**Fondo Nacional de telecomunicaciones**  
**Programa Comunidades Conectadas, Meta 1**  
**Infraestructura pendiente**  
**Proyectos Zona Norte y Zona Sur.**

Proyecto	Torres Instaladas	Torres pendientes	Torres ofertadas	% obra recibida	% Obra pendiente	Fecha informe recepción	Oficio
Upala	32	9	41	78,05%	21,95%	Set 2015	<a href="#">FID-1627-2015 (NI-9068-2015)</a>
San Carlos	56	8	64	87,50%	12,50%	Set 2015	<a href="#">FID-1628-2015 (NI-9069-2015)</a>
Sarapiquí	31	13	44	70,45%	29,55%	Set 2015	<a href="#">FID-1626-2015 (NI-9067-2015)</a>
Pérez Zeledón	43	3	46	93,48%	6,52%	Ene 2017	<a href="#">FID-0339-2017 (NI-01296-2017)</a>
Buenos Aires	12	3	15	80,00%	20,00%	Oct 2017	<a href="#">Informe recepción Buenos Aires</a>
Corredores	7	1	8	87,50%	12,50%	Oct 2017	<a href="#">Informe recepción Corredores</a>
Coto Brus	12		12	100,00%	0,00%	Oct 2017	<a href="#">Informe recepción Coto Brus</a>
Golfito	12	1	13	92,31%	7,69%	Oct 2017	<a href="#">Informe recepción Golfito</a>
<b>Total</b>	<b>205</b>	<b>38</b>	<b>243</b>	<b>84,36%</b>	<b>15,64%</b>		

- Incluso, cabe destacar que, mediante un informe presentado por parte del Fideicomiso del Banco Nacional y la Unidad de Gestión N.° 1 al Consejo de la SUTEL en la sesión extraordinaria N.° 33-2019 del 28 de mayo de 2019, relacionado con el avance de los proyectos desarrollados por el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) en las Zona Sur, Caribe, Zonas Sur, Caribe, Pacífico Central y Chorotega, se indicó, respecto a los proyectos de Pacífico Central y Chorotega, que la fecha de entrega de tales proyectos fue febrero 2019, sin embargo, a la fecha de ese informe el operador había entregado 121 sitios los cuales no habían sido recibidos, además, se comunicó para esos proyectos un faltante de 130 radiobases.

2.9. Asimismo, respecto a **ese mismo Programa 1 pero sobre la meta 2 – Territorios Indígenas**, se pretendía un 42% de avance al 2018 y previo al ajuste del PNDT en 2019; sin embargo, a la fecha de la auditoría, este proyecto presentaba un 0% de avance, lo cual ha sido explicado por la SUTEL, por la complejidad del proyecto, dado que se trata de territorios con autonomía, lo cual obliga a gestionar con cada uno los "permisos" para poder ejecutarlos, el proceso de definición del objeto y la contratación ha sido lento. Además, el proceso de definición del objeto y la contratación ha sido lento; a octubre de 2018, el ICE fue el único que presentó oferta.

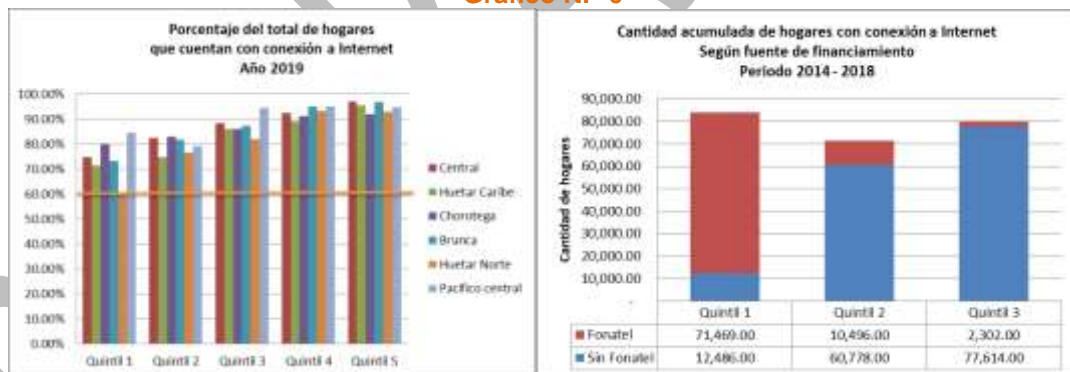
2.10. **Programa 2:** Del total de la meta prevista desde el PNDT inicial (09-14) de 140.496 hogares conectados, se esperaba que al cierre del 2017 se hubiese logrado la conectividad en 93.365 de ellos (un 66.45%), no obstante, para el cierre de ese año únicamente se había alcanzado un 21.66% de los casos. Para el 2018 la meta prevista era el 100% de los casos, y el porcentaje alcanzado fue de un 60%. Con el ajuste posterior a las metas, se disminuyó la expectativa a un 45% (o sea 63.582 hogares) por lo que el nivel de cumplimiento del 60% se refleja como una meta superada. Respecto a la demora en el cumplimiento de la meta 5 que corresponde a este Programa, SUTEL ha manifestado que ella obedece, entre otras, a causas como las siguientes:

- Un retraso en la ejecución del plan piloto (3 o 4 meses).
- Trabajar con las bases de datos del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), información de poca calidad.

- La población beneficiaria resulta difícil de ubicar, pues mantiene un proceso de traslado constante e imprevisible, aparte que muchos o no cuentan con líneas telefónicas o las tienen pero las cambian con suma frecuencia.
- 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.
- Falta de un sistema robusto para la administración de beneficiarios, que permitan la inclusión de la población en condición de vulnerabilidad intervenida por otras instituciones del Estado.
- Modalidad de pago de la computadora portátil a proveedores de servicios de telecomunicaciones participantes, afectó la circulación de inventarios de estos equipos.
- Escasa información y publicidad sobre el Programa.

2.11. Un aspecto de suma importancia, adicional al retraso en el cumplimiento de esta meta, es que, según información de la Encuesta Nacional de Hogares a julio de 2019 ya se habría alcanzado el porcentaje establecido de hogares con conectividad a Internet que se tenía establecido como meta; lo cual se ha logrado no exclusivamente con los aportes del Fondo, tal y como se puede apreciar en el gráfico N.º 6 siguiente. Sobre el particular, no se tuvo evidencia de que tanto a nivel de la Rectoría como de la DGF se hubiesen tomado las previsiones pertinentes, por lo que queda clara la necesidad de revisar los parámetros de la política pública en que se sustentan el PNDDT y los programas y proyectos financiados por el Fondo, al menos en lo que corresponde a esta meta.

Gráfico N.º 6



Fuente: Elaboración propia utilizando la información de la Encuesta Nacional de Hogares.

2.12. **Programa 3:** Cabe recordar que este programa pretende dotar de dispositivos electrónicos (computadoras y tabletas) con conexión de banda ancha a Centros de Prestación de Servicios Públicos (CPSP) y presenta un avance del 90%. Respecto al 10% no alcanzado de la meta, la SUTEL indicó:

- Actualmente, se trabaja con las instituciones para el levantamiento de requerimientos para un segundo proyecto en donde además de las demás instituciones ya mencionadas, se estaría incluyendo al CONAPDIS. Con la inclusión de esta última institución, se estaría ampliando la población objetivo del programa, incorporando a las personas con discapacidad y se estaría cumpliendo con la meta de entregar de 40 000 dispositivos y productos de apoyo para el uso de los servicios de telecomunicaciones, establecida en el PNDDT vigente.

- Resulta importante aclarar, que en el PAPyP 2018 se incluía a las personas con discapacidad en el alcance de este programa, a través del Centro Nacional de Recursos para la Educación Inclusiva (CENAREC), resultado de un proceso de trabajo conjunto CENAREC-CONAPDIS-SUTEL durante el 2017. Sin embargo, para hacer efectiva la incorporación de CENAREC, se requería la elaboración de una adenda al convenio suscrito entre la SUTEL y el MEP para la ejecución del programa, proceso que no fue concluido por parte de esta última institución.
- En general, la licitación y ejecución del segundo proyecto de este programa, se ha visto limitada debido, principalmente a los siguientes factores:
  - Entrega definitiva de los requerimientos de parte de las instituciones para la publicación del cartel.
  - Algunas de las instituciones contempladas en el programa tienen una capacidad limitada para complementar la ejecución de los proyectos y recibir los productos (servicios de telecomunicaciones y dispositivos de acceso), por lo que se hace necesario ubicar mecanismos y mayores capacidades.
  - Apoyo ante la escasa o nula anuencia por parte de las instituciones involucradas para el envío de requerimientos de los dispositivos y productos de apoyo en tiempo, lo cual atrasa los procesos de contratación.
  - Malas condiciones en los CPSP, que en algunos casos han impedido la instalación de los equipos (infraestructura física, electricidad, seguridad).
  - Atrasos en la tramitación de la exoneración de los dispositivos por parte del Ministerio de Hacienda, lo que impide el desalmacenaje para su distribución.
  - El cierre de las instituciones educativas en los meses de diciembre y enero para la entrega de equipo ha limitado la continuidad del proyecto.
  - Programas complementarios y compromiso de recursos para incrementar los efectos y uso de las prestaciones previstas.
- Al respecto, se considera necesario fortalecer los procesos de comunicación y coordinación con las instituciones o CPSP que pueden ser receptoras de dispositivos y productos de apoyo para el acceso y uso de los servicios de telecomunicaciones, con el objetivo de agilizar los procesos de generación y presentación de requerimientos ante la SUTEL/FONATEL, a su vez, incrementar los resultados efectos e impacto en las poblaciones que atienden.
- De todo lo anterior, lo que queda evidente es que se estableció una meta de 40 mil dispositivos sin que se contara con la información, análisis y coordinaciones previas necesarias, por lo que se considera que la formulación de la meta careció de elementos esenciales para su establecimiento debidamente justificado.

**2.13. Programa 4:** Este programa Espacios Públicos Conectados, contaba inicialmente con una proyección de 240 sitios, según los PNDT 09-14 y 15-21; no obstante, con la variación realizada en

2019<sup>15</sup> (antes referida) se incrementó la meta a 513<sup>16</sup> sitios. Sin que se pudiera evidenciar, como parte de la auditoría, las justificaciones de ese cambio. Asimismo, en junio 2019 se informó de la implementación de 68 de estos sitios. Al cierre de junio del 2019 se contaba con 113 zonas instaladas, en diversos puntos; como: parques públicos, paradas de tren y bibliotecas públicas. Las siguientes dos etapas se implementarán en el segundo semestre del 2019 y el 2020. El horizonte para el desarrollo del programa se extiende del 2018 al 2028. Esto porque una vez recibida y activa cada zona, se aplicará el plazo de subvención que le corresponda de 3, 5 o 7 años. Lo anterior significa que una zona que sea recibida en el año 2021 y cuya subvención sea por 7 años, recibirá financiamiento del FONATEL hasta el 2028. Respecto a las causas del retraso en el cumplimiento de la meta de este programa se tiene que dicho programa tuvo un retraso en su inicio, el cual prácticamente se dio el año anterior (2018), cuando se realizaron los primeros procesos de contratación cuyos resultados se da en este 2019. Aunado a ello se debe considerar el incremento en la cantidad de la meta de 240 a 513 sitios.

