

**UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE CIENCIAS POLÍTICAS**

**LA APERTURA DE LAS TELECOMUNICACIONES
EN COSTA RICA Y LAS POLÍTICAS
INSTITUCIONALES DEL INSTITUTO
COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD**

(Agosto 2008 - Mayo 2010)

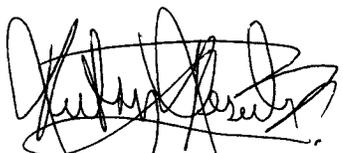
**(Tesis de grado para optar por la Licenciatura en
Ciencias Políticas)**

***Estudiante: Diorella Sáenz Fdz.
Carné: 983243***

San José, julio del 2013

**La Apertura de las Telecomunicaciones en Costa Rica y las Políticas Institucionales del
ICE (Agosto 2008- Mayo 2010)**

Esta tesis fue aprobada por la Comisión de Trabajos Finales de Graduación de la escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica, como requisito para optar por el grado de licenciatura en dicha carrera, y por el Tribunal Examinador en su defensa pública.



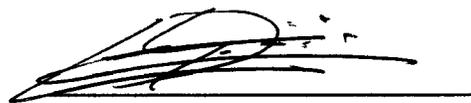
Dr. Rotsay Rosales Valladares
Presidente Tribunal Examinador



M.Sc. Luz Marina Vanegas Avilés
Directora de T. F. G.



Dra. Ana María Botey Sobrado
Miembro Comité Asesor



M.B.A. César Zúñiga Ramírez
Miembro Comité Asesor



Licda. Argentina Artavia Medrano
Profesora Invitada



Bach. Diorella Sáenz Fernández
Sustentante

San José, 27 de julio del 2013

Señores:

Facultad de Ciencias Sociales

Escuela de Ciencias Políticas

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

Estimados señores:

He revisado y corregido los aspectos referentes a la estructura gramatical, ortografía, puntuación, redacción y vicios del lenguaje de la Tesis de Graduación para optar por la Licenciatura en Ciencias Políticas, denominada **“LA APERTURA DE LAS TELECOMUNICACIONES EN COSTA RICA Y LAS POLÍTICAS INSTITUCIONALES DEL INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD (AGOSTO 2008- MAYO 2010)”** elaborada, por la estudiante **Diorella Sáenz Fernández**, por lo tanto, puedo afirmar que está escrita correctamente, según las normas de nuestra Lengua Materna.

Respeté, a lo largo del trabajo, el estilo de los autores.

Atentamente,

Profesor


Carlos M. Barrantes Ramírez

Filólogo

Cédula 1-0312-0358

Carné afiliado 16308

DEDICATORIA

A mi papá Francisco, a mi mamá Ana María, a mis hermanos Francella y Esteban; a mi esposo Víctor y a mi madrina Vilma, por motivarme a alcanzar mis metas.

A Carola.

Agradecimiento

Mi agradecimiento, en primer lugar, a Dios Todopoderoso, con Él todo lo puedo.

A mi papá y a mi mamá, por darme las herramientas del conocimiento como la más grande herencia, por su dedicación y soporte, por su paciencia, por su amor y constancia, y por todas las cosas que me han inculcado para ser mejor, no tengo palabras para agradecerles todo lo que me brindan. A mis hermanos por estar siempre conmigo, por brindarme su cariño y motivación. A mi esposo por toda su ayuda, su entusiasmo, por su perseverancia, su amor, y por ser con quién comparto todos mis sueños y logros. A mi madrina por darme su apoyo incondicional.

Agradezco a las autoridades y compañeros del ICE, que me brindaron sus valiosos aportes para realizar este trabajo; don Abraham Madrigal, don Marco Retana, don Gerardo Fumero y demás funcionarios de la institución, que formaron parte de este proyecto, y agradezco profundamente la ayuda de mi padrino Guillermo Sáenz.

A mis profesores de Ciencias Políticas y de la Facultad de Ciencias Sociales, en especial a Luz Marina Vanegas, César Zuñiga y Ana María Botey, por el apoyo y dirección que me ofrecieron para culminar este proyecto. Argentina Artavia y Rotsay Rosales por sus valiosos aportes.

