

MEMORÁNDUM

MICITT-DEMT-MEMO-018-2020

Para: Edwin Estrada Hernández, Viceministro de Telecomunicaciones
Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones

De: Angélica Chinchilla Medina, Directora,
Dirección de Evolución y Mercado de Telecomunicaciones

Fecha: 25 de mayo de 2020

Asunto: Entrega de reporte técnico sobre los argumentos expuestos por la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL) en el oficio N° 03871-SUTEL-CS-2020 de fecha 06 de mayo de 2020.

Estimado don Edwin

En atención a la instrucción de generar un reporte técnico sobre los argumentos expuestos por la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL) en el oficio N° 03871-SUTEL-CS-2020 de fecha 06 de mayo de 2020, dirigido al señor Luis Adrián Salazar Solís, Ministro de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones, remito lo solicitado. El análisis se estructura según los elementos planteados por la SUTEL en la nota de referencia.

a. Sobre la disposición al trabajo interinstitucional conjunto

En lo que refiere al ámbito técnico se ha procurado mostrar gran apertura en trabajar conjuntamente con las contrapartes de la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL), siempre en un marco de respeto y profesionalismo, prueba de ello son los reiterados espacios de trabajo que se han generado entre ambas instituciones que no son de data reciente, sino que ha sido la tónica a lo largo de los años.

En estos espacios nuestra consigna ha sido desde el respectivo ámbito de competencias, la generación de soluciones, con el fin de acelerar el cumplimiento de las metas trazadas y asegurar el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones 2015-2021.

En ese marco de coordinación y articulación, la CGR emitió en el año 2015, el informe N° DFOE-IFR-IF-6-2015 denominado: "*Auditoría de carácter especial sobre los proyectos financiados con recursos del Fondo Nacional de Telecomunicaciones (FONATEL)*", que puntualmente establece en el apartado 4.1 una disposición de acatamiento conjunto para MICITT y SUTEL. Esa disposición buscaba establecer un procedimiento que permitiera llevar a cabo la formulación conjunta de las metas a considerar en el Plan





MEMORÁNDUM

Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones (PNDT) de forma abierta y participativa, así como la definición del Plan Anual de Programas y Proyectos (PAPyP), instrumento que debe reflejar lo contenido en el PNDT. Dicho procedimiento fue elaborado y presentado de forma conjunta, a la CGR en abril de 2016 y, nuevamente a partir de la articulación interinstitucional en 2018, ambas entidades avalaron una actualización de este, en aras de continuar mejorando los procesos y los canales de comunicación entre ambas instituciones.

En atención a dicho procedimiento el equipo de la Dirección de Evolución y Mercado de Telecomunicaciones, con su apoyo y el de su despacho se ha mantenido anuente a colaborar en todo lo que se encuentra a nuestro alcance para la consecución de las metas que han sido definidas en el PNDT, para lo cual se han realizado un incontable número de acercamientos con las instituciones contrapartes de metas, así como con la SUTEL, tanto de forma conjunta como individual, todo ello con la finalidad de identificar de forma proactiva y oportuna posibles elementos que puedan implicar un retraso en el cumplimiento de los objetivos trazados.

Por ello, queda demostrado que el equipo técnico de esta Rectoría siempre ha honrado su compromiso de trabajar y colaborar, compromiso que se reiteró en el marco de las reuniones llevadas a cabo en el primer bimestre de este año, y que renovamos una vez más.

b. Sobre la entrega oportuna de información de calidad

Es necesario hacer referencia a la entrega de información que SUTEL remite a la Rectoría, entre la que destacan respuestas a solicitudes puntuales de MICITT, informes semestrales de rendición de cuentas del FONATEL, reportes sobre el avance en la ejecución de las metas del PNDT, reportes sobre el cumplimiento de metas para el Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública, la propuesta de Plan Anual de Programas y Proyectos (PAPyP) para determinar su alineamiento con el PNDT, según lo definido en el “Procedimiento para la definición de objetivos y metas del PNDT con cargo a Fonatel y Definición del Plan de Programas y Proyectos”, suscrito entre el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones y la Superintendencia de Telecomunicaciones, entre otros.