- 2.14. Programa 5:** Sobre este programa - Banda Ancha Solidaria - a la fecha de la auditoría, no se tenían avances en su ejecución, o sea, el retraso en su cumplimiento es total; lo cual se ha explicado por cuanto se está en el proceso de definición de su alcance por parte del Poder Ejecutivo; lo cual evidencia, como en otros casos, que la formulación de la meta, como parte de la construcción de la política pública, careció de la información base, los análisis y las justificaciones correspondientes.
- 2.15. Programa 6:** No se omite advertir sobre este programa “Ciudadanos conectados”, que la SUTEL lo incorporó dentro del Plan anual de Programas y Proyectos 2019; sin embargo, por medio del informe MICITT-DEMT-INF-008-2018 de noviembre de 2018, el MICITT hace un análisis del informe semestral I-2018 presentado por SUTEL y respecto a ese programa indica que: *“como se ha indicado en otras oportunidades, a la fecha de realización de este informe técnico, el denominado Programa 6-Ciudadanos Conectados no ha sido incluido oficialmente en el PNDT 2015-2021 y por tanto, no cuenta con un esquema de metas asociadas para su cumplimiento”*<sup>17</sup>. Asimismo, mediante oficio MICITT-DVT-OF-006-2019 del 9 de enero de 2019, el MICITT comunicó al Consejo de SUTEL que respecto a la nueva meta denominada “Cantidad de espacios alfabetización digital móviles dirigidos a los habitantes del país, principalmente en zonas y condiciones de vulnerabilidad”, se encuentra en proceso de revisión, por tanto, a esa fecha esa meta no contaba con el aval del Ministerio Rector.
- 2.16.** Aun así, la SUTEL había incorporado dicho programa al Plan de Programas y Proyectos para 2019; y de acuerdo con el Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP), el Fideicomiso incorporó dentro del presupuesto 2019 una partida por ₡309.205.000.00 para la meta “Ciudadanos Conectados”. El monto presupuestado se eliminó por medio de la modificación N.º 2 informada a la Contraloría por medio de oficio FID-3501-2019 del 26 de setiembre de 2019, el monto se trasladó a la meta “Obligaciones Financieras, Administrativas y contractuales” con el fin de darle contenido presupuestario a la renovación de la póliza de equipos del Programa Hogares Conectados.
- 2.17.** A la fecha de la auditoría este proyecto estaba siendo revisado por la Dirección General de FONATEL a la luz de la política pública vigente y al criterio enviado por el ente Rector en nota

<sup>15</sup> Aprobada mediante oficio N.º MICITT-DVT-OF-0062019, del 9 de enero del 2019.

<sup>16</sup> Cabe indicar que en <https://presidencia.go.cr/comunicados/2019/06/68-espacios-publicos-ya-estan-conectados/> se indica que la meta es proveer una red nacional de Internet Banda Ancha de acceso gratuito vía “WiFi” en 515 puntos: más 400 parques y plazas, 28 estaciones de tren, 61 bibliotecas públicas y 7 Centros Cívicos por la Paz. Cantidades que no corresponden con lo establecido en el PNDT vigente.

<sup>17</sup> MICITT-DEMT-INF-008-2018, Análisis del Informe Semestral de Administración del Fondo Nacional de Telecomunicaciones (FONATEL). Periodo: del 01 de enero al 30 de junio del 2018.

MICITT-DVT-OF-006-2019 del 09 de enero del presente, así solicitado por el Consejo de SUTEL en acuerdo No. 012-041-2019 del 04 de julio del 2019 y notificado a la Dirección General de FONATEL mediante oficio 06111-SUTEL-SCS-2019 del 09 de julio del presente.

2.18. En términos generales, las causas del incumplimiento de metas se originan desde la formulación de las metas mismas, en el proceso de construcción de la política pública, pues se definieron proyectos para los cuales no se conocían las condiciones que enmarcaban las necesidades públicas; así como también en la gestión de los proyectos, desde la identificación y gestión de riesgos, como la gestión de los proyectos – principalmente por una carente visión de los proyectos desde una perspectiva de “portafolio de proyectos”; y la necesaria gestión de riesgos, los cuales aunque fueron previstos desde la planificación de los mismos proyectos y fueron valorados con un impacto alto.<sup>18</sup>

2.19. Los atrasos en la entrega de la infraestructura, sin duda provocan, entre otros, los siguientes efectos:

a. Incumplimiento de los objetivos de la LGT y por ende de las responsabilidades que dicha normativa asigna a la DGF.

Tal como se indicó anteriormente en este informe (apartado “Marco normativo”), el artículo 32 de la Ley N.º 8642 establece claramente entre los objetivos de acceso universal, servicio universal y solidaridad, Ley que, a su vez, establece en su artículo 34 la creación del Fondo y en el 35 le asigna la obligación a la SUTEL de administrarlo, obligación que se refuerza en los instrumentos normativos RIOF y RAUSUS mencionados en ese mismo apartado. En síntesis se da el incumplimiento de las obligaciones que le corresponden a la SUTEL y a su DGF.

b. Ese incumplimiento, al mismo tiempo conlleva un retraso en la reducción de la brecha digital, que se traduce en una afectación a los beneficiarios de estos servicios en comunidades vulnerables, en sus distintas actividades cotidianas y fases etarias; condición que contraría lo establecido desde el PNDT 09-14, que indica que dicho plan debe 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 de solidaridad digital que garantice estos beneficios a las poblaciones vulnerables y disminuya la brecha digital.

Al respecto cabe adicionar la condición establecida para los objetivos de acceso y servicio, los cuales, según señala el artículo 32 mencionado, deben ser provistos de **forma oportuna**, como ya se mencionó antes en este mismo informe.

c. El pago de un adelanto para la construcción de infraestructura para un servicio que presenta retrasos en su prestación, lo cual lleva implícito: un costo financiero; la eliminación del incentivo para el operador de culminar con la construcción de la infraestructura; así como también, un riesgo relevante de cara a un eventual incumplimiento y con ello esfuerzos y gastos por parte de la DGF para una eventual recuperación de tales recursos, considerando las garantías colaterales.

Dicha situación se presenta en el caso de los proyectos adjudicados al ICE, a quien se le adelantó un monto de \$11.7 millones de dólares para la construcción de 251 torre, de las cuales, a la fecha de la auditoría, únicamente había entregado 121; o sea que se da un faltante de 130 torres que pueden representar \$6 millones de dólares en los cuales representan un costo cercano a los

<sup>18</sup> Segundo Informe Semestral 2018 (apartado 4.1.7 Acciones Realizadas).

∅200 millones de colones; si se estimara una inversión de \$6 millones a una tasa de 3.75% (tasa más baja de inversión de recursos que tiene el Fondo) por 1.5 años (retraso del proyecto). Ello sin considerar el eventual costo de oportunidad implícito.

Valga indicar que dentro de la valoración de riesgos de los proyectos del programa 1, no se consideró el desembolso por adelantado del 50% de la subvención y los eventuales incumplimientos en la ejecución de los proyectos, si bien se estableció una garantía colateral por esos desembolsos, lograr una recuperación de esos recursos implica un esfuerzo importante por parte de SUTEL y el Fideicomiso.

- 2.20. Como se indicó en el apartado de generalidades, en lo que respecta a la ejecución de la política pública dictada por la rectoría; la SUTEL es la responsable de administrar los recursos de Fondo, así como, garantizar el cumplimiento de las obligaciones de acceso universal, servicio universal y solidaridad, conforme lo establecido en conjunto en los artículos 59 y 60 de la **Ley N.° 7593** y los artículos 31 y 35 de la Ley N.° 8642.
- 2.21. Incluso, ese mismo marco normativo faculta a la SUTEL a constituir “los fideicomisos que le sean necesarios para el cumplimiento de sus fines”; posibilidad que fue asumida y se encuentra en vigencia un contrato<sup>19</sup> de fideicomiso con el Banco Nacional de Costa Rica para la administración financiera del Fondo; y esa misma normativa estipula que el fiduciario debe observar en su labor, las obligaciones que le imponen las disposiciones legales vigentes, así como las que se derivan del contrato de fideicomiso que se suscriba.
- 2.22. Además, la SUTEL verificará cualquier irregularidad que sea detectada en la ejecución de cada programa o proyecto y tomará las medidas correctivas aplicables de conformidad con el artículo 66 de la Ley 8642, que establece la posibilidad de imponer medidas cautelares para asegurar el resultado de un procedimiento sancionatorio o evitar comprometer la actividad prestada, la integridad de las instalaciones, las redes, equipos y aparatos.
- 2.23. Complementariamente, cabe reiterar que el Poder Ejecutivo, en la figura del Rector del Sector de Telecomunicaciones – MICITT, trazó, desde los inicios de la apertura del mercado de las telecomunicaciones, la concordancia entre el **Plan Nacional de Desarrollo y el PNDT**, como marco para la definición de los programas y proyectos a cargo del Fondo. Así, desde el PNDT para el periodo 2009-2014 estableció que el FONATEL debe:
- “a.3.1 Ejecutar sin dilación los proyectos que permitan el cumplimiento de los objetivos y metas señalados en este Plan con cargo al FONATEL, especialmente los establecidos en el eje social. (...)”
- 2.24. En lo que respecta a mecanismos de control, el **RAUSUS** postula en su artículo 31, que la supervisión y fiscalización de las obligaciones de acceso y servicio universal asumidas por los operadores o proveedores puede ser realizada directamente por la SUTEL o a través de terceros. Definiendo en ambos casos que la responsabilidad será de la SUTEL. Tal labor abarcará (según el art. 32 del RAUSUS):
- a. Supervisión de los equipos y materiales para fines de la fase de instalación del programa o proyecto.

<sup>19</sup> En respuesta mediante oficio 06774-SUTEL-CS-2019 del 30 de julio de 2019, el Ing. Gilbert Camacho Mora, Presidente del Consejo de la SUTEL indicó: “En cuanto al Fideicomiso, el Consejo de la SUTEL mediante acuerdo 022-078-2018 del 23 de noviembre de 2018 aprobó la finalización del actual contrato y un Plan de transición del fideicomiso, mismo que se encuentra en ejecución”.