TABLA DE CONTENIDO

DEDICATORIA.....	I
AGRADECIMIENTO.....	II
TABLA DE CONTENIDO.....	III
RESUMEN DE LA INVESTIGACIÓN.....	VII
ACRÓNIMOS	IX
INTRODUCCIÓN.....	1
1. JUSTIFICACIÓN.....	1
2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	6
3. OBJETIVOS.....	17
3.1 OBJETIVO GENERAL.....	17
3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	18
4. HIPÓTESIS.....	18
5. OPERACIONALIZACIÓN.....	20
CAPÍTULO PRIMERO: PERSPECTIVA TEÓRICA. EL ICE EN EL JUEGO DEL SISTEMA POLÍTICO DE COSTA RICA.....	24
1. LA DINÁMICA DEL ICE DESDE LA OBSERVACIÓN DE SU ENTORNO.....	24
2. EL ROL DEL ICE EN EL MODELO POLÍTICO Y DE DESARROLLO DE COSTA RICA.....	27
3. LA GESTIÓN GERENCIAL DEL ICE A LA LUZ DE SU DINÁMICA Y SU ROL EN COSTA RICA.....	30
CAPÍTULO SEGUNDO: ANTECEDENTES. LA EVOLUCIÓN DEL ICE EN LA DINÁMICA POLÍTICA DE COSTA RICA (1949-2008).....	35
1. LA CREACIÓN DEL ICE Y SU MARCO LEGAL FUNDACIONAL (1949).....	35
2. EL ICE Y EL MODELO DE DESARROLLO NEO EXPORTADOR DE COSTA RICA (1982 - 1999).....	40
3. EL “COMBO ICE” (2000).....	45
4. EL PROCESO DE NEGOCIACIÓN DEL TLC, EL REFERÉNDUM Y LA PROMULGACIÓN DE LAS LEYES N°8642 Y N°8660 (2003-2008).....	51
4.1 EL PROCESO DE NEGOCIACIÓN DEL TLC (2001-2007).....	52
4.2 EL REFERÉNDUM.....	55
4.3 LA PROMULGACIÓN DE LAS LEYES N°8642 Y N°8660 (2008).....	57
CAPÍTULO TERCERO. EL DEBATE NACIONAL Y LA SITUACIÓN DE LOS CIUDADANOS COMO USUARIOS DE LOS SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES EN COSTA RICA.....	62
1. EL DEBATE NACIONAL DEL TLC Y DE LOS NUEVOS COMPROMISOS EN MATERIA DE TELECOMUNICACIÓN.....	62
1.1 LA ACTUACIÓN DE LA CIUDADANÍA FRENTE A LA APROBACIÓN DEL TLC.....	63
1.2 LA CIUDADANÍA FRENTE AL CAMBIO EN EL MARCO JURÍDICO DE LAS TELECOMUNICACIONES.....	70
1.2.1 LIBERTAD DE PENSAMIENTO Y EXPRESIÓN.....	74
1.2.2 DERECHO A LA INFORMACIÓN.....	74
1.2.3 DERECHO A LA PRIVACIDAD DE LAS COMUNICACIONES Y CONFIDENCIALIDAD DE LOS DATOS PERSONALES.....	74
1.2.4 DERECHO A LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL.....	75

