

San José, 29 de junio del 2020
05735-SUTEL-DGF-2020

Señores
Miembros del Consejo
Superintendencia de Telecomunicaciones

Asunto: Informe técnico sobre ajuste de la Meta 5 en el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones (PNDT) vigente presentado mediante oficio MICITT-DVT-OF-254-2020.

Estimados señores:

Reciban un cordial saludo. Se remite Informe Técnico relativo al análisis del oficio MICITT-DVT-OF-254-2020, enviado por el Viceministerio de Telecomunicaciones del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT) el 12 de junio del 2019, en respuesta al oficio N° 2959-SUTEL-SCS-2020 de fecha 02 de abril de 2020. Mediante este oficio, el Consejo de la SUTEL comunica el Acuerdo N° 002-027-2020 de la sesión ordinaria del celebrada el 02 de abril de 2020, a través del cual se remite solicitud para que el MICITT, de conformidad con la *“Metodología para el Seguimiento, Evaluación y Modificaciones de Metas del PNDT 2015-2021”*, valore ajustar la Meta 5 del Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones (PNDT) del Programa Hogares Conectados (PHC), así como la inclusión de una nueva meta para apoyar a las micro y pequeñas empresas incluidas en los registros del PYME del Ministerio de Economía, Industria y Comercio y PYMPA del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

No se omite manifestar, que esta Dirección, también, analizó el Informe Técnico MICITT-DEMT-INF-004-2020, remitido a esta Superintendencia por parte del MICITT mediante oficio MICITT-DVT-OF-254-2020 del 12 de junio de 2020. El detalle del análisis realizado será remitido mediante el oficio 05736-SUTEL-DGF-2020 del 29 de junio del 2020, para conocimiento del Consejo en próxima sesión.

Atentamente,
SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES

Adrian Mazón Villegas
Director a.i. General de FONATEL

Cc.
[Exp. GCO-FON-EIP-00750-2019](#)

INFORME TÉCNICO

Informe técnico sobre ajuste de la Meta 5 del Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones (PNDT) vigente presentado mediante oficio MICITT- DVT-OF-254-2020

*Elaborado por
Dirección General de FONATEL*

*Fecha de elaboración:
12-29 junio del 2020*

Contenido

INTRODUCCION	4
DESARROLLO	4
1. Elementos técnicos del Programa Hogares Conectados (PHC), que por su incidencia se considera oportuno solicitar a la Rectoría su valoración y definición final	4
1.1. Cumplimiento de la disposición 4.1 del Informe DFOE-IFR-IF-00001-2020 de la Contraloría General de la República	4
1.2. Valoración técnica para la definición de escenarios que determinan el incremento de la meta	5
2. Actualización de los criterios técnicos que fundamentan el diseño del PHC	6
2.1. Actualización del análisis sobre tenencia de Internet.....	7
2.2. Actualización del análisis de cobertura de la canasta de servicios de telecomunicaciones y el servicio de Internet de banda ancha.....	9
2.3. Se construyeron escenarios y se analizaron las ventajas y desventajas asociadas a cada uno de éstos.....	11
2.4. Incorporación de la población indígena en el PHC.	14
3. Revisión de la Matriz de Seguimiento y Evaluación, Hoja de Requerimientos y la Ficha del indicador propuesta por el MICITT	15
CONCLUSIONES	17
RECOMENDACIONES	18

San José, 29 de junio del 2020
05735-SUTEL-DGF-2020

INTRODUCCION

El presente Informe presenta el análisis realizado por el equipo técnico de la Dirección General de FONATEL, respecto al oficio MICITT-DVT-OF-254-2020 del 12 de junio del 2019, mediante el cual el Viceministerio de Telecomunicaciones del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones, en adelante MICITT, atiende la solicitud planteada por la SUTEL para valorar “una modificación de metas del Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones al Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones, referida al aumento de la meta de hogares del Programa Hogares Conectados y la inclusión de una nueva meta de apoyo a las micro y pequeñas empresas incluidas en los registros del PYME del Ministerio de Economía, Industria y Comercio y PYMPA del Ministerio de Agricultura y Ganadería”.

Se aclara que el análisis relativo al informe MICITT-DEMT-INF-004-2020, remitido por el MICITT mediante oficio MICITT-DVT-OF-254-2020 del 12 de junio de 202, se realiza en el informe técnico denominado “Análisis del informe MICITT-DEMT-INF-004-2020”, el cual será sometido a consideración del Consejo de la SUTEL mediante oficio 05736-SUTEL-DGF-2020 del 29 de junio del 2020.

DESARROLLO

En esta sección, se analiza la información incluida en el informe MICITT-DEMT-INF-004-2020 y en los instrumentos relativos al ajuste de metas del PNDT según la “*Metodología para el Seguimiento, Evaluación y Ajuste de Metas del PNDT 2015-2021*”, incluidos como anexo a este informe.