En la mayoría de los requerimientos de información que se realizan, por ejemplo los efectuados mediante oficios N° MICITT-DVT-OF-015-2020, MICITT-DVT-OF-035-2020 y MICITT-DVT-OF-054-2020, se establecen plazos específicos de entrega, los cuales, en el caso de los Planes Nacionales no solo aplican para la SUTEL sino para toda la institucionalidad pública, y deben ser atendidos en tiempo y forma, pero la única institución que incumple con dichos plazos es SUTEL, tal es el caso de los reportes anuales con corte al 31 de diciembre de cada año. Siendo conscientes que los plazos son cortos, la Rectoría otorga la extensión de plazo que siempre solicita SUTEL, sin embargo, a pesar del tiempo adicional brindado



MEMORÁNDUM

de manera deferente, la información no se recibe de forma oportuna, y además llega incompleta o sin la calidad necesaria, y lamentablemente debo indicar que esta práctica se ha vuelto la regla y no la excepción.

En ese sentido, se puede revisar todos los oficios que esta Rectoría ha remitido en distintos procesos, haciendo un llamado a mejorar la calidad de la información, pero cito como ejemplos, el oficio N° MICITT-DVT-OF-797-2018 de fecha 02 de noviembre de 2018, referido a las observaciones en el marco de la consulta del proceso para la definición de la contribución parafiscal, en el cual se enumeran las inconsistencias en los datos, que podrían obedecer a errores materiales, pero que también se ha convertido en práctica reiterada; el oficio N° MICITT-DM-OF-687-2019 de fecha 28 de octubre de 2019, mediante el cual se remite el “Análisis del Informe Semestral de Administración del Fondo Nacional de Telecomunicaciones (FONATEL). Periodo: enero a junio 2019” en el que se indican aspectos relativos a la calidad de la información; y de data más reciente el oficio N° 00945-SUTEL-SCS-2020 del 3 de febrero de 2020 (acuerdo 010-010-2020 del 31 de enero del 2020), del cual se hace referencia en su nota N° 03871-SUTEL-CS-2020 de fecha 06 de mayo de 2020, en el que textualmente se indica:

*“Esta Superintendencia mediante oficio N°00945-SUTEL-SCS-2020 del 3 de febrero de 2020 (acuerdo 010-010-2020 del 31 de enero del 2020), atendió la solicitud de la Rectoría realizada en la “mesa de trabajo” del 29 de enero del 2020, **remitiendo información** con datos al cierre de diciembre del 2019, **según el siguiente detalle:***

- i. Informes semestrales de Fonatel (2013-2018). Periodo 2019, según estados financieros del fidecomiso (FID-093-2020 / NI-00389-2020).*
- ii. Informe de avance de Programas y Proyectos 2019, Fiduciario y Unidad de Gestión 1, diciembre 2019 (FID-00205-2020/ NI-00704-2020).*
- iii. Informe de avance de Programas y Proyectos 2019, Fiduciario y Unidad de Gestión 2, diciembre 2019 (FID-0043-2020/ NI-00212-2020).*
- iv. Informe de avance de Programas y Proyectos 2019, Fiduciario y Unidad de Gestión 3, diciembre 2019 (FID-0071-2020 / NI-00278-2020).*
- v. Estados Financieros remitidos por el Fideicomiso mediante oficio FID-093-2020 / NI-00389-2020.” (El resaltado no es del original)*

Efectivamente, el oficio N° 00945-SUTEL-SCS-2020 del 3 de febrero de 2020 (acuerdo 010-010-2020 del 31 de enero del 2020), fue recibido con un archivo adjunto en formato ppt, con cifras consolidadas, presentadas incluso en las reuniones en Casa Presidencial que SUTEL refiere en su nota, no obstante, por la forma en que se consigna en el oficio la referencia a la documentación, induce a la interpretación



MEMORÁNDUM

que los documentos enumerados resultan parte integral del oficio notificado, sin embargo, no se encontraban adjuntos, únicamente, se recibió el archivo en formato ppt, con las cifras consolidadas. Es menester acotar que, como resultado del análisis preliminar y de las propias observaciones que se nos indicó se hicieron en la reunión referida por SUTEL y en la que se presentaron los datos, estos requieren ser verificados, y por ello se emitió desde su despacho el oficio N° MICITT-DVT-OF-067-2020 de fecha 11 de febrero de 2020.