- b. Supervisión de la fase de operación, incluyendo la calidad de los servicios y su mantenimiento, entre otros.
- c. Supervisión legal y financiera.
- d. Cualquier otro aspecto que la SUTEL considere necesario para garantizar la ejecución eficiente y el buen uso de sus recursos.

## **HALLAZGO 2: DEFICIENTE SEGUIMIENTO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE METAS DEL PNDT**

---

2.25. Uno de los controles esenciales para asegurar el logro de objetivos es el seguimiento a los procesos y resultados. Tanto es así que tal actividad es parte de la estructura o sistemas de control interno en las organizaciones. No obstante, en el caso del seguimiento sobre la ejecución y resultados del PNDT, como resultado de la auditoría se determinaron una serie de debilidades en la medición del avance de las metas del PNDT; principalmente relacionadas con:

- a. Debilidades en la información brindada por la DGF.
- b. Desfases en la información relacionada con el avance de metas.
- c. Uso de indicadores diferentes para la medición del cumplimiento.
- d. Ausencia de elementos básicos para análisis comparativos de resultados intermedios y efectos finales.
- e. Ausencia temporal del Comité de Vigilancia.

2.26. Cada uno esos aspectos son desarrollados a continuación:

### Deficiencias en los datos informados por la DGF

2.27. La SUTEL, en cumplimiento de las obligaciones que le impone el marco normativo y como parte del seguimiento sobre el avance de metas, rinde información periódica ante distintas instancias; no obstante, tanto en esa información como en fuentes consultadas durante la realización de esta auditoría, se han identificado incongruencias que no permiten determinar con certeza razonable el estado actual del avance de los programas y proyectos, y otros asuntos relacionados.

2.28. Algunas de las situaciones específicas en que se sustenta lo anterior, se detallan a continuación,

- Al informar sobre el avance de la meta 1 del PNDT, en los informes correspondientes al primer y segundo semestre de los años 2017 y 2018 se presenta el siguiente avance.



**Tabla N.° 13**

**Metas y avances presentadas en los informes del primer y segundo semestre de los años 2017 y 2018**

Cantidad de Distritos cubiertos en P1				
Informe	Año	Fecha	Meta	Avance
I Semestre	2017	Junio 2017	184	72
II Semestre	2017	Diciembre 2017	184	56
I Semestre	2018	Junio 2018	183	72
II Semestre	2018	Diciembre 2018	183	74

**Fuente:** Informes semestrales y anuales de FONATEL, años 2017 y 2018.

- En los mencionados informes, se indicó que habían entregado 72 distritos al 31 de diciembre de cada año. Según información suministrada por SUTEL mediante oficio 06774-SUTEL-CS-2016 del 30 de julio de 2019, se tiene que para diciembre de 2017 solo habían entrado en producción 37 distritos y para diciembre de 2018 se reportó 78 distritos, lo que no concuerda con los datos reportados en los 4 informes semestrales emitidos.
- Adicional a lo anterior, la tabla resumen de indicadores sobre el desarrollo de la cartera de programas y proyectos del FONATEL, Informe del II semestre del año 2018 con corte a diciembre de ese año presenta un avance de 74 distritos cubiertos por el Programa 1.
- Asimismo, otras diferencias en los datos presentados por SUTEL se evidencian en lo plasmado en el Plan de Programas y Proyectos 2019, elaborado en agosto de 2018, en el cual se indica en la sección 3. Avance en los programas, 3.1 Programa Comunidades Conectadas, que **“a junio 2018 el Programa Comunidades Conectadas cuenta con 59 distritos cubiertos de un total de 183”**, en contraste con los 72 distritos que se habían contabilizado en el primer informe semestral del año 2018.
- Por otro lado, la Contraloría General de la República realizó consulta a SUTEL, mediante el oficio DFOE-IFR-0296 del 9 de julio de 2019 sobre el estado de los proyectos de la meta 1 del PNDD. Entre otros se le solicitó completar una tabla en formato Excel con información variada de cada proyecto. De la información suministrada, se presentaron los distritos recibidos y la fecha de entrada en producción. Al mes de abril 2018, se tenían 64 distritos recibidos y para setiembre de 2018 la cantidad de distritos recibidos era de 78; sin embargo, como se comentó anteriormente, en diciembre del 2018 la cantidad de distritos recibidos era de 72, por lo que no concuerdan las cifras.
- Otra inconsistencia en los datos se presenta a partir de la información contenida en el oficio de respuesta 07192-SUTEL-DGF-2019 (NI-21878) del 13 de agosto del 2019, donde se agregó una tabla resumen de los principales indicadores de resultados asociados a la gestión de los programas y proyectos desarrollados por medio del FONATEL. En ella se presenta un avance de 74 distritos cubiertos por el programa 1 de una meta establecida en 183 distritos para el año 2018; en la misma tabla se establece que para el año 2019 la meta será de 125 distritos.

Tabla N.º 14

Resumen de los principales indicadores de resultado asociados a la gestión de los programas y proyectos desarrollados a través del Fonatel						
Enunciado	Fase del Proyecto	Meta	Avance	Porcentaje	Detalles	
1. Cantidad de infraestructuras de telecomunicaciones construidas	Producción	666	366	55%	Torres de telecomunicaciones instaladas en los proyectos del P1 que están en fase de producción	
2. Cantidad de Distritos cubiertos en P1	Producción	183	74	40%	Distritos con proyectos del P1 en producción Meta 2019 = 125 --> cumplimiento 2019 = 59%	

- 2.29. Lo identificado ejemplifica datos que se presentan en los diferentes instrumentos de rendición de cuentas que utiliza la SUTEL, sin embargo, no guardan correspondencia y cambian de uno a otro.
- 2.30. Así las cosas, se puede concluir que la calidad de la información que brinda la SUTEL en distintos instrumentos no presenta los atributos de calidad necesarios para responder a las necesidades de los usuarios. Asimismo, se evidencia que no se ejecuta una revisión y control de la calidad de la información que presenta la SUTEL en sus informes.
- 2.31. Lo anterior propicia que no se tenga certeza sobre el estado real de ejecución y el alcance de los proyectos de FONATEL.

Desfases en la información relacionada con avance de metas a nivel de rectorías

- 2.32. El MICITT, en su función rectora tiene la responsabilidad de dar seguimiento al cumplimiento del PNDT e informar, incluso, al Ministerio de Planificación Económica (MIDEPLAN). Sobre el particular, el Órgano Contralor indicó en su informe DFOE-IFR-IF-003-2019<sup>20</sup>:

“El Informe de Seguimiento de Metas Anuales 2018 y de cierre del periodo 2015 y 2018 elaborado por MIDEPLAN (página 380) señaló lo siguiente:

*“existen cinco metas de cinco programas/proyectos programados en el 2018 bajo la responsabilidad de SUTEL, las cuales no presentaron información al 31 de enero 2019, situación que se ha reiterado en el seguimiento de las metas del PND, presentando incumplimientos que oscilan entre el 0% y 39,34%, según datos reportados en el 2017. Estos programas/proyectos de la Agenda de la Solidaridad Digital trascienden al nuevo PNDIP 2019-2022: Comunidades Conectadas, Hogares Conectados, Centros Públicos Equipados, Espacios Públicos Conectados y Red de Banda Ancha Solidaria”.*

La Contraloría General determinó que existe un desfase en los reportes de avance de las metas producto de los distintos plazos de corte de la información, entre el Plan Nacional de Desarrollo de Telecomunicaciones (PNDT 2015-2021) y el PND 2015-2018, situación que se espera sea solventada para el seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública “PNDIP 2019-2022”.

De acuerdo con la información analizada, FONATEL no envía los reportes de seguimiento al Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT) con la antelación necesaria para su revisión y posterior comunicación al MIDEPLAN. Ello por cuanto el PNDT 2015-2021 que incluye los proyectos del FONATEL, define que se llevará a cabo un proceso de seguimiento de forma semestral y anual, y un proceso de evaluación bienal. Por otra parte, los tiempos de ejecución de dicho PNDT sobrepasan una administración de gobierno, razón por la cual no siempre es posible “empatar o alinear” en su

<sup>20</sup> Los resultados de este informe fueron consolidados y comunicados al Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN) mediante el informe DFOE-SAF-IF-00005-2019.

totalidad las metas y los plazos de los procesos de seguimiento y evaluación, en virtud de que depende entre otros factores, de la fecha de emisión de cada instrumento, y de la misma naturaleza de las metas propuestas.

Es pertinente agregar que, el artículo 4 de los “Lineamientos Técnicos y Metodológicos para la Planificación, Programación Presupuestaria, Seguimiento y la Evaluación Estratégica del Sector Público en Costa Rica, 2018”; elaborados por MIDEPLAN y el Ministerio de Hacienda (en marzo 2017) establece que los informes de seguimiento se presentarán al MIDEPLAN de forma trimestral, semestral y anual, en fechas exactas.

Se debe considerar además que las metas del PNDD relativas al FONATEL no fueron incluidas en el PND sino hasta en el año 2016, por lo que desde ese año se presentan los inconvenientes derivados del desfase antes mencionado, sin que se tenga evidencia de acciones tomadas para solventar tal situación por parte de ese MIDEPLAN.

(...)

Aunado a lo anterior, se determinó que la verificación de campo de las metas del PNDD no la realiza el MICITT sino solo las instituciones del sector telecomunicaciones a las que corresponde cada meta (en este caso específico al FONATEL); sin embargo según el artículo 4 citado en el aparte 1.13, los rectores son los responsables de la elaboración de los informes de seguimiento, así como de evaluar que las metas se estén cumpliendo conforme lo programado.

(...)

En opinión de la Contraloría General, debido a lo expresado en los párrafos del 1.9 al 1.21, las condiciones de las cifras reportadas al término del período 2018, repercuten en la confiabilidad de la información; situación que se genera debido al desfase en los plazos de remisión, de los informes de seguimiento de metas, por parte del MICITT a MIDEPLAN.

Por lo tanto existe una rendición de cuentas incompleta por parte del MIDEPLAN del eje del PND al cual se asocian los proyectos del FONATEL y un incumplimiento de los Lineamientos que regulan el seguimiento y evaluación estratégica.”