1. Elementos técnicos del Programa Hogares Conectados (PHC), que por su incidencia se considera oportuno solicitar a la Rectoría su valoración y definición final

1.1. Cumplimiento de la disposición 4.1 del Informe DFOE-IFR-IF-00001-2020 de la Contraloría General de la República

Con el fin de garantizar el cumplimiento de la disposición 4.1 incisos a y b del informe DFOE-IFR-IF-00001-2020 de la CGR, mediante el cual señala:

“De conformidad con las competencias y atribuciones delegadas a cada entidad por el ordenamiento legal vigente, deberán en forma conjunta, revisar y ajustar los procedimientos vigentes, implementados en ambas instituciones, relacionados con la formulación de las metas a ser incluidas en los 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:

San José, 29 de junio del 2020
05735-SUTEL-DGF-2020

- a. *Se obligue que, al momento en que la Rectoría identifique una necesidad pública cuya atención se ajusta y sería atendida de acuerdo con los fines que la Ley le establece al FONATEL, dicha Rectoría en conjunto con la SUTEL, de forma coordinada y según las competencias de cada institución, deban realizar un diagnóstico completo de todas las implicaciones y condiciones previsibles relacionadas con la necesidad pública y las acciones para su atención. (por ejemplo: condiciones técnicas, geográficas, tecnológicas, culturales, legales y económicas; así como también, la identificación y coordinación con todas las partes interesadas, entre otros). Ello con el propósito de lograr el conocimiento suficiente y oportuno para la formulación de metas y proyectos, y que coadyuve a lograr mayor factibilidad en el cumplimiento de las metas. Dicho diagnóstico deberá ser elaborado de forma previa a la incorporación de nuevas metas en el PNDT.*
- 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 a mejorarlos en la disposición 4.6 siguiente. iv. La definición, por parte de la SUTEL, de los términos de referencia a ser incluidos en los carteles base de los procesos concursales.”*

1.2. *Valoración técnica para la definición de escenarios que determinan el incremento de la meta*

En el marco de la disposición de la CGR señalada en el numeral 1.1 anterior, la decisión sobre el ajuste de la Meta 5 remitida por el MICITT, no considera los escenarios propuestos por la SUTEL en las mesas de trabajo conjunto SUTEL-MICITT, realizadas en los meses de enero y febrero 2020 (ver ANEXO 1: Acuerdo del Consejo SUTEL 015-004-2020 del 16 de enero 2020). Estos escenarios, se encuentran basados en el análisis técnico realizado por el equipo técnico de la Dirección, los criterios que fundamentan el diseño del PHC y la proyección de suscripciones de hogares realizada por la Unidad de Gestión de este programa. A continuación, se resumen los dos escenarios compartidos con el MICITT en las mesas de trabajo señaladas:

- Incremento de la meta en 61 500 hogares. Cifra determinada considerando lo siguiente:
 - ✓ Escenario de incremento de beneficiarios del programa planteado por el IMAS en el oficio N° IMAS-PE-1057-2019 con fecha 22 de octubre de 2019, remitido por el MICITT mediante oficio MICITT-DVT-OF-991-2019 (NI-13624-2019) del 01 de noviembre del 2019. El escenario planteado

San José, 29 de junio del 2020
05735-SUTEL-DGF-2020

corresponde al incremento en 60 000 hogares sobre la meta 5 actual del PNDT vigente.

- ✓ 1500 hogares de Territorios Indígenas, definidos a partir de cifras de beneficiarios IMAS en Territorios Indígenas adjudicados al Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), a través de los concursos 001-2018 y 002-2018 (Acuerdo del Consejo SUTEL 002-067-2019 del 29 de octubre del 2019). En total, se consideró un 50% de los hogares beneficiados a través del IMAS en estos territorios.
- Incremento de la meta en 48 500 hogares. Obtenida a partir de la recomendación más conservadora del análisis resumido en el numeral 2 del presente oficio (47 066 hogares) más 1500 hogares de Territorios Indígenas, determinados tal y como se señaló en el párrafo anterior.

Al respecto y, mediante Acuerdo 002-027-2020 del 02 de abril del 2020, el Consejo de la SUTEL remitió propuesta para incrementar la cantidad de hogares a beneficiar a través del Programa Hogares Conectados (Meta 5 del PNDT) en 61 500, pasando de 140 496 a 201 996 hogares al 2023. El MICITT, en respuesta a dicho trámite, resuelve un incremento de la Meta 5 en 46 462 hogares, es decir 598 hogares menos que el escenario más conservador definido por SUTEL (48 500 hogares) y con un plazo menor al planteado en 24 meses.

Con el fin de que el MICITT retome el análisis, en el numeral 2 del presente informe se amplían los elementos analizados por SUTEL para la determinación de los escenarios propuestos.