En el oficio N° 03435-SUTEL-CS-2020 de fecha 21 de abril de 2020 afirman que *“la información sobre el Fondo ha estado siempre disponible para el Gobierno por medio de la Rectoría que lidera. Además, la Sutel ha remitido, proporcionado y presentado en la mesa de trabajo los datos y documentados oficiales con información actualizada en forma y tiempo.”* Asimismo, se apunta que sobre los datos suministrados por SUTEL sobre el Programa 4: *“la información remitida coincide con la entregada vía correo electrónico el pasado 5 feb. 2020 a d. Angélica Chinchilla.”* y seguidamente señalan que *“el documento remitido hoy incluye la información completa de los(sic) respecto a las solicitudes, el resumen económico de los costos, así como la identificación por cartel de cuales corresponden a una eventual ampliación de metas del PNDT.”* Efectivamente, se recibió la información que referencian del 05 de febrero, misma que fue sometida a revisión, y debo indicar que esa información suministrada el 05 de febrero tiene diferencias con la suministrada el 20 de abril de 2020, por lo cual no es la misma.

En oficio N° 03824-SUTEL-CS-2020 de 04 de mayo de 2020, se especifica que mediante oficio N° 03435-SUTEL-CS-2020 de fecha 21 de abril de 2020 se aclaran los puntos contenidos en el oficio N° MICITT-DVT-OF-177-2020 de fecha 21 de abril de 2020, no obstante, el punto 4 no fue atendido.

En el oficio N° 03871-SUTEL-CS-2020 de fecha 06 de mayo de 2020, que origina este reporte se menciona que se ha realizado la atención de información del MICITT mediante oficio N° 03199-SUTEL-CS-2020 de fecha 14 de abril de 2020 y enumeran el detalle; sobre el particular debemos aclarar que efectivamente, SUTEL entregó la información, pero incompleta y con errores materiales, por ejemplo, se hace referencia en la página 3, al monto correspondiente al Programa 5, en el cual se consigna un dato incorrecto que afecta la suma total en la tabla.

Como es de su conocimiento, MICITT es uno de los ministerios con menor asignación de recursos, limitación que se compensa con el empeño y entusiasmo que tienen nuestros equipos de trabajo que en muchas ocasiones debe atender tareas fuera del horario laboral formalmente establecido, porque tienen un alto nivel de compromiso. Lamentablemente, debemos invertir los recursos valiosos pero escasos, en validar y verificar la información que se nos suministra por parte de SUTEL. De manera reiterada, la SUTEL presenta datos distintos a los facilitados de forma previa, por lo nos vemos obligados a realizar un análisis más profundo y comparativo entre la diferente información facilitada, y en muchos casos, los documentos se facilitan en formatos no editables o sin las fórmulas con las que se realizan los cálculos,





MEMORÁNDUM

como por ejemplo el archivo en formato PDF que contiene los 17 escenarios borrador de flujos de caja que se mencionan en la nota de SUTEL, pese a nuestra petición expresa de que se compartieran de forma editable. Todo, ello redundaría en ser menos efectivos y eficaces en nuestros procesos.

El tema de la calidad de la información que genera SUTEL, es también criterio de la propia CGR, en el más reciente informe N° DFOE-IFR-IF-00001-2020, denominado “Informe de Auditoría sobre la eficacia de los proyectos financiados con recursos del Fonatel” indicó que:

*“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.**” (El resaltado no es del original).*

Así las cosas, es necesario que se valoren los atributos de calidad de la información que suministra SUTEL.

c. Sobre los datos de los recursos

Según los propios datos suministrados por SUTEL, en el oficio N° 03435-SUTEL-CS-2020 de fecha 21 de abril de 2020, el fondo ha recibido en el periodo 2012-2019, un total aproximado de \$563 millones de dólares, es decir 8 años después se han ejecutado \$130 millones de dólares y se tiene en el patrimonio cerca de \$360 millones.