### Uso de indicadores diferentes por parte de SUTEL y MICITT para la medición del avance de cumplimiento del PNDD

- 2.33. Esta condición se presenta en la información sobre el cumplimiento de las metas del Programa 1 y fue mencionada en el apartado “Evolución de los PNDD” anterior; el cual se hace mención a las diferencias en la metodología de medición del cumplimiento de la meta 1 “Comunidades Conectadas”, utilizadas por la DGF y la Rectoría.
- 2.34. Por una parte la DGF basa su medición en las distintas etapas del proyecto; mientras que la Rectoría lo hace de acuerdo con el indicador establecido para cada meta, por ejemplo para la meta 1 es 183 distritos con áreas geográficas sin conectividad.
- 2.35. Lo anterior refleja una falta de concordancia entre tales mediciones y por ende que no se tenga certeza razonable sobre lo realmente ejecutado y cumplido. A modo de ilustración se puede observar lo siguiente: para la meta N.º 1 (184 distritos en anexo N.º 1) el avance reportado es 40%, mientras que en el anexo N.º 2, para los proyectos vinculados a dicha meta, se tienen porcentajes de avance que varían entre el 25% y el 80%.

### Ausencia de elementos básicos para análisis comparativos sobre resultados intermedios y efectos finales

2.36. Como ya se mencionó en el apartado del hallazgo 1, el MICITT, trazó la concordancia entre el PND y el PNDT, como marco para la definición de los programas y proyectos a cargo del Fondo. Así, desde el PNDT para el periodo 2009-2014 estableció que el FONATEL debe:

“a.3.2 Diseñar los instrumentos que aseguren la correcta evaluación y seguimiento de los proyectos con cargo a los recursos de FONATEL, incluyendo la disponibilidad de fondos para la supervisión de los proyectos en las fases de implementación y operación.” (El subrayado no es del original.)

2.37. No obstante, como se mencionó en el apartado “Limitaciones” anterior, ni el MICITT ni la DGF cuentan con los elementos necesarios para un adecuado seguimiento y evaluación de los efectos de los programas y proyectos financiados por FONATEL; por ejemplo:

- a. La definición previa del plazo al cual se espera que los beneficiarios logren de forma eficaz **los beneficios** últimos definidos para cada proyecto, y el logro de los objetivos de acceso universal, servicio universal y solidaridad establecidos en la Ley General de Telecomunicaciones, N.º 8642.
- b. En línea con lo anterior, tampoco se definió en forma específica la metodología mediante la cual pueden ser medidos y evaluados esos beneficios, por ejemplo, contra metas y una línea base previamente establecidas.
- c. Eventualmente, y de resultar factible, la definición técnica y operativa para evaluar el impacto de tales proyectos.

2.38. En lo referido a las **evaluaciones de impacto**, el RIOF establece en su artículo 45 que a la DGF le corresponde:

*“[...] administrar y gestionar proyectos específicos en telecomunicaciones para procurar el acceso universal. Le corresponde evaluar el impacto de esos proyectos y coordinar con las organizaciones que desarrollan proyectos en áreas determinadas como prioritarias.”*

2.39. Según el Banco Interamericano de Desarrollo<sup>21</sup>, “las evaluaciones de impacto constituyen un tipo particular de evaluación que pretende responder a una pregunta específica de causa y efecto: ¿Cuál es el impacto (o efecto causal) de un programa en un resultado de interés? Esta pregunta básica incorpora una dimensión causal importante. Se centra únicamente en el impacto, es decir, en los cambios directamente atribuibles a un programa, una modalidad de programa o una innovación de diseño”.

2.40. Desde el 2014, SUTEL ha realizado esfuerzos para desarrollar el Sistema de Monitoreo y Evaluación del FONATEL (SIMEF), cuyos objetivos específicos van orientados a: evaluar la percepción sobre el funcionamiento operativo, calidad y uso de los servicios provistos por FONATEL, e implementar el Sistema de Monitoreo y Evaluación de Impacto (SME), mediante una solución Business Intelligence (BI) de acuerdo a los resultados de las encuestas de percepción de cada uno de los programas del Fondo Nacional de Telecomunicaciones.

---

<sup>21</sup> Gertler, P., Martínez, S., Premand, P., Rawlings, L. y Vermeersch, C. (2017). La evaluación de impacto en la práctica. Washington, DC: Estados Unidos. Banco Interamericano de Desarrollo. Gertler, Martínez, Premand, Rawlings, Vermeersch (2017:9)

- 2.41. Según la ficha del proyecto SME, este se estaría desarrollando en 2016, para lo cual se incluyó una partida en el presupuesto. No obstante, se ha ido extendiendo para desarrollarse de forma plurianual.
- 2.42. Ante una consulta formulada al Consejo de SUTEL sobre la situación actual de este proyecto se indicó<sup>22</sup> que se encuentra en fase de ejecución para lo cual se están estableciendo los objetivos, metodologías y técnicas, además, que su implementación está prevista para el bienio 2020 - 2021.
- 2.43. El retraso en la implementación de un sistema de monitoreo y evaluación de impacto ha limitado las posibilidades a los tomadores de decisiones de valorar las bondades del desarrollo de la política pública y usar esta información como insumo para la modificación de los programas y metas que se encuentran en desarrollo de forma oportuna; como también en la formulación de la política pública a desarrollar en los años venideros, además permitiría mejorar la rendición de cuentas.
- 2.44. Por otra parte, ante la limitante de los resultados de las evaluaciones de impacto; no se puede tener certeza del aporte y contribución de los proyectos de FONATEL a las poblaciones hacia las que se han dirigido los recursos y el cambio en las condiciones de vida, económicas, sociales y demás que se pretenden con el fondo.

#### Ausencia temporal del Comité de Vigilancia

- 2.45. La cláusula 20 del contrato de Fideicomiso de Gestión de los Proyectos y Programas de FONATEL (GPP), indica respecto al Comité de Vigilancia: *“La Fideicomitente constituirá un Comité de Vigilancia que vele por la gestión de los activos administrados y la correcta gestión de los proyectos y programas, en las condiciones establecidas en el presente contrato y en el Manual del Comité de Vigilancia. Este Comité deberá, además, velar por el fiel cumplimiento de lo establecido en este contrato y la normativa aplicable.”* (El subrayado no es del original.)
- 2.46. El manual del Comité de Vigilancia aprobado según acuerdo 009-015-2013 en la sesión ordinaria N°15-2015 del 20 de marzo de 2013 define al Comité de Vigilancia como un Órgano auxiliar del Fideicomiso que coadyuva en la fiscalización de la correcta ejecución de acuerdo con lo establecido en el contrato de Fideicomiso de Gestión de los Proyectos y Programas de FONATEL (GPP) suscrito entre el Banco Nacional y la Superintendencia de Telecomunicaciones y en las condiciones que establece ese Manual.
- 2.47. No obstante lo anterior, mediante oficio 06774-SUTEL-CS-2019 del 30 de julio de 2019 se informó que desde febrero de 2019 y ante la renuncia de sus miembros mediante correo electrónico del 22 de febrero de 2019 en respuesta a la solicitud de justificación para la prórroga del nombramiento de tales miembros.
- 2.48. Tal condición representa, sin lugar a duda un debilitamiento de la estructura de control interno del Fideicomiso de Gestión de los Programas y Proyectos de FONATEL, sino que dificulta la labor de seguimiento de los proyectos.
- 2.49. De toda suerte, mediante acuerdo 007-063-2019 del 10 de octubre, el Consejo nombró a los miembros del Comité, con lo que solventó la carencia indicada; no obstante transcurrió poco más de un semestre, sin que se contara con dicho elemento de control; además de que ello impacta la continuidad en la función y transferencia de conocimiento sobre la materia que compete a este órgano de control.

---

<sup>22</sup> Según oficio 07192-SUTEL-DGF-2019 del 13 de agosto de 2019.

2.50. La carencia de información fundamental y procedimientos de medición uniforme entre distintos actores relacionados con el cumplimiento de las metas financiadas con recursos del Fondo, no permite lograr lo planteado desde el mismo PNDT 14-21 respecto a:

- Dar cuenta de los cambios que genera la incorporación, en este caso, de las telecomunicaciones poblaciones objetivo.
- Gestionar los recursos presupuestarios y humanos.
- Lograr mejoras en el diseño y la ejecución de las políticas y planes.
- Fortalecer la transparencia respecto a la difusión de los resultados de los proyectos.

2.51. Según, lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley General de Telecomunicaciones, Ley N.º 8642, es un deber de la SUTEL la presentación de informes semestrales y anuales correspondientes al ejercicio económico de cada año.

“ARTÍCULO 40.- Rendición de cuentas de FONATEL

(...) La SUTEL deberá presentar a la Contraloría General de la República y al jerarca del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones informes semestrales y un informe anual a la Asamblea Legislativa. Estos informes deben incluir la siguiente información: /

c) Un informe sobre el desempeño de las actividades de FONATEL y el estado de ejecución de los proyectos que este financia, así como la información financiera correspondiente desglosada por proyecto. (...)”

2.52. Por su parte, la Rectoría del Sector Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones en conjunto con los jerarcas institucionales son responsables de dar seguimiento a la ejecución de las metas del PND, en el marco de lo que establecen los siguientes criterios.

- a. El artículo 11 de la Constitución Política sobre el ejercicio del Poder Ejecutivo y los deberes del Presidente y los ministros de gobierno.
- b. Ley General de Administración Pública No. 6227, sobre las potestades de dirección y coordinación de los ministros y Presidente de la República.
- c. Ley de Administración de Financiera de la República y Presupuestos Públicos (LAFRPP), No. 8131 sobre la elaboración del Informe de cumplimiento de las metas, los objetivos, las prioridades y acciones estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo.

2.53. El PNDT 15-21, indica, en su apartado 6.1 Proceso de Evaluación del PNDT, lo siguiente:

“La Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones, en su artículo 39, establece que:

“El rector del sector será el ministro o la ministra de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT), a quien le corresponderán las siguientes funciones:

(...)

c) Velar por que las políticas del Sector sean ejecutadas por las entidades públicas y privadas que participan en el Sector Telecomunicaciones.”

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.

Adicionalmente, con respecto a las metas que conforman los programas de la Agenda de Solidaridad Digital con cargo al FONATEL en el pilar de Inclusión Digital, la Superintendencia de Telecomunicaciones presenta un Informe Semestral de Administración del Fondo Nacional de Telecomunicaciones, según el artículo 40 de la Ley General de Telecomunicaciones, donde se debe incorporar el detalle del avance puntal de cada una las metas contenidas en el PNDT mediante una referencia explícita en el informe, para un mejor seguimiento de las metas.

Cabe indicar que la Rectoría mantendrá su responsabilidad de brindar seguimiento a los programas, mediante la consulta a las instituciones involucradas, que fungirán como contrapartida de cada meta, al ser esto un factor clave para el éxito de la ejecución de las mismas. (El subrayado no es del original.)