2. Actualización de los criterios técnicos que fundamentan el diseño del PHC

En el informe técnico “Análisis del informe MICITT-DEMT-INF-004-2020”, realizado por la Dirección General de FONATEL y remitido al Consejo de la SUTEL mediante oficio 05736-SUTEL-DGF-2020 del 29 de junio del 2020, se resumen los criterios técnicos que fundamentan el diseño del Programa Hogares Conectados, según lo dispuesto en la Ley General de Telecomunicaciones, Ley 8642 y el incentivo a la demanda plasmado en el PNDT anterior, a través de los conceptos de “tarifas diferenciadas” y “canasta básica de servicios de telecomunicaciones”.

Los pilares técnicos sobre los cuales se fundamenta el PHC son la tenencia de internet según decil y quintil de ingreso y la cobertura de una canasta básica de servicios de telecomunicaciones. En este apartado, se resume la actualización de estos criterios, con el objetivo de determinar cuál es la población objetivo de este programa después de 4 años de su ejecución. Esto, considerando la confluencia de esfuerzos del FONATEL y el mercado.

2.1. Actualización del análisis sobre tenencia de Internet

Al revisar la tenencia de Internet según la ENAHO 2019 del INEC, se encuentra que el promedio de este parámetro a nivel nacional es del 86%, superior en 16 puntos porcentuales al correspondiente al 2015. Además, al considerar las penetraciones de este servicio según decil de ingreso, se encuentra que los hogares de los deciles de ingreso per cápita neto del 1 al 4 presentan brechas respecto a ese promedio, desde los 6 a los 11 puntos porcentuales, equivalentes en su conjunto a 56 379 hogares.

De lo anterior, es posible concluir que, tanto el avance natural del mercado de Internet como la intervención del FONATEL, han logrado disminuir la brecha en la tenencia de este servicio entre los hogares de los deciles de menor ingreso per cápita neto y el promedio de este parámetro a nivel nacional. En el 2015 la brecha significaba 146 017 hogares, mientras que en el 2019 corresponde a 56 379 hogares (ver tabla 1).

Tabla 1: Brecha entre la penetración promedio del servicio de Internet en los hogares de Costa Rica (86%) y las penetraciones del servicio de Internet según decil de ingreso per cápita neto, 2019

Decil de ingreso per cápita del hogar neto	Tenencia de Internet						
	Cantidad de Hogares			Porcentaje		Diferencia respecto al promedio nacional (86%)	
	No	SÍ	Total	No	SÍ	Relativa	Absoluta
D1: 65 000 o menos	40 860	122 282	163 142	25%	75%	11%	18 609
D2: Más de 65 000 a 99 090	42 011	115 119	157 130	27%	73%	13%	20 580
D3: Más de 99 090 a 134 690	29 702	130 311	160 013	19%	81%	5%	7 877
D4: Más de 134 690 a 170 153	31 154	128 975	160 129	19%	81%	6%	9 314
D5: Más de 170 153 a 217 917	21 503	138 525	160 028	13%	87%	0%	
D6: Más de 217 917 a 280 576	17 839	142 282	160 121	11%	89%	-2%	
Total	218 337	1 382 460	1 600 797	14%	86%		56 379

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

Respecto a lo anterior, resulta importante aclarar que en los deciles del 1 al 5 el mayor porcentaje de hogares con este servicio lo accede a través de dispositivos móviles, con porcentajes entre el 47% y el 64%. Sin embargo, los porcentajes de

hogares con servicio de Internet fijo en estos deciles de ingreso van desde el 37% hasta el 52% (ver tabla 2).

Tabla 2: Tenencia de Internet en los hogares según decil de ingreso per cápita neto y tipo de conexión, 2019

Decil de ingreso per cápita del hogar neto	Tipo de conexión a internet				
	Por teléfono fijo (KOLBI-HOGAR)	Por cable	Por dispositivos móviles	Otro tipo de conexión	Por fibra óptica
D1: 65000 o menos	4%	30%	64%	-	3%
D2: Más de 65000 a 99090	5%	35%	56%	-	4%
D3: Más de 99090 a 134690	5%	40%	51%	-	4%
D4: Más de 134690 a 170153	5%	40%	50%	-	5%
D5: Más de 170153 a 217917	7%	39%	47%	-	6%
D6: Más de 217917 a 280576	5%	45%	44%	0,1%	6%
D7: Más de 280576 a 375615	7%	49%	35%	-	9%
D8: Más de 375615 a 520626	9%	50%	32%	-	9%
D9: Más de 520626 a 831870	11%	55%	22%	0,1%	12%
D10: Más de 831870	10%	57%	12%	0,3%	20%
Total	7%	45%	40%	0%	8%

Fuente: INEC, ENAHO 2019.

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

El objetivo superior del PHC no es lograr que los hogares de los deciles de ingreso del 1 al 5 alcancen un 60% de tenencia del servicio de Internet. Como se indicó antes, la brecha entre este parámetro (promedio de tenencia de Internet en el país, según ENAHO 2014) y la tenencia de Internet según decil de ingreso se utilizó como uno de los criterios para definir el total de hogares a intervenir a través de este programa. El PHC se encuentra orientado a la atención de la brecha digital a través de la dimensión de asequibilidad, también contemplada en la LGT. Al respecto y siendo que la brecha digital no es un parámetro estático en el tiempo, sino que varía en función de la evolución de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) y el nivel de desarrollo de cada país, el análisis sobre las diferencias en cuanto a la tenencia y uso de éstas debe actualizarse constantemente. Como se demostró, los datos de la ENAHO 2018 evidencian la permanencia de brechas entre la tenencia del Internet según decil de ingreso y el promedio nacional de este

San José, 29 de junio del 2020
05735-SUTEL-DGF-2020

parámetro. Aunque las brechas se han acortado, aún persisten en los deciles de ingreso del 1 al 4.