1.2.5	DERECHO A LA LIBERTAD DE CONTRATACIÓN	75
1.2.6	DERECHOS DE LIBRE COMPETENCIA Y DEFENSA EFECTIVA DEL CONSUMIDOR ...	76
1.2.7	DERECHO A LA EFICIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN.....	76
1.2.8	DERECHO A LA PUBLICIDAD DE LAS ACCIONES DEL ESTADO.....	76
2.	CONCLUSIONES.....	77
CAPÍTULO CUARTO. EL NUEVO MARCO LEGAL DEL INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD		80
1.	EL CAPÍTULO 13 DEL TLC: COMPROMISOS DEL PAÍS EN TELECOMUNICACIONES	80
2.	EL NUEVO MARCO LEGAL Y LAS IMPLICACIONES PARA EL ICE.....	83
2.1	LA LEY DE FORTALECIMIENTO Y MODERNIZACIÓN DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS DEL SECTOR TELECOMUNICACIONES N°8660	86
2.1.1	INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD	89
2.1.1.1	COMPETENCIAS DEL ICE Y AUTORIZACIONES LEGALES	90
2.1.1.1.1	TELEFONÍA BÁSICA TRADICIONAL	91
2.1.1.1.2	ASOCIACIÓN EMPRESARIAL	91
2.1.1.1.3	CONTRATOS DE FIDEICOMISO Y COMPRAS VERDES.....	92
2.1.1.1.4	LIBERALIZACIÓN A RESTRICCIONES DE INVERSIÓN Y ENDEUDAMIENTO.....	92
2.1.1.1.5	INSTRUMENTOS FINANCIEROS.....	94
2.1.1.1.6	POLÍTICA DE RECURSOS HUMANOS.....	94
2.1.1.1.7	RÉGIMEN ESPECIAL DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA.....	95
2.1.1.1.8	RENDICIÓN DE CUENTAS.....	97
2.1.1.1.9	MANEJO DE INFORMACIÓN CONFIDENCIAL	98
2.2	LA LEY GENERAL DEL TELECOMUNICACIONES N° 8642	99
2.2.1	REGULACIONES INICIALES DE CARÁCTER GENERAL.....	101
2.2.2	REGULACIONES PROPIAS A LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO	108
2.2.2.1	PRIVACIDAD DE LAS COMUNICACIONES Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES.....	108
2.2.2.2	DATOS DE TRÁFICO Y LOCALIZACIÓN	108
2.2.2.3	COMUNICACIONES NO SOLICITADAS.....	109
2.2.2.4	DERECHOS DE USUARIOS FINALES DE TELECOMUNICACIONES	109
2.2.2.5	CONTRATOS DE ADHESIÓN.....	113
2.2.2.6	VÍAS DE RECLAMACIÓN.....	113
2.2.3	REGULACIONES PARA LA COMPETENCIA	113
2.2.3.1	OBLIGACIONES DE LOS OPERADORES Y PROVEEDORES.....	113
2.2.3.2	OBLIGACIONES DE LOS OPERADORES Y PROVEEDORES.....	114
2.2.3.3	RÉGIMEN DE COMPETENCIA	115
2.2.3.4	RÉGIMEN DE ACCESO E INTERCONEXIÓN Y CÁNONES DE TELECOMUNICACIONES	115
2.2.3.5	ACUERDOS DE ACCESO E INTERCONEXIÓN	115
2.2.3.6	CANON DE REGULACIÓN Y DE RESERVA DEL ESPECTRO	116
2.2.4	RÉGIMEN SANCIONATORIO	117
3.	EL ANTIGUO MARCO LEGAL: LA LEY DE CREACIÓN N° 449 Y SU REFORMA CON LA LEY N° 3226.....	118
3.1	LEY DE CREACIÓN DEL INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD (ICE) N° 449.....	118
3.1.1	CREACIÓN Y PROPÓSITOS	119
3.1.1.1	. FACULTADES.....	120
3.1.1.2	. ORGANIZACIÓN Y ADMINISTRACIÓN	120
3.1.1.3	. PATRIMONIO Y UTILIDADES.....	121
3.1.2	. LEY N° 3226: REFORMA A LA LEY DE CREACIÓN DEL ICE.....	122
3.1.2.1	. CAPÍTULO II.....	123
3.1.2.2	. CAPÍTULO III	124
3.1.2.3	. CAPÍTULO IV.....	124
3.1.2.4	. CAPÍTULO IV.....	125
4.	COMPARACIÓN ENTRE LAS LEYES 8660, 8642 Y 449.....	125

5. CONCLUSIONES.....	127
CAPÍTULO QUINTO. ANÁLISIS INTERNO DEL ICE: POLÍTICAS INSTITUCIONALES EN TELECOMUNICACIONES Y EL NUEVO MARCO LEGAL.....	131
1. PRELUDIO METODOLÓGICO.....	132
2. FUNCIONAMIENTO DE LA ESTRATEGIA DEL ICE PARA CUMPLIR CON EL MARCO LEGAL ORIGINAL DE LA LEY N° 449.....	134
3. LA IMPLEMENTACIÓN DEL NUEVO MARCO LEGAL Y EL INICIO DE LOS CAMBIOS EN EL ICE. 136	
3.1 EL CONOCIMIENTO DE LAS LGT Y LA LFM Y PROCESO DE TOMA DE DECISIÓN DE LAS POLÍTICAS PARA ACATARLAS.	137
3.2 PRIMEROS AJUSTES PARA ADECUARSE AL NUEVO MARCO LEGAL (LGT Y LFM); ANÁLISIS DE ESCENARIOS DE CAMBIO.	139
4. IDENTIFICACIÓN DE LAS POLÍTICAS INSTITUCIONALES DEL ICE PARA CUMPLIR CON EL NUEVO MARCO LEGAL	144
4.1 POLÍTICAS EN MATERIA DE FINANZAS	144
4.2 POLÍTICAS EN MATERIA DE SERVICIO AL CLIENTE.....	149
4.3 POLÍTICAS EN MATERIA DE GESTIÓN OPERATIVA.....	153
4.4 POLÍTICAS EN MATERIA DE RECURSOS HUMANOS.....	159
5. LOS PROBLEMAS SURGIDOS EN LA FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS PARA ATENDER LA LGT Y LA LFM.....	162
6. LA PERMEABILIDAD DEL PLAN ESTRATÉGICO A LOS MANDOS MEDIOS Y FUNCIONARIOS DEL ICE	168
7. POLÍTICAS CONCRETADAS ANTES DEL MES DE MAYO 2010	171
8. LAS POLÍTICAS ADOPTADAS Y EL CUMPLIMIENTO DEL MARCO LEGAL COMPUESTO POR LAS LEYES LGT