Nuestro interés de contar con información detallada tiene como objeto cumplir con los principios constitucionales de rendición de cuentas y transparencia frente a los órganos de control y a las solicitudes de información que se nos realiza desde los despachos tanto suyo como del ministro, para lo cual hemos propuesto que mediante una operación matemática simple y clara, se pueda explicar que según los propios datos suministrados por SUTEL el fondo tiene registrados \$563 millones de ingresos, que se han invertido \$130 millones considerados como egresos, que se tiene en el patrimonio un monto que debería ser \$433 millones y qué de ese monto se tiene comprometido. Sin embargo, siendo que el patrimonio debería arrojar un dato diferente, la SUTEL no aclara por qué tan solo se reportan como recursos en el patrimonio \$360 millones, considerando que la diferencia, resulta cercana a los \$73 millones. Específicamente, esta discrepancia entre lo ingresado y lo gastado, es el tipo de dato que tanto usted, como el señor Ministro nos solicitan y que desafortunadamente no contamos en la Rectoría.

Como es de su conocimiento, hemos solicitado que nos indiquen cuánto es la suma total de los compromisos de los proyectos, es decir la sumatoria de la totalidad de los costos de cada proyecto, pero



MEMORÁNDUM

las cifras que nos suministran varían porque son consideradas estimaciones, aspecto que entendemos en las cifras a futuro, pero que no debe ser el mismo supuesto para recursos ya ejecutados. Esto implica que no hay certeza real sobre el costo de los proyectos, dado que en algunos instrumentos se indica \$431 millones, en otros \$454 millones según la sumatoria que se obtiene de los datos suministrados en el oficio N° 03435-SUTEL-CS-2020 de fecha 21 de abril o bien \$508 millones como se reporta en la documentación que se presentó en consulta pública referente a la propuesta de fijación de la contribución especial parafiscal al Fondo Nacional de Telecomunicaciones (FONATEL) correspondiente al período fiscal 2019, pagadero 2020.

Lamentablemente, a la fecha no ha sido posible contar con esos datos, pese a que en los análisis que les hemos hecho llegar sobre los diferentes informes que nos suministran lo hemos advertido.

Sobre los datos facilitados por SUTEL en el oficio N° 03435-SUTEL-CS-2020 de fecha 21 de abril, entendemos perfectamente, lo manifestado en cuanto a que en el *“cuadro resumen remitido por MICITT se pierde la desagregación anual de ingresos y egresos que se detalla en la proyección del flujo de caja.”* No obstante, las cifras presentadas en el cuadro no coinciden y además no logran dar cuenta de la clasificación de los recursos.

En materia de proyectos se debe contar con un flujo estimado de ingresos y costos de un proyecto, lo cual responde al flujo presentado por SUTEL, pero para la toma de decisiones se requiere conocer los ingresos totales del fondo, los recursos ejecutados, para obtener el saldo disponible. Esta información nos permite una mejor toma de decisiones y hacer una efectiva rendición de cuentas.

d. Sobre el cumplimiento y solicitud de modificaciones de metas

Sobre las metas, siempre es fundamental tener en consideración el contexto sobre el que se generan y toman decisiones, como un mecanismo para lograr determinar si vamos o no por la ruta correcta. Como es de conocimiento de SUTEL, el PNDT 2015-2021 fue publicado en octubre de 2015, las metas con cargo a FONATEL fueron formuladas por SUTEL, y fueron definidos los plazos de su cumplimiento a partir de la planificación definida por SUTEL, lo cual decantó en que se planteara para **el año 2017 un total de 184 distritos** con áreas geográficas sin conectividad o con conectividad parcial, o parcial ampliada con acceso a servicios de voz y datos; **240 puntos de acceso gratuito a Internet** para la población en espacios públicos; que para el **2018 tendríamos un total de 140 496 hogares** distribuidos en el territorio nacional con subsidio para el servicio Internet y un dispositivo para su uso, y **40 000 dispositivos** de conectividad entregados a CPSP.