2.2. *Actualización del análisis de cobertura de la canasta de servicios de telecomunicaciones y el servicio de Internet de banda ancha.*

Para la actualización de este criterio, se consideraron los siguientes aspectos:

- ✓ **Definición de la canasta de servicio universal.** Se construyeron 3 canastas, considerando los siguientes aspectos:
 - el consumo promedio de voz fija y voz móvil prepago, según Informe de Estadísticas del Sector Telecomunicaciones 2018 de la SUTEL.
 - la tarifa básica mensual promedio del servicio de telefonía fija, calculada a partir de las páginas de web de los cuatro proveedores de este servicio con mayor cuota de mercado según Informe de Estadísticas del Sector Telecomunicaciones 2018 de la SUTEL (ICE, Tigo, Cabletica y Telecable),
 - el precio por minuto de voz móvil prepago y postpago destino fijo y móvil en horas punta 2018, provistos por la Dirección General de Mercados de la SUTEL y
 - la velocidad de Internet fija para hogares, determinada por la Dirección General de FONATEL juntamente con el Fiduciario del Fideicomiso y la Unidad de Gestión del PHC, a partir de estudios e informes técnicos realizados en el 2018-2019 (señalados en el numeral 1 de este informe) y aprobado por el Consejo de la SUTEL, mediante Acuerdo 016-074-2019 del 19 de noviembre del 2019 (**ver ANEXO 2**).

Tabla 3: Opciones de canastas básica de servicios de telecomunicaciones utilizadas para el análisis de cobertura según el nivel de ingreso de los hogares, 2019

CANASTA 1				
Servicio	Características	PX Max Int	PX Prom Int	PX Mín Int
Internet Fijo	5/1 Mbps	16 317	15 741	15 173
Voz Fija	4 horas	8 693	8 078	7 803
Costo Total		25 010	23 819	22 976
CANASTA 2				
Servicio	Características	PX Max Int	PX Prom Int	PX Mín Int
Internet Fijo	5/1 Mbps	16 317	15 741	15 173
Voz Móvil Postpago	137 minutos	5 617	4 110	3 288
Costo Total		21 934	19 851	18 461
CANASTA 3				
Servicio	Características	PX Max Int	PX Prom Int	PX Mín Int
Internet Fijo	5/1 Mbps	16 317	15 741	15 173
Voz Móvil Prepago	35 minutos	1 190	1 155	595
Costo Total		17 507	16 896	15 768

Fuente: SUTEL, Dirección general de FONATEL con datos del Informe de Estadísticas del Sector Telecomunicaciones 2018 y de la Dirección General de Mercados de la SUTEL.

- ✓ **Determinación de umbrales para cobertura de la canasta de servicio universal y el servicio de Internet de Banda Ancha.** Se extrapolaron los umbrales en porcentaje respecto a la renta nacional bruta mensual per cápita, definidos por la Comisión de Banda Ancha de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), al ingreso mínimo y máximo neto de los hogares según decil de ingreso.
 - GTIC > 5%: El gasto en Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) no puede ser superior al 5% del ingreso máximo neto de los hogares según decil de ingreso.
 - GBA > 2%: El gasto en Internet de banda ancha no puede ser superior al 2% del ingreso del hogar máximo neto de los hogares según decil de ingreso, para el caso de los países en vías de desarrollo.

- ✓ **Estimación del ingreso mínimo y máximo neto de los hogares según decil de ingreso.** Para la estimación se multiplicó el ingreso per cápita neto máximo y mínimo por el promedio de personas por hogar. Los datos para el cálculo fueron obtenidos de la ENAHO 2019 del INEC y se realizaron según decil de ingreso (ver tabla 4). En general, se obtuvieron los siguientes resultados:

- Aun en el escenario con la canasta de servicios de telecomunicaciones de menor valor (precio mínimo del servicio de Internet de 5 Mbps y precio mínimo del servicio de voz móvil prepago), los hogares del Q1 y D3 sobrepasarían el umbral del 5% del ingreso destinado al pago de servicios de telecomunicaciones. Es decir, los hogares de los deciles de ingreso del 1 al 3 (47 066 hogares) no podrían cubrir el costo de la canasta de servicio de telecomunicaciones más básica de las tres definidas, ya que el servicio de voz incluido en esta corresponde a la modalidad prepago con una bolsa de 35 minutos valorada al precio mínimo de este mercado.
- Al analizar el impacto del precio del servicio de Internet fijo de 5/1 Mbps, se encuentra que los hogares de los Q1 y Q2 no podrían cubrir el costo con el ingreso promedio neto y los hogares del D5 solo podrían hacerlo parcialmente (ver ANEXO 3 Análisis del impacto de las canastas en el ingreso mínimo y neto de los hogares).