2.54. El PNDT 09-14 establece, en su apartado 4.4.5 Evaluación y seguimiento del PNDT, entre otras, las siguientes afirmaciones:

- “El seguimiento y la evaluación requiere de metas claras, indicadores pertinentes e información actualizada y confiable.”
- “... el proceso de seguimiento y evaluación del PNDT debe considerar no solo indicadores de avance y resultados, sino, también, de impacto. Esto permitirá dar cuenta de los cambios que genera la incorporación de las TIC en las poblaciones objetivo.”
- “... el seguimiento y la evaluación, así como el aprendizaje que estos generan, tienen consecuencias para la ejecución presupuestaria, tanto en lo referente a reasignaciones de recursos financieros y humanos, como en la posibilidad de contar con mayores recursos, resultante de las mejoras en el diseño y la ejecución de las políticas y planes.”

2.55. Ese mismo apartado, dentro de los objetivos de la evaluación, incluye “Difundir la información recabada, mediante los procesos de seguimiento y evaluación, de manera que pueda ser ampliamente conocida y analizada por parte de los diversos sectores de la sociedad.” (El subrayado no es del original.) Y en lo referente a las etapas del proceso de seguimiento y evaluación, se indica que: “En la segunda etapa, se realizará una evaluación de impacto, enfocada en el análisis de los cambios permanentes y las mejoras de la calidad de vida producidos después de comunicada la última fase de implementación del Plan. Se pondrá énfasis en examinar la sostenibilidad de los cambios alcanzados y sus efectos.

2.56. El apartado 5.6 de las “Normas de control interno para el Sector Público” (N-2-2009-CO-DFOE), referida a la calidad de la información señala que el jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurar razonablemente que los sistemas de información contemplen los procesos requeridos para recopilar, procesar y generar información que responda a las necesidades de los distintos usuarios. Dichos procesos deben estar basados en un enfoque de efectividad y de mejoramiento continuo. Los atributos fundamentales de la calidad de la información están referidos a la confiabilidad, oportunidad y utilidad.

2.57. En línea con lo anterior, los apartados 5.6.1 y 5.6.3, en lo correspondiente a los atributos fundamentales de la calidad de la información, indican lo siguiente:

*“5.6.1 Confiabilidad: La información debe poseer las cualidades necesarias que la acrediten como confiable, de modo que se encuentre libre de errores, defectos, omisiones y modificaciones no autorizadas, y sea emitida por la instancia competente.*

5.6.3 Utilidad: La información debe poseer características que la hagan útil para los distintos usuarios, en términos de pertinencia, relevancia, suficiencia y presentación adecuada, de conformidad con las necesidades específicas de cada destinatario.”

2.58. La responsabilidad de tales actores incluye además, según las normas de control interno, que la información sea emitida con la debida oportunidad y calidad, libre de errores, defectos, omisiones y modificaciones no autorizadas, con apego a las disposiciones legales y normativa técnica aplicable.

### HALLAZGO 3: PROYECTOS PROVISIONAN CONEXIÓN FIJA PARA VOZ Y DATOS

2.59. Los carteles publicados por la SUTEL para proyectos iniciados a partir del año 2014 provisionan, **preferiblemente**, servicios de telecomunicaciones en comunidades vulnerables, financiados con recursos del Fondo, por medio de una conexión fija para voz y datos.

2.60. Al respecto, la SUTEL indicó que:<sup>23</sup> “En apego a lo establecido en la Ley 8642 y el PNDDT, en los carteles de los proyectos del programa 1 si bien se especifica que la asignación de los recursos de FONATEL cubren la provisión de los servicios fijos de voz y datos, esto no limita al operador a suministrar cualquier otro servicio de telecomunicaciones a las comunidades beneficiadas (convergencia de las redes), tal como se demuestra en cada uno de los carteles en la sección de "Requerimientos Técnicos del Proyecto para todas las líneas". (El subrayado no es del original.)

2.61. Tal condición ha provocado que un operador como el ICE haya ofertado, y resultado adjudicatario, de servicios con conexión fija, lo cual ha limitado a poblaciones beneficiarias<sup>24</sup> la posibilidad de contar con un servicio móvil subsidiado por el Fondo, el cual constituye una herramienta que contribuye con los objetivos de la LGT y la reducción de la brecha digital<sup>25</sup>. Tal situación se presenta para poblaciones de la Zona Sur, Caribe y Pacífico Central, resaltadas en la tabla N.º 15 siguiente.

<sup>23</sup> Mediante oficio N.º 07192-SUTEL-DGF-2019, de fecha 13 de agosto, 2019.

<sup>24</sup> Según información suministrada por SUTEL, referida a los carteles de los proyectos involucrados, se trata de 623.749 familias ubicadas en las zonas: Sur, Atlántica, Chorotea y Pacífico Central. Todos los proyectos fueron adjudicados al ICE.

<sup>25</sup> Favorece la reducción de la Brecha digital, ya que a que en los aspectos evaluados para su medición, se consideran los componentes de Acceso, Uso y Calidad, con indicadores que se ven asociados a los servicios de telefonía móvil, como lo son el número de líneas de telefonía móvil por cada 100 habitantes, el número de cuentas de Internet de banda ancha por cada 100 habitantes, el número de viviendas con acceso a Internet por cada 100 viviendas, el Ancho de banda internacional de Internet (Bits por habitante), el número de usuarios de Internet por cada 100 habitantes, el número de llamadas exitosas de telefonía móvil por cada 100 llamadas realizadas, entre otras. Lo anterior de acuerdo a la metodología de medición de brecha utilizada por el MICITT en el documento “Índice de Brecha Digital 2004-2016”.



**Tabla N.º 15**  
**Programa 1 - Comunidades Conectadas**  
**Cantidad de servicios según tipo, por proyecto**

#	Proyecto	Zona / Cantón	Operador	Fecha publicación Cartel	Fecha de Adjudicación	Fecha inicio etapa de producción	Objeto del Contrato	Voz Fijo	Datos Fijo	Voz Móvil	Monto adjudicado \$			
1	Siquirres	Siquirres	Telefonica	may-13	jul-13	may-14	Acceso a los Servicios de Voz e Internet de Banda Ancha	1	1	2071	393,244			
2	Roxana	Roxana	ICE	jul-13	sep-13	abr-14		1	8	0	103,579			
3	Zona Norte	Guatuso	Telefonica	ago-13	dic-13	may-15		0	0	5927	1,753,864			
4		Los Chiles	Telefonica			may-15		0	0	13980	2,829,561			
5		San Carlos	Claro			ene-16		805	1567	5771	2,963,275			
6		Sarapiquí	Claro			ene-16		603	789	3998	3,424,229			
7		Upala	Claro			ene-16		769	2199	3567	3,052,577			
8	Zona Sur	Pérez Zeledón	Claro	dic-14	may-15	feb-17	495	1435	2580	2,460,471				
9		Buenos Aires	ICE			abr-18	35	35	0	2,519,721				
10		Osa	ICE			abr-18	11	11	0	1,814,584				
11		Coto Brus	ICE			abr-18	21	21	0	1,200,316				
12		Golfoito	ICE			abr-18	32	32	0	1,548,660				
13		Corredores	ICE			abr-18	16	16	0	935,318				
14	Caribe	Guácimo	ICE	dic-15	jul-16	jul-18	0	0	0	460,620				
15		Limón	ICE			sep-18	4	4	0	960,430				
16		Matina	ICE			sep-18	1	1	0	1,044,564				
17		Talamanca	ICE			sep-18	0	0	0	720,520				
		Pococí					689	755	5062					
18		Siquirres	ICE			sep-18	2	2		1,186,491				
19	Pacífico Central	Puntarenas /Esparza	ICE	oct-16			Acceso a los Servicios de Voz y el Acceso desde una ubicación fija al servicio de Internet	0	0	0	3,157,481			
20		Aguirre	ICE					0	0	0	764,269			
21	Choroteaga	Abangares/ Cañas/ Tilarán/ ESTE	ICE					0	0	0	1,715,190			
22		Hojancha /Nicoya/ INFERIOR	ICE					0	0	0	2,293,573			
23		Bagaces /La Cruz/ Liberia/SUPERIOR	ICE					0	0	0	1,192,062			
24		Nandayure	ICE					0	0	0	901,832			
25		Carrillo/ Santa Cruz/OESTE	ICE					0	0	0	934,759			
26	Región Central										0	0	0	

2.62. Por el contrario, según se desprende de la misma tabla N.º 15 anterior, en las poblaciones donde los carteles promovieron la prestación de servicios – sin una orientación a conexiones fijas – se presentó una cantidad de servicios móviles significativamente mayor respecto a servicios fijos. Tal variación en la composición de los servicios prestados, conlleva a su vez a otros dos efectos relevantes: el periodo de otorgamiento del subsidio y el costo por conexión.

2.63. Por ejemplo, según indica el “Informe de avance de los Programas y Proyectos de la Unidad de Gestión 1” a enero 2019, elaborado por la empresa E&Y, en el caso de los proyectos de Guatuso y

los Chiles se alcanzó el punto de equilibrio desde el primer mes en producción, lo que permitió la eliminación del subsidio de FONATEL antes del periodo establecido contractualmente.<sup>26</sup>

2.64. Contrariamente, una cantidad menor de usuarios provoca un costo mucho mayor por servicio prestado; en otras palabras, se estarían utilizando los recursos del Fondo para financiar unos pocos beneficiarios a costos significativos. Para abundar en ello se tiene lo siguiente:

**Tabla N.° 16**

**Operadores adjudicatarios de proyectos de FONATEL  
Montos adjudicados y servicios provistos  
Al 31 de diciembre, 2018**

Operador	Monto adjudicado	Servicios provistos	Monto por servicio. Promedio
Claro	13 104 118,60	31080	421,63
ICE	12 494 805,89	131	95 380,20
Telefónica	2 636 682,00	21979	119,96
<b>Total general</b>	<b>28 235 606,49</b>	<b>53190</b>	<b>530,84</b>

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos suministrador por SUTEL.

**Tabla N.° 17**

**Operadores adjudicatarios de proyectos de FONATEL  
Montos pagados en dólares y cantidad de servicios provistos de  
proyectos en etapa de producción  
Al 31 de diciembre, 2018**

	Monto pagado	Servicios provistos	Promedio Monto por serv.
Claro	8 503 774,4	31 080,0	273,6
ICE	6 899 506,4	131,0	52 668,0
Telefonica	2 584 248,5	21 979,0	117,6
<b>Total general</b>	<b>17 987 529,3</b>	<b>53 190,0</b>	<b>338,2</b>

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos brindados por SUTEL.