En virtud del incumplimiento de las metas y ante una recomendación de esta Rectoría y de sus equipos técnicos, de valorar la planificación efectuada, SUTEL presenta una solicitud de modificación de metas



MEMORÁNDUM

que se avala mediante oficio N° MICITT-DVT-OF-270-2019 de fecha 19 de marzo de 2019, gracias a lo cual se logra reflejar un mayor nivel de avance en los proyectos, tal y como lo acota la propia CGR en su informe N° DFOE-IFR-IF-00001-2020, denominado “Informe de Auditoría sobre la eficacia de los proyectos financiados con recursos del Fonatel”.

Con gran mística, hemos atendido todas las solicitudes de modificación de metas presentadas por SUTEL, para lo cual se han llevado reiteradas reuniones de trabajo entre representantes de ambas instituciones, en las cuales el equipo del MICITT ha brindado asesoramiento en cuanto a los elementos mínimos y necesarios para gestionar las solicitudes de modificación de metas del PNDT vigente. Un recuento de todas las solicitudes de modificación se realizó mediante oficio N° MICITT-DVT-OF-019-2020 de fecha 07 de enero de 2020.

Esta Rectoría, ha emitido en todas las oportunidades, recomendaciones a la SUTEL en cuanto a los ajustes que se requieren en la información que se presenta para solicitar modificaciones, a la viabilidad de las propuestas, y a los posibles riesgos. Hemos revisado con sumo cuidado la documentación que se nos suministra, en las incontables sesiones de trabajo desde el año 2015, invirtiendo una inmensa cantidad de recursos para lograr el objetivo.

Hemos invertido gran esfuerzo porque el PNDT es un instrumento vivo que evoluciona de la misma manera que lo hace el sector, pero a su vez por un mandato legal, que establece que se debe responder a una visión de desarrollo de corto, mediano y largo plazo, para lo cual el ejercicio de planificación y programación responsable, oportuna y de alto nivel profesional, es piedra angular. Las modificaciones que se le han realizado a la fecha responden a una metodología robusta, rigurosa y apegada a la ciencia y la técnica, que además responde a los llamados de atención que en el pasado nos ha hecho la propia CGR.

La información no se analiza a la ligera, los equipos técnicos están altamente comprometidos con su trabajo y con el país, de manera que desde el ejercicio de las atribuciones de formulación y seguimiento de la política pública, se logre materializar que los beneficios de la sociedad de la información lleguen a toda la población y, particularmente a quienes más lo necesitan.

Reiteradamente, se le ha manifestado a SUTEL que se requiere hacer un ejercicio efectivo de planificación, porque para obtener resultados oportunos como los que requiere nuestro país, la planificación objetiva y responsable es piedra angular del proceso, lamentablemente, la información y los documentos que nos suministran no atienden los requerimientos establecidos en la “*Metodología de Seguimiento, Evaluación y Modificaciones del PNDT 2015-2018*”, ni las recomendaciones realizadas en las sesiones de trabajo por el equipo del MICITT, ni se presentan con la calidad requerida, lo cual en suma se convierte en una limitante para avanzar en los procesos, aspectos que han sido comunicados a SUTEL en todas las oportunidades.



MEMORÁNDUM

En cuanto a la referencia sobre el incremento de hogares conectados, es necesario acotar que el incremento fue solicitado por el Instituto Mixto de Ayuda Social, y ya se encontraba en valoración antes de la situación del COVID-19, y esperamos a la brevedad concluir el análisis, para que se ejecute en su totalidad antes del 2021, dado que somos conscientes que las necesidades de las familias en condición de vulnerabilidad se deben atender con la mayor diligencia posible. No omito manifestar que para este análisis se encuentra pendiente la atención del punto 2 enunciado en el oficio N° MICITT-DVT-OF-569-2019-SUTEL, en donde se solicita informar a la Rectoría si en la propuesta de aumento del periodo por 2 años más del Programa Hogares Conectados, se valoró una reducción en cuanto a los montos que las familias deberán cancelar o bien si se reduce el monto que se le debe pagar al operador, esto por cuanto, en la nota remitida por SUTEL a la Rectoría, se consignó que para el caso de la extensión del subsidio de las familias cuyos contratos caducaban en 2019, no se tendría impactos en el presupuesto del proyecto.

e. Sobre el apoyo de SUTEL a la formulación del proyecto Red Educativa

Sobre la referencia al proyecto de la Red Educativa Bicentenario, indican que se encuentra pendiente que se defina el rol de la SUTEL en el proyecto, al respecto, es menester indicar que hemos remitido los oficios N° MICITT-DVT-OF-097-2020, de fecha 16 de marzo de 2020, N° MICITT-DVT-OF-104-2020 de fecha 18 de marzo de 2020, N° MICITT-DVT-OF-105-2020 de fecha 18 de marzo de 2020 y N° MICITT-DVT-OF-108-2020 de fecha 19 de marzo de 2020, de los cuales a la fecha no hemos recibido réplica sobre el contenido, y tanto MICITT como el MEP estamos a la espera de que SUTEL brinde respuestas oportunas, que resultan imperantes para poder avanzar y no se omite indicar que desde el año anterior se han venido atendiendo todos los requerimientos de información y aclaración solicitados por SUTEL. Recientemente, se recibió el oficio N° 04297-SUTEL-CS-2020 de fecha 18 de mayo de 2020, en el que se indica que:

*“A partir de tales insumos, la Dirección General de Fonatel (DGF) inició el día de hoy, el análisis respectivo, y en los próximos días estarán presentando al Consejo **un informe integral que permita atender sus solicitudes** de; una aproximación la infraestructura requerida, plazos para la ejecución del proyecto, costos y viabilidad legal, de manera que podamos contar con una propuesta; técnicamente viable y factible jurídica y financiera.” (El resaltado no es del original)*

Así las cosas, lo indicado por SUTEL en dicha nota no es coincidente con que se afirme que por parte del Poder Ejecutivo no se ha hecho la definición de roles, siendo que se tienen pendiente respuestas por parte de SUTEL.



MEMORÁNDUM

f. Sobre ausencia de respuestas

Aunado al punto anterior, SUTEL reitera que han entregado toda la información que se les solicita, sobre el particular hago una pequeña referencia de las consultas que se han remitido en el periodo enero 2020 a la fecha y sobre las cuales estamos no sea recibido respuesta:

- Conectividad a totalidad de los CECI (MICITT-DVT-932-2019, de fecha 11 de octubre de 2010, MICITT-DVT-OF-040-2020 de fecha 13 de enero de 2020, MICITT-DVT-OF-086-2020 de fecha 03 de marzo de 2020).
- Listado de las instituciones que han remitido iniciativas o solicitudes para la incorporación a los programas de FONATEL, con el número de oficio, solicitud realizada y estatus. (MICITT-DVT-OF-068-2020 de fecha 11 de febrero de 2020).
- Estatus del Convenio entre CONARE y SUTEL para la disponibilidad de la Red Eduroam en el Programa 4. (MICITT-DVT-OF-095-2020, de fecha 13 de marzo de 2020).
- Estatus Convenio CONAPDIS-SUTEL. (MICITT-DVT-OF-099-2020, de fecha 17 de marzo de 2020).
- Datos referidos a información financiera que aún no ha sido atendida por SUTEL. (MICITT-DVT-OF-102-2020, de fecha 17 de marzo de 2020).
- Consultas sobre el Programa 1. (MICITT-DVT-OF-104-2020, de fecha 18 de marzo de 2020)
- Oficios sobre el Proyecto de Red Educativa (MICITT-DVT-OF-097-2020, de fecha 16 de marzo de 2020, N° MICITT-DVT-OF-104-2020 de fecha 18 de marzo de 2020, N° MICITT-DVT-OF-105-2020 de fecha 18 de marzo de 2020 y N° MICITT-DVT-OF-108-2020 de fecha 19 de marzo de 2020.)
- Respuesta sobre situación de Territorio Indígena Maleku. (MICITT-DVT-OF-125-2020, de fecha 02 de abril de 2020).
- Incremento de las velocidades de acceso y servicio universal, realizado en varios oficios desde enero de 2019.

Espero que lo anterior atienda su requerimiento, en caso de necesitar alguna aclaración quedo a su disposición.

Cordialmente,