Tabla 4: Estimación del ingreso máximo y mínimo netos de los hogares

Decil de ingreso	Ingreso máximo y mínimo neto per cápita		Prom Pers Hogar	Ingreso máximo y mínimo neto por hogar	
	Mínimo	Máximo		Mínimo	Máximo
D1	S < 61 141	61 141	3,5	S < 213994	213 994
D2	61 141	94 063	3,5	213 994	329 221
D3	94 063	127 286	3,52	331 102	448 047
D4	127 286	165 618	3,52	448 047	582 975
D5	165 618	211 696	3,32	549 852	702 831
D6	211 696	273 816	3,32	702 831	909 069
D7	273 816	360 440	3,03	829 662	1 092 133
D8	360 440	499 386	3,03	1 092 133	1 513 140
D9	499 386	827 629	2,6	1 298 404	2 151 835
D10	827 629	827629 ≤ S	2,6	2 151 835	2151835 ≤ S

Fuente: SUTEL, Dirección General de Fonatel con cifras de la Encuesta ENAHO 2019 del INEC.

2.3. *Se construyeron escenarios y se analizaron las ventajas y desventajas asociadas a cada uno de éstos.*

Considerando los escenarios planteados por el IMAS y remitidos por el MICITT mediante oficio MICITT-DVT-OF-991-2019 para el ajuste del PHC, así como los determinados a partir del análisis de brecha en la tenencia de Internet y la cobertura de la canasta básica de servicios de telecomunicaciones, se realizaron 14 combinaciones con la meta de hogares por cubrir y el horizonte temporal de este programa. Esto, con el objetivo de analizar las ventajas y desventajas asociadas a cada una de éstas desde la perspectiva técnica en materia de gestión de proyectos,

económica y financiera, así como en el marco de los antecedentes y los criterios que fundamentaron la creación de este programa, abordados en los numerales precedentes (ver table 5).

Tabla 5: Combinaciones de meta de hogares por cubrir y horizonte temporal del PHC

#	Plazo Registro	Plazo Subsidio	Velocidad Internet	Alcance	Salida
1	Hasta 2021	3 años	2 Mbps	140 496	Escalonada
2	Hasta 2021	Más 1 año	2 Mbps	140 496	Escalonada
3	Hasta 2021	Más 2 años	2 Mbps	140 496	Escalonada
4	Hasta 2021	Más 3 años	2 Mbps	140 496	Escalonada
5	Hasta 2021	3 años	5 Mbps	140 496	Escalonada
6	Hasta 2021	Más 1 año	5 Mbps	140 496	Escalonada
7	Hasta 2021	Más 2 años	5 Mbps	140 496	Escalonada
8	Hasta 2021	Más 3 años	5 Mbps	140 496	Escalonada
9	Hasta 2021	3 años	5 Mbps	200 000	Escalonada
10	Hasta 2021	Más 1 año	5 Mbps	200 000	Escalonada
11	Hasta 2021	Más 2 años	5 Mbps	200 000	Escalonada
12	Hasta 2021	Más 3 años	5 Mbps	200 000	Escalonada
13	Hasta 2021	Más 2 años	5 Mbps	196 875	Escalonada
14	Hasta 2021	Más 2 años	5 Mbps	187 562	Escalonada

Fuente: SUTEL, Dirección General de FONATEL, diciembre 2019.

Para el análisis de cada uno de escenarios, se generó una matriz con tres criterios; a saber:

- **Brecha de tenencia de Internet:** Determina si la cantidad de hogares a beneficiar a través del programa fue seleccionada a partir la brecha en la tenencia del servicio de Internet entre los hogares según decil de ingreso y el promedio de este indicador, de acuerdo con datos e información estadística proporcionada por la ENAHO 2019 del INEC.
- **Pertinencia según condición socioeconómica, uso y aprovechamiento:** Determina si la combinación de meta, velocidad del servicio de Internet y horizonte temporal del programa; resulta adecuada de acuerdo con la condición socioeconómica de la población objetivo y el uso y aprovechamiento de las prestaciones provistas a través de éste. Esto, según información provista por la encuesta ENAHO 2019 del INEC y los resultados de la encuesta de percepción

aplicada por SUTEL a una muestra de 2 000 hogares beneficiados a través del programa en abril y mayo 2019.