2.65. A partir del cuadro N.° 2 anterior, al analizar el monto total adjudicado, al cierre de 2018, a cada uno de los operadores adjudicatarios de proyectos financiados por el Fondo, y contrastarlo con la cantidad de servicios provistos por cada uno, se tendría que en el caso del ICE un servicio de voz o datos fijo terminaría costando aproximadamente \$95.380<sup>27</sup> por servicio, mientras que los prestados por otros operadores no superarían en 0.5% de ese costo; o bien, si se considera los

<sup>26</sup> De acuerdo con lo establecido en el cartel, en el acápite de “DEL PAGO DEL SUBSIDIO SOLICITADO”, el pago del subsidio se divide en: 50% adelanto y el otro porcentaje igual, corresponde al fondo por concepto de soporte y mantenimiento de la infraestructura. De este segundo monto, se elimina en caso de que el proyecto alcance alguna de las condiciones establecidas en el Artículo 35 del Reglm. De Acceso Universal, Servicio Universal y Solidaridad.

<sup>27</sup> Se consideran 131 clientes distribuidos en 9 proyectos que se encuentran en producción, y un monto adjudicado \$12.49 millones correspondiente a esos 9 proyectos.

recursos efectivamente pagados, el costo rondaría los \$52.000 dólares por servicio (véase las tablas 15 y 16 anteriores).

- 2.66. El operar los proyectos del ICE con tan solo 131 clientes genera duda en cuanto el logro del punto de equilibrio en los proyectos de este operador, lo que podría obligar a mantener el subsidio por mucho más tiempo, dado que la tendencia de consumo según los datos de los proyectos en producción es la adquisición de servicios móviles y la oferta del ICE es por servicios fijos.
- 2.67. Tras consultar tanto a la SUTEL<sup>28</sup> como al MICITT<sup>29</sup>, la razón del cambio en el objeto incluido en los proyectos, a partir del año 2014, siendo que aún para ese año, estaba vigente el PNDT 09-14, en el cual no se establecía tal limitación, se indicó que obedecía a que en el transitorio VI de la Ley N.º 8642, específicamente en el inciso “a” relativo a “servicio universal”, se establece que *todos los usuarios finales puedan obtener una conexión a la red telefónica pública desde una ubicación fija. La conexión debe ofrecer al usuario final la posibilidad de efectuar y recibir llamadas telefónicas y permitir comunicaciones de fax y datos a velocidad suficiente para acceder de forma funcional a Internet*; lo cual sustentó la reformulación del Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones 2015-2021 en el que se establece como resultado esperado para el programa de FONATEL Comunidades Conectadas el “Acceso a servicios fijos de voz e Internet a las comunidades en brecha de conectividad (inexistente o parcial) y a CPSP que atienden poblaciones vulnerables.”
- 2.68. A partir de la definición de lo anterior, la SUTEL ha establecido las obligaciones, definiciones y objeto contractual para la ejecución de los programas y proyectos, de acuerdo con las metas y prioridades definidas por el ente Rector.
- 2.69. No obstante, tal justificación no resulta de recibo toda vez que, incluso, el mismo Plan señala que “dado que el transitorio VI de la Ley General de Telecomunicaciones, establece la obligatoriedad de que en los subsiguientes Planes Nacionales de Desarrollo de las Telecomunicaciones se consideren los nuevos avances tecnológicos; las acciones estratégicas y proyectos que se formulen e implementen con FONATEL, deberán tomar en cuenta tanto la innovación tecnológica, que permitan una escalabilidad y mayor aprovechamiento de los beneficios a futuro. Asimismo, deberá existir una congruencia entre las necesidades directas de las personas usuarias o poblaciones meta, y el alcance y contenido de los perfiles de los proyectos”.
- 2.70. No obstante, tal justificación no resulta de recibo considerando que el mismo transitorio se refiere a un primer plan y advierte que:  
*“Los planes de desarrollo de las telecomunicaciones subsiguientes deberán contener, como mínimo, lo establecido en este transitorio y las mejoras que procedan como resultado de los avances tecnológicos.”* (El subrayado no es del original.)
- 2.71. Además, dicha norma, en su inciso b establece que:  
*“Que todos los usuarios finales puedan contar con acceso a Internet de banda ancha, posibilitando, a mediano plazo, el uso de tecnologías inalámbricas en las comunidades donde los costos para la instalación y el mantenimiento de la infraestructura es elevada”.* (El subrayado no es del original.)

<sup>28</sup> Oficio DFOE-IFR-0339 del 29 de julio del 2019.

<sup>29</sup> Oficio DFOE-IFR-0326 del 23 de julio del 2019.

2.72. Asimismo, la Ley General de Administración Pública, N°. 6227, en su artículo 4º indica:

*“La actividad de los entes públicos deberá estar sujeta en su conjunto a los principios fundamentales del servicio público, para asegurar su continuidad, su eficiencia, su adaptación a todo cambio en el régimen legal o en la necesidad social que satisfacen y la igualdad en el trato de los destinatarios, usuarios o beneficiarios”.* (El subrayado no es del original.)

2.73. Al ser considerado el acceso a las telecomunicaciones un derecho fundamental, la justificación descrita en el párrafo 1.9 anterior, tras consultar tanto a la SUTEL<sup>30</sup> como al MICITT, refleja una actuación por parte de los auditados contraria al principio de la progresividad y no regresión de este derecho, principio que refiere la imperiosa tendencia general por parte del Estado de mejorar cada vez más su protección y su tratamiento, quedando restringido el tomar medidas que disminuyan la protección de los derechos fundamentales. Asimismo, la actuación detectada va en detrimento de lo establecido en el artículo 4º de la Ley General de la Administración Pública, ya que no asegura ni considera la continuidad, la eficiencia de los servicios de telecomunicación brindados ni su adaptación a todo cambio o mejora, lo cual pone en riesgo la propia necesidad social que se pretende satisfacer legalmente.

### 3. Conclusiones

---

- 3.1 A partir de los resultados de la auditoría se puede concluir que el modelo que actualmente opera para la asignación de recursos públicos a proyectos que coadyuven al cierre de la brecha digital, principalmente en poblaciones vulnerables, tiene debilidades relevantes pues, en términos generales, no cuenta con los mecanismos que incentiven el logro de los objetivos de acceso universal, servicio universal y solidaridad, en forma oportuna, según lo establece la misma LGT.
- 3.2 Así las cosas, se han presentado demoras importantes en la entrada en producción de múltiples proyectos, originadas en distintas situaciones, algunas justificadas, pero previsibles en la mayoría de los casos; o bien, la prestación de servicios limitados a conexiones fijas; todo lo cual produce una afectación – únicamente – a las poblaciones vulnerables, y ninguna a los gestores relacionados (Rectoría, SUTEL, Fideicomiso, Unidades de Gestión y adjudicatarios de los proyectos); pues al menos la mayoría de ellos, reciben de forma continua recursos importantes para la cobertura de sus gastos o inversiones, que no logran resultados eficaces en mejores plazos.
- 3.3 No se debe perder la perspectiva de que cada año que transcurre sin que se logre la prestación efectiva de los servicios derivados de los proyectos a cargo del Fondo, es una afectación para tales poblaciones que se puede multiplicar en el tiempo.
- 3.4 De tal forma, resulta preponderante que los actores involucrados, principalmente la Rectoría a cargo del MICITT, así como el Consejo de la SUTEL que tiene a cargo la DGF, responsables de la definición de la política pública y de la formulación y seguimiento de los proyectos, emprendan mejoras significativas en los procesos que ejecutan a fin de garantizar una mayor eficacia en la gestión de los recursos del Fondo, en aras de lograr reducir la brecha digital e incrementar el nivel de competitividad país en un plazo prudencial. El país no puede esperar.

---

<sup>30</sup> Oficio DFOE-IFR-0339 del 29 de julio del 2019.

3.5 En aras de lo anterior se giran las disposiciones que se detallan de seguido; con una asignación de plazos estimados de conformidad con la factibilidad de su ejecución y la premura que demanda el cierre de la brecha digital.

## 4. Disposiciones

---

De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Nro. 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo (o en el término) conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.

Para la atención de las disposiciones incorporadas en este informe deberán observarse los “Lineamientos generales para el cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República en sus informes de auditoría”, emitidos mediante resolución Nro. R-DC-144-2015, publicados en La Gaceta Nro. 242 del 14 de diciembre del 2015, los cuales entraron en vigencia desde el 4 de enero de 2016

Este órgano contralor se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar el establecimiento de las responsabilidades que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

### **A LUIS ADRIÁN SALAZAR SOLÍS, EN SU CALIDAD DE MINISTRO RECTOR DEL SECTOR TELECOMUNICACIONES Y A GILBERT CAMACHO MORA EN SU CALIDAD DE PRESIDENTE DEL CONSEJO DE LA SUTEL O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO**

---

4.1 Revisar y ajustar los procedimientos vigentes, implementados en ambas instituciones, relacionados con la formulación de las metas a ser incluidas en los PNDT, 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.

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 PNDT 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 mejorarlos en la disposición 4.5 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.
- c. Sean valorados los beneficios de mantener el otorgamiento del 50% de adelanto, a los operadores adjudicatarios, por concepto de infraestructura de los proyectos por desarrollar; considerando los resultados logrados a la fecha con esta práctica y comentados en este informe.

Para acreditar el cumplimiento de la presente disposición deberá remitir en un plazo de 6 (seis) meses a partir del conocimiento del presente informe un documento oficial certificado en el que se indique que se efectuaron la revisión y ajustes necesarios, y que se estableció como parte de los procedimientos institucionales, las acciones indicadas en los apartados a, b y c de esta disposición; y además, que tales ajustes fueron comunicados y se instruyó su aplicación obligatoria. (Al efecto téngase en cuenta lo indicado en los párrafos 2.3 al 2.18 anteriores.)

- 4.2 Respecto al programa 2- Hogares Conectados, examinar la condición actual de la población beneficiaria de dicho programa, el grado de cobertura logrado y la meta actualmente establecida del 60% para los quintiles 1, 2 y 3; y de conformidad con la política pública que sustenta esa meta, valorarla y eventualmente reformularla o redefinir su alcance según las necesidades de la población objetivo, de forma que se contribuya con el cierre de la BD y la competitividad país. Con base en el resultado de ese ajuste, reformular, de resultar pertinente, los proyectos a cargo de la DGF relacionados con dicha meta.

Para acreditar el cumplimiento de la presente disposición deberá remitir, en un plazo de 4 (cuatro) meses a partir el conocimiento del presente informe, un documento oficial certificado en el que se manifieste que se efectuó el análisis y eventual ajuste de la meta; así como el ajuste, que eventualmente resultó pertinente, de los proyectos a cargo de la SUTEL; y que tales ajustes son concordantes con los objetivos de la LGT. (Al efecto téngase en cuenta lo indicado en los párrafos 2.10 al 2.11 anteriores.)