- **Mejora en la experiencia de usuario:** Determina si la velocidad propuesta resulta adecuada en términos de la cantidad de miembros promedio por hogar y el ancho de banda requerido para el uso de aplicaciones de uso productivo (estudio, trabajo, funciones básicas), según los resultados obtenidos de la encuesta de percepción aplicada a una muestra de hogares beneficiados a través del PHC durante el 2016, 2018 y 2019, las recomendaciones de ancho de banda realizadas por la Federal Communications Commission (FCC) y la *Metodología para la definición y actualización periódica de los parámetros de consumo de los servicios de telecomunicaciones para el desarrollo de programas y proyectos financiados a través del FONATEL*, elaborada por Axon Partners Consulting. El detalle sobre el análisis de estos aspectos se encuentra disponible en los informes y recomendaciones técnicas señaladas en el numeral 1.10 del presente documento.
- **Plazo para evaluación a profundidad:** Determina si horizonte temporal del programa, proporciona un plazo de tiempo adecuado para la evaluación a profundidad de los resultados, efectos e impactos asociados a este, así como para la realización de propuestas de ajuste sobre su diseño. Busca definir una base técnico-objetiva para la toma de decisiones sobre la continuidad del programa y los términos en los que se realizaría ésta. Lo anterior, de acuerdo con la asesoría y las recomendaciones recibidas por SUTEL a partir del Área de Evaluación y Seguimiento de MIDEPLAN, el Estado de la Nación, el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IICE) y la Escuela de Estadística de la Universidad de Costa Rica.
- **Aumento del presupuesto:** Determina si la combinación de meta, velocidad y horizonte temporal del programa tiene impacto en el presupuesto definido para la ejecución de éste. Esto, a partir de estimaciones realizadas por la Unidad de Gestión del PHC.

En general, se concluye que el incremento de la meta podría estar justificado en la brecha existente entre la tenencia del servicio de Internet según decil de ingreso y el promedio nacional, a través de tres escenarios; a saber:

- ✓ Hogares en brecha de tenencia de Internet: 56 379 hogares (deciles de ingreso del 1 al 4).
- ✓ Hogares en brecha de tenencia de Internet (56 379 hogares) menos los hogares del decil de ingreso 4: 47 066 hogares (deciles de ingreso del 1 al 3). Estos hogares se encuentran en brecha de tenencia del servicio de Internet y su ingreso promedio neto les permite cubrir la canasta de servicios de telecomunicaciones más básica de todas las analizadas.

- ✓ Cantidad de hogares indicada por el IMAS (60 000), siendo que la población en condición de vulnerabilidad económica que atiende este instituto a través de los diferentes programas sociales que tiene a su cargo, es muy superior a la meta definida en el programa.

La tabla 6 resume el análisis de cada uno de los escenarios, según los criterios antes definidos.

Tabla 6: Resumen análisis de los escenarios mapeados según los criterios definidos

Escenarios	Brecha de tenencia de Internet	Pertinencia según condición socioeconómica, uso y aprovechamiento	Mejora experiencia usuario	Plazo para evaluación a profundidad	Aumento del presupuesto
1	√	X	X	X	X
2	√	√	X	X	√
3	√	√	X	√	√
4	√	√	X	√	√
5	√	X	√	X	√
6	√	√	√	X	√
7	√	√	√	√	√
8	√	√	√	√	√
9	X	X	√	X	√
10	X	√	√	X	√
11	X	√	√	√	√
12	X	√	√	√	√
13	√	X	√	√	√
14	√	√	√	√	√

Fuente: SUTEL, Dirección General de FONATEL.

2.4. Incorporación de la población indígena en el PHC.

Mediante Acuerdo 004-067-2019 del 29 de octubre del 2019, el Consejo de la SUTEL instruyó a la Dirección General de FONATEL coordinar y proponer el ajuste del alcance de la meta 5 del PHC en cuanto a meta, plazo, presupuesto y responsable, para considerar a los habitantes que se ubican dentro de los territorios indígenas.

Textualmente el Acuerdo señalado cita lo siguiente (ver ANEXO 4 Acuerdo 004-067-2019 del 29 de octubre del 2019):

“(…)

1.- Solicitar a la Dirección General de FONATEL que en el marco del convenio vigente SUTEL- MICITT- IMAS (acuerdo 005-054-2018 del 20 de agosto de 2018) coordine y proponga a este Consejo el ajuste del alcance de la meta del programa en cuanto a

San José, 29 de junio del 2020
05735-SUTEL-DGF-2020

*meta, plazo, presupuesto y responsable, para considerar a los habitantes que se ubican dentro de los territorios indígenas en complemento del acuerdo 002-067- 019.
2.- Remitir al Viceministerio de Telecomunicaciones el presente acuerdo.”*

3. Revisión de la Matriz de Seguimiento y Evaluación, Hoja de Requerimientos y la Ficha del indicador propuesta por el MICITT

Del proceso de revisión realizado resulta importante destacar los siguientes aspectos:

- a) Ficha del indicador:** De acuerdo con el análisis y proyección realizada por la Unidad de Gestión del Programa sobre el avance en la suscripción de hogares al PHC, se debe ajustar las metas definidas para los años 2020 y 2021 y con ello cumplir con el mandato de la CGR referente a:

“En términos generales, las causas de que no se alcancen las 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”. (Informe CGR N.ºDFOE-IFR-IF-00001-2020 del 3 de febrero de 2020, párrafo 2, p.30).

El MICITT solicita que el *cumplimiento de la nueva meta acumulada* se realice en *mayo 2021*, lo cual proporciona una ventana de, aproximadamente, *10 meses*, para la *preparación operativa y la suscripción de los hogares adicionales*.

De inmediato surge la duda razonable si el MICITT consideró los siguientes factores:

- ✓ Incorporación del proceso de ajuste en los instrumentos legales y operativos que habilitan el PHC: suscripción de adendas con cada uno de los proveedores de servicios de telecomunicaciones que forman parte del programa (incluye periodo de consulta y ajustes), ajuste del Manual de Lineamientos Operativos del Programa (incluye propuesta de la UG, revisión y recomendación de la DGF y Acuerdo del Consejo Sutel) y recarga de beneficiarios en el Sistema para la Administración de Beneficiarios del Programa (a cargo del IMAS).
- ✓ Preparación operativa de los proveedores de servicios de telecomunicaciones: Determinación del inventario de computadoras portátiles y la gestión de compra de éstas.
- ✓ Efectos de la crisis sanitaria generada por el COVID-19 en la aplicación de fichas FIS por parte del IMAS y el proceso de identificación e incorporación de hogares al programa por parte de los proveedores de servicios de

telecomunicaciones. Además, contar con la disposición de los beneficiarios a recibir el personal de la empresa a realizar la conexión.

De acuerdo con la información técnica aportada por la Unidad de Gestión del Programa, la cifra de hogares beneficiados a través del programa, establecida por el MICITT para ajustar la Meta 5, sería alcanzada hasta el cuarto trimestre del 2021. Esto, suponiendo que la preparación para el inicio de la suscripción de los nuevos hogares tardaría alrededor de 2 meses (suscripción de adendas a contratos con proveedores de servicios de telecomunicaciones, preparación operativa y coordinación de la recarga de hogares necesaria), así como que el proceso de suscripción de hogares no se ve afectado de forma significativa por efecto del COVID-19, **es decir que, en promedio, se realicen 3 500 suscripciones por mes.**

b) Perfil del Programa:

- Tiempo estimado de ejecución:
 - Siendo que siendo que el cumplimiento de la meta depende de una serie de factores operativos y del entorno actual del país, no se identifica las razones técnicas de dicha distribución.
 - En esta misma línea no se identifican elementos técnicos para modificar (unilateralmente) la meta establecida para el 2019, siendo este un año reportado al MICITT y con un resultado exitoso por el alto nivel de cumplimiento
 - Siendo que el MICITT envió a mediados del mes de junio la decisión de ajuste de meta coincidiendo este mes con un momento cercano a cumplir la meta del PNDT vigente para el año 2020, se considera oportuno que se valore que actualmente el programa ha dejado de inscribir nuevos beneficiarios y los operadores han dejado de adquirir equipamiento, elemento advertido en las mesas de trabajo en enero y febrero.
 - De acuerdo con la Unidad de Gestión del PHC, la suscripción promedio de hogares al programa es de 3 500 por mes. Por tanto, si se supone un incremento mensual de 3 500 hogares por mes, se requerirían alrededor de 14 meses solo para incorporación de hogares al programa. Ante el panorama señalado en los puntos anteriores, la meta definida por el MICITT para el año 2020 debe revalorarse. Además, el plazo para el cumplimiento de la meta establecida por este ministerio para el 2021, debe considerarse de marzo a diciembre de ese año.

SUTEL, como responsable técnico sobre la definición y ejecución de los programas y proyectos del FONATEL, así como en acatamiento de los dispuesto por la CGR, tiene la obligación de comunicar al MICITT los elementos señalados, ya que influyen en la planificación de la nueva Meta 5 en el tiempo. Al respecto, esta Dirección solicita al Consejo de la SUTEL recomendar al MICITT lo siguiente:

San José, 29 de junio del 2020
05735-SUTEL-DGF-2020

- Reconsiderar las metas definidas para los años 2020 y 2021 e, incluso, tomar como referencia la información técnica-operativa que la SUTEL le provea como insumo para este fin.
- Incorporar al IMAS como corresponsable del cumplimiento de las metas., ya que este instituto el responsable de seleccionar los potenciales beneficiarios del programa y, por tanto, de elaborar y actualizar la base de datos del PHC. Esto, es especialmente relevante en la coyuntura actual del país, el cual atraviesa la crisis generada por el COVID-19, situación que permite identificar un nuevo riesgo asociado al cumplimiento en las cuotas de beneficiarios; debido a la dificultad para la localización d ellos hogares y la aplicación de las fichas FIS por parte del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), la instalación de servicios por parte de los proveedores de servicios de telecomunicaciones, así como las limitaciones que aplican en este momento para los funcionarios públicos, especialmente, si se pretende priorizar las áreas de la periferia del país.
- Incorporar al Ministerio de Educación Pública (MEP), considerando el impacto del PHC en la población en edad escolar, evidenciado a través de los registros de hogares suscritos a este, las evaluaciones de percepción aplicadas durante los años 2016, 2018 y 2019, la proyección del beneficio al incorporar 61 500 hogares adicionales a la Meta 5 del PNDT, así como la solicitud reiterada por la Ministra de esta cartera ministerial, para facilitar la conectividad y dispositivo para su uso a 300 000 hogares que poseen miembros estudiantes, con el objetivo de que puedan continuar con el curso lectivo durante la crisis generada por el COVID-19.