- 4.3 Respecto al programa 5- BA Solidaria, analizar la vigencia de la meta relacionada, diagnosticar la necesidad pública en todos sus alcances y definir si prevalecen las términos actuales o, en caso contrario, reformular tales metas así como los proyectos relacionados a cargo de la DGF, de forma que se contribuya con el cierre de la BD y la competitividad país.

Para acreditar el cumplimiento de la presente disposición deberá remitir, en un plazo de 4 (cuatro) meses a partir el conocimiento del presente informe, un documento oficial certificado en el que se manifieste que se analizó la vigencia de la meta del programa 5, y que, de haber resultado pertinente, se efectuaron los ajustes a la meta misma, así

como a los proyectos a cargo del FONATEL. (Al efecto téngase en cuenta lo indicado en el párrafo 2.14.)

- 4.4 Ejecutar las siguientes acciones a fin de fortalecer el proceso de seguimiento sobre el avance y cumplimiento de los proyectos a cargo del Fondo y de las metas de los PNDR relacionadas; así como sobre sus resultados intermedios y finales:
- a. Depurar y conciliar la información sobre el grado de cumplimiento de las metas establecidas en el PNDR 15-21; teniendo en cuenta lo comentado en el apartado “Deficiencias en los datos informados por la DGF” de este informe.
  - b. Ajustar los lineamientos institucionales a fin de que se solventen los desfases en el traslado de información sobre cumplimiento de metas, considerando la información generada o requerida por la DGF, el MICITT y el Mideplan; para ello deberá tenerse presente lo indicado en los informes DFOE-IFR-IF-003-2019 y DFOE-SAF-IF-00005-2019.
  - c. Uniformar los indicadores utilizados tanto por el MICITT como por la DGF para la medición del avance y cumplimiento de metas, de forma que se garantice la congruencia de los datos informados por ambas instancias respecto a los resultados del PNDR.
  - d. Implementar la metodología para la evaluación de los resultados intermedios, efectos finales y, de resultar factible, el impacto de los proyectos a cargo del FONATEL y del cumplimiento de las metas del PNDR vigente; con base en la definición previa de insumos como línea base, objetivos, población objetivo e indicadores, entre otros.
  - e. Considerar en este fortalecimiento, las acciones emprendidas por la SUTEL para la implementación de sus sistemas de seguimiento (mencionado en la disposición 4.12 siguiente).

Para acreditar el cumplimiento de la presente disposición deberán remitir, en un plazo de 6 (seis) meses a partir del conocimiento del presente informe, un documento formal certificado en el que se manifieste que se ejecutaron las acciones indicadas en los apartados a. al e. de esta disposición; y además, que se los productos de tales acciones fueron debidamente comunicados a las instancias que corresponde, y se instruyó su aplicación obligatoria. (Al efecto téngase en cuenta lo indicado en los párrafos 2.25 al 2.44 anteriores.)

#### **A GILBERT CAMACHO MORA EN SU CALIDAD DE PRESIDENTE DEL CONSEJO DE LA SUTEL O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO**

- 4.5 Analizar el proceso de ejecución concursal de los proyectos del Programa 1, y los tiempos requeridos para concretar el proceso desde la autorización del proyecto hasta la firma del contrato, y determinar e implementar las mejoras que resulten necesarias para disminuir en lo que resulte factible los plazos que demanda tal proceso. Como parte de ese análisis se debe valorar la factibilidad de ejecutar los proyectos con un mayor paralelismo para contribuir al logro oportuno de los objetivos dictados por la LGT.

Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, se deberá remitir, en un plazo de (tres) 3 meses a partir del conocimiento del presente informe, un documento formal

certificado en el que se manifieste que se analizó el proceso y se formalizaron los cambios, que permiten una reducción en los tiempos; y que ello fue comunicado y se instruyó su aplicación obligatoria. (Al efecto téngase en cuenta lo indicado en los párrafos 2.8 al 2.9 anteriores.)

- 4.6 Analizar los procesos concursales realizados a la fecha, como parte de los proyectos a cargo del Fondo, en particular lo relativo a la participación de potenciales oferentes; a fin de determinar las causas de las condiciones de participación que se han presentado en los concursos más recientes, en particular la escasa participación; e implementar los lineamientos necesarios para que en futuros concursos se incorporen las mejoras que promuevan una mayor participación. Como parte de dicho diagnóstico, deberá valorar, y en caso que resulte factible, establecer como lineamiento el aprovechar y maximizar el uso de las vías alternativas que la ley faculta a la SUTEL, como la imposición de obligaciones.

Para acreditar el cumplimiento de la presente disposición deberá remitir, en un plazo de 4 (cuatro) meses a partir el conocimiento del presente informe, un documento oficial certificado en el que se manifieste que se analizaron los concursos y se identificaron y dictaron los lineamientos necesarios para promover una mayor participación en los procesos concursales, y, cuando resulte pertinente, la imposición de obligaciones, entre otras soluciones alternas; además; que ello fue comunicado y se instruyó su aplicación obligatoria. (Al efecto téngase en cuenta lo indicado en los párrafos 2.8 al 2.8 anteriores.)

- 4.7 Determinar las causas de los atrasos que se han presentado en el cumplimiento de los términos contractuales de los proyectos del Programa 1; con base en ello, establecer las responsabilidades correspondientes y ejecutar, en caso que resulte pertinente el cobro de multas y valorar y ejecutar eventuales recisiones contractuales.

Para acreditar el cumplimiento de la presente disposición deberá remitir, en un plazo de 1 mes a partir el conocimiento del presente informe, un documento oficial certificado en el que se manifieste que se determinaron las causas de los atrasos en los proyectos del Programa 1, se atribuyeron las responsabilidades, se cobraron las multas y se ejecutaron las recisiones contractuales que resultaron pertinentes. (Al efecto téngase en cuenta lo indicado en los párrafos 2.8 al 2.9 anteriores.)

- 4.8 Dictar los lineamientos y procedimientos pertinentes para resolver oportunamente los casos en que proceda el cobro de multas y otras acciones, ante los atrasos en la entrega de proyectos por parte de los adjudicatarios.

Para acreditar el cumplimiento de la presente disposición deberá remitir, en un plazo de 4 (cuatro) meses a partir el conocimiento del presente informe, un documento oficial certificado en el que se manifieste que se dictaron los lineamientos necesarios para que se ejecute de forma oportuna el cobro de multas y otras acciones ante atrasos en la ejecución y finiquito de los proyectos a cargo del Fondo; además; que ello fue comunicado y se instruyó su aplicación obligatoria. (Al efecto téngase en cuenta lo indicado en los párrafos 2.8 al 2.9 anteriores.)

- 4.9 Instruir a la DGF que suspenda de inmediato la incorporación de programas, proyectos y metas al plan anual de programas y proyectos, en cumplimiento de lo dispuesto por los artículos 36 y 38 de la LGT; incluso la presupuestación de recursos destinados a tales proyectos, pues ello implicaría una reserva financiera para un gasto que no resulta factible desde la perspectiva legal.



Para acreditar el cumplimiento de la presente disposición deberá de remitir, en un plazo de 1 (un) mes a partir el conocimiento del presente informe, copia del acuerdo del Consejo mediante el cual se haya comunicado lo indicado en esta disposición. (Al efecto téngase en cuenta lo indicado en los párrafos 2.15 al 2.17 anteriores.)

- 4.10 Dictar los lineamientos que obliguen a la ejecución oportuna de las acciones que minimicen el riesgo de interrupción de la continuidad del Comité de Vigilancia y promuevan un proceso de transferencia de conocimiento ante el cambio de sus integrantes, ello en caso de que la SUTEL continúe con la contratación de un fideicomiso para la gestión del FONATEL.

Para acreditar el cumplimiento de la presente disposición deberán remitir, en un plazo de 3 (tres) meses a partir del conocimiento del presente informe, copia del acuerdo del Consejo, mediante el cual se dictaron y fueron comunicados los lineamientos requeridos en esta disposición y que se instruyó su aplicación obligatoria. (Al efecto téngase en cuenta lo indicado en los párrafos 2.45 al 2.49 anteriores.)

- 4.11 Finiquitar las acciones necesarias a fin de que la DGF cuente con el SME y con ello garantice el seguimiento oportuno necesario a la ejecución de los proyectos a cargo del FONATEL; ello como parte del fortalecimiento del proceso de seguimiento dispuesto en la disposición 4.4 anterior.

Para acreditar el cumplimiento de la presente disposición deberán remitir, en un plazo de 6 (seis) meses a partir del conocimiento del presente informe, un documento formal certificado en el que se manifieste que ya se encuentra en operación el SME. (Al efecto téngase en cuenta lo indicado en los párrafos 2.38 al 2.44 anteriores.)

- 4.12 Realizar un estudio sobre las consecuencias que se han presentado en los proyectos adjudicados bajo el modelo de conexión fija para voz y datos; analizar la factibilidad de ajustar tales proyectos a lo establecido en el transitorio VI respecto al aprovechamiento de los avances tecnológicos, y de resultar procedente dicho ajuste, definir las acciones (incluido los plazos para su ejecución y sus responsables) e iniciar su ejecución para promover el logro del equilibrio financiero de tales proyectos en el menor tiempo posible y una mayor participación de los beneficiarios en el aprovechamiento de los servicios.

Para acreditar el cumplimiento de la presente disposición se deberá remitir, en un plazo de 3 (tres) meses a partir del conocimiento del presente informe, un documento formal certificado en el que se manifieste que, de acuerdo con lo requerido por esta disposición, se realizaron los estudios, se analizó la factibilidad, se definieron las acciones para ajustar los proyectos que resulta factible, y se instruyó el inicio de tales acciones. Además de lo anterior, al término de un año a partir del conocimiento del presente informe, deberá remitir un informe en el que se detalle el avance en el ajuste de los proyectos involucrados con el cumplimiento de esta disposición. (Al efecto téngase en cuenta lo indicado en los párrafos 2.59 al 2.69 anteriores)

- 4.13 Instruir a la DGF que los futuros proyectos relacionados con la implementación de infraestructura de telecomunicaciones, cuenten con el condicionamiento necesario que garantice el uso óptimo de los avances tecnológicos, la mayor celeridad en el logro del equilibrio financiero de los proyectos, a fin de minimizar el subsidio necesario y maximizar la cantidad de usuarios del servicio.

Para acreditar el cumplimiento de la presente disposición deberá remitir, en un plazo de 1 (un) mes a partir del conocimiento del presente informe, copia del acuerdo mediante

el cual se comunicó lo indicado en esta disposición y se instruyó la obligatoriedad de su aplicación. (Al efecto téngase en cuenta lo indicado en los párrafos 2.59 al 2.69 anteriores)

BORRADOR

## Anexo N.º 1

Comparación entre las acciones y medidas establecidas en la agenda de solidaridad digital, eje social y 3 líneas estratégicas del PNDT 09-14 y las metas establecidas en los 5 programas y 1 línea de acción en el PNDT 15-21.

Acceso a Internet
Telefonía pública
Medición cumplimiento objetivos
Financiamiento proyectos de capacitación
Centros de Acceso a Internet
Telefonía para usuarios con discapacidad
Tarifas Diferenciadas
Desarrollo SW para poblaciones vulnerables
Internet para centros educativos
Centros de capacitación docente
Internet para bibliotecas públicas
Centros de capacitación comunitaria
Laboratorios Informática Educativa
Computadoras para centros educativos unidocentes
Financiamiento de e Learning
Internet Centros de Salud
Red de educación en salud
Financiamiento de SW para prestación servicios salud



184 distritos con áreas geográficas sin conectividad o con conectividad parcial, o parcial ampliada con acceso a servicios de voz y datos, al 2017.
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.
100% de los nuevos proyectos anuales de vivienda, del Sistema Financiero de la Vivienda ubicados en áreas geográficas sin conectividad, con cobertura parcial, o cobertura parcial ampliada con acceso a servicios de voz y datos, al 2021.
100% de los colegios del MEP con bachillerato internacional con el modelo TECNOAPRENDER implementado, con una velocidad mínima a Internet de 20 Mbps, al 2021.
140 496 hogares distribuidos en el territorio nacional con subsidio para el servicio Internet y un dispositivo para su uso, al 2018.
100% de los hogares ubicados en los nuevos proyectos anuales de vivienda de interés social, del Sistema Financiero de Vivienda, que cumplan con los criterios del Programa Hogares Conectados, con subsidio a servicios de Internet y dispositivo de conectividad, al 2021.
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. <sup>37</sup>
300 mujeres emprendedoras y empresarias jefas de hogar, ubicadas en zonas prioritarias por Punteo al Desarrollo, con subsidio para el servicio Internet y un dispositivo para su uso, al 2018.
40 000 dispositivos de conectividad entregados a CPSP, al 2018.
100% de las Bibliotecas Públicas que conforman el SINABI, con un Centro Comunitario Inteligente en funcionamiento, al 2019.
100% de los Centros Diurnos de Adulto Mayor con Centro Comunitario Inteligente en funcionamiento al 2021
100% de los CEN-CINAI cuentan con Rincones Tecnológicos al 2021.
240 puntos de acceso gratuito a Internet, para la población, en espacios públicos al 2017.
100% de ejecución del proyecto Red de Banda Ancha Solidaria, al 2021.

**ANEXO N.º 2**  
**DETALLE DE CUMPLIMIENTO DE METAS DEL PNDT,**  
**A SER ATENDIDAS CON RECURSOS DEL FONATEL**  
**AL 31 DE DICIEMBRE 2018**

Pilar	Línea de acción	Objetivo	Resultado	Meta General	Meta para 2018	Avance según Informe II, 2018		Programa
Inclusión Digital	Acceso Universal, Servicio Universal y Solidaridad	Universalizar el acceso del servicio de telecomunicaciones en distritos en donde el costo de las inversiones para la instalación y mantenimiento de infraestructura hace que el suministro de estos no sea financieramente rentable.	Acceso a servicios fijos de voz e Internet a las comunidades en brecha de conectividad (inexistente o parcial) y a CPSP que atienden poblaciones	183 distritos con áreas geográficas sin conectividad o con conectividad parcial, o parcial ampliada con acceso a servicios de voz y datos, al 2018.	2017: 184 Distritos	72	39,30%	Comunidades Conectadas
				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.	42%	0	0	
				100% de los nuevos proyectos anuales de vivienda, del Sistema Financiero de la Vivienda ubicados en áreas geográficas sin conectividad, con cobertura parcial, o cobertura parcial ampliada con acceso a servicios de voz y datos, al 2021.	100%			
				100% de los colegios del MEP con bachillerato internacional con el modelo TECNOAPRENDER implementado, con una velocidad mínima a Internet de 20 Mbps, al 2021.	50%			
Inclusión Digital	Acceso Universal, Servicio Universal y Solidaridad	Reducir la brecha de conectividad en los hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica.	Servicio y dispositivo de acceso a Internet de uso productivo subsidiados.	140 496 hogares distribuidos en el territorio nacional con subsidio para el servicio Internet y un dispositivo para su uso, al 2018.	140496	84268	60%	Hogares Conectados
				100% de los hogares ubicados en los nuevos proyectos anuales de vivienda de interés social, del Sistema Financiero de Vivienda, que cumplan con los criterios del Programa Hogares Conectados, con subsidio a servicios de Internet y dispositivo de conectividad, al 2021.	100%			
				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.	450			
				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.	300			
Inclusión Digital	Acceso Universal, Servicio Universal y Solidaridad	Promover el uso efectivo de los servicios de conectividad y los dispositivos para su uso en los en CPSP.	Dispositivos de acceso a Internet para usuarios de Centros de Prestación de Servicios Públicos.	40 000 dispositivos de conectividad entregados a CPSP, al 2018.	40000	36004	90%	Centros Públicos Equipados
Inclusión Digital	Acceso Universal, Servicio Universal y Solidaridad	Proveer acceso gratuito al servicio de Internet en espacios públicos comunitarios.	Acceso público a Internet desde espacios públicos seleccionados.	240 puntos de acceso gratuito a Internet, para la población, en espacios públicos al 2017.	240	0	0	Espacios Públicos Equipados
Inclusión Digital	Acceso Universal, Servicio Universal y Solidaridad	Extender y mejorar conectividad de Banda Ancha en comunidades y centros de prestación de servicios públicos, ubicados prioritariamente en zonas donde el servicio no es financieramente rentable.	Incrementar la cantidad y la calidad de conexiones en comunidades y centros de prestación de servicios públicos, ubicados prioritariamente en zonas donde el servicio no es financieramente rentable, mediante una red de banda ancha.	100% de ejecución del proyecto Red de Banda Ancha Solidaria, al 2021	70%	0	0	Red Banda Ancha Solidaria

Fuente: Informe II semestre 2018, presentado por medio de oficio 4275-SUTEL-SCS-2019

**ANEXO N.º 3**  
**DATOS GENERALES DEL PROGRAMA 1**  
**Al 31 de diciembre de 2018**

Contratación	Cantón	Región	Distritos	Centros de población	Población	Total CPSP	Monto adjudicado (\$)	Subvención máxima (\$)	Operador	Año de adjudicación	Monto adj./ Subsidio máx (%)
03-13	Siquirres	Huetar Atlántico	2	6	4 088	17	393 244,00	311 678,00	Telefónica	2012	126,2%
04-13	Roxana	Huetar Atlántico	1	3	983	4	103 579,00	132 722,00	ICE	2012	78,0%
05-13	Guatuso	Huetar Norte	4	45	15 508	65	828 657,00	2 048 150,00	Telefónica	2013	40,5%
06-13	Los Chiles	Huetar Norte	4	76	23 735	111	1 414 781,00	4 042 230,00	Telefónica	2013	35,0%
07-13	San Carlos	Huetar Norte	4	108	48 581	116	2 963 275,00	4 558 885,00	Claro	2013	65,0%
08-13	Sarapiquí	Huetar Norte	5	119	57 147	177	3 424 228,60	5 268 044,00	Claro	2013	65,0%
09-13	Upala	Huetar Norte	7	79	43 953	157	3 052 576,00	4 070 102,00	Claro	2013	75,0%
10-14	Buenos Aires	Brunca	8	116	37 598	100	2 519 721,00	7 348 179,00	ICE	2015	34,3%
11-14	Osa	Brunca	5	120	28 549	77	1 814 584,00	6 124 648,00	ICE	2015	29,6%
12-14	Perez Zeledon	Brunca	10	187	89 005	210	2 460 471,00	6 021 015,00	Claro	2015	40,9%
13-14	Coto Brus	Brunca	5	109	37 558	80	1 200 317,00	4 090 790,00	ICE	2015	29,3%
14-14	Golfito	Brunca	3	72	26 685	65	1 548 661,00	4 803 762,00	ICE	2015	32,2%
15-14	Corredores	Brunca	4	102	40 133	72	935 319,00	2 759 197,00	ICE	2015	33,9%
003-2015	Guacimo	Atlántica	3	81	21 233	40	460 620,30	1 500 181,00	ICE	2016	30,7%
004-2015	Limón	Atlántica	2	72	136 368	79	960 429,93	3 663 765,00	ICE	2016	26,2%
005-2015	Matina	Atlántica	3	89	35 572	54	1 044 563,63	4 086 697,00	ICE	2016	25,6%
006-2015	Pococi-L1	Atlántica	3	173	75 007	135	1 203 568,00	2 976 260,00	Claro	2016	40,4%
006-2015	Pococi-L2	Atlántica	1	22	3 985	18	1 155 223,00	1 155 223,00	Claro	2016	0,0%
007-2015	Siquirres	Atlántica	4	124	48 659	55	1 186 491,23	4 316 101,00	ICE	2016	27,5%
008-2015	Talamanca	Atlántica	2	58	15 189	35	720 519,80	2 357 670,00	ICE	2016	30,6%
001-2016	Puntarenas/ Esparza	Pacífico Central	13	284	45 634	123	3 157 481,00	9 045 872,00	ICE	2017	34,9%
002-2016	Aguirre	Pacífico Central	2	47	7 839	22	764 269,00	1 913 393,00	ICE	2017	39,9%
003-2016	Abangares/ Cañas/Tilarán	Chorotega	11	150	23 176	56	1 715 190,00	6 290 261,00	ICE	2017	27,3%
004-2016	Hojancha/ Nicoya	Chorotega	11	302	56 617	93	2 293 573,00	8 898 431,00	ICE	2017	25,8%
005-2016	Bagaces/ La Cruz/ Liberia	Chorotega	8	127	25 470	29	1 192 062,00	3 962 375,00	ICE	2017	30,1%
006-2016	Nandayure	Chorotega	5	70	9 090	46	901 832,00	3 622 313,00	ICE	2017	24,9%
007-2016	Carrillo/ Santa Cruz	Chorotega	4	143	28 379	35	934 759,00	3 444 984,00	ICE	2017	27,1%
<b>Total</b>			<b>134</b>	<b>2884</b>	<b>985 741,00</b>	<b>2071</b>	<b>39 194 772,49</b>	<b>108 812 928,00</b>			

Fuente: Elaboración propia con base en actas, informes y carteles de SUTEL