CONCLUSIONES

1. A nivel procedimental, la atención de las solicitudes de modificación relativas a la Meta 5 del PNDT presentadas por SUTEL mediante acuerdo 002-027-2020, no fueron atendidas por MICITT de la misma forma que las gestionadas durante los años 2017 y 2018.
2. La propuesta de ajuste a la Meta 5 del PNDT presentada por el Consejo de la SUTEL al MICITT mediante oficio 2959-SUTEL-SCS-2020 del 02 de abril de 2020 (Acuerdo 002-027-2020), cuenta con un análisis que determina la viabilidad técnica, jurídica y financiera, así como las condiciones y plazos para el cumplimiento de la meta propuesta.
3. La propuesta presentada por SUTEL al MICITT transciende la vigencia del PNDT vigente, que concluye en mayo de 2021. Sin embargo, se comprende que nos encontramos frente a una nueva meta, razón por la cual, no se identifican razones técnicas que sustituyan las proyecciones realizadas por la Unidad de Gestión del

San José, 29 de junio del 2020
05735-SUTEL-DGF-2020

Programa. Al respecto, debe recordarse, que los programas con cargo a Fonatel son multianuales y atienden los objetivos de acceso universal, servicio universal y solidaridad en el plazo que se determinó técnicamente.

4. Cualquier modificación a la propuesta de ajuste planteada por SUTEL, debe considerar la proyección de recursos financieros y operativos, que realice esta Superintendencia, de conformidad con el rol que le otorga la LGT para definir y ejecutar los proyectos con cargo al FONATEL. Así como los procesos operativos necesarios para el cumplimiento de cualquier incremento en la cantidad de hogares beneficiados de la Meta 5, los cuales deben ser incorporados en la proyección para la determinación de las cantidades de hogares a beneficiar en el tiempo. Adicionalmente, de acuerdo con el histórico de suscripciones promedio por mes del programa, las metas “comunicadas” por el MICITT para lo que resta del periodo de vigencia del actual PNDD (mayo de 2021) tendrían que ser ajustadas en cantidad o tiempo para su cumplimiento.
5. Al cierre de 2020 se contaban con 130 mil beneficiarios y había alcanzado la mayor capacidad de avance en la adopción del programa. Mientras que para el cierre de abril de 2020 el programa se desaceleró, pues la meta estaba por alcanzarse y se contabilizaron 7 mil hogares adicionales. Esto implica que, a junio de 2020, de ampliarse la meta, el programa debe reactivarse, el IMAS debe preparar nuevas cargas, los operadores deben reactivar sus procesos internos y asignar recursos al programa. Por lo tanto, es razonable tomar en cuenta estos elementos y la experiencia de los ejecutores del programa, para la estimación de la cantidad de hogares por año a conectar, de manera que la meta tenga factibilidad técnica y se pueda cumplir.

RECOMENDACIONES

1. Se recomienda al Consejo de la SUTEL dar por conocido y aprobar el presente informe.
2. Se recomienda al Consejo de la SUTEL solicitar al MICITT reconsiderar los puntos 3 y 6 que se informan mediante oficio MICITT-DVT-OF-254-2020, tomando en cuenta los puntos 1 y 2 de este informe, así como las conclusiones indicadas.
3. Se recomienda al Consejo de la SUTEL solicitar al MICITT considerar incorporar en su análisis la necesidad de que este programa coadyuve en los procesos educativos del MEP por medio de la inclusión de hogares con menores en edad escolar, de acuerdo con las potestades conferidas a cada institución.
4. Se recomienda al Consejo de la SUTEL reiterar al MICITT la disposición para explicar o ampliar información sobre las propuestas de ajuste que se encuentran en

San José, 29 de junio del 2020
05735-SUTEL-DGF-2020

análisis por parte de su dependencia, presentadas mediante los siguientes acuerdos:

- ✓ Acuerdo 002-027-2020 del 02 de abril del 2020: inclusión de una nueva meta de apoyo a las micro y pequeñas empresas incluidas en los registros de PYME del Ministerio de Economía, Industria y Comercio y PYMPA del Ministerio de Agricultura y Ganadería presentados por la Dirección General de Fonatel, mediante oficio N° 02955-SUTEL-DGF-2020 del 2 de abril de 2020.
- ✓ Acuerdo 030-037-2020 del 12 de mayo del 2020: Incremento del subsidio para los hogares beneficiados a través del PHC de forma temporal.

Atentamente,

SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES

Adrián Mazón Villegas
Director General de Fonatel a.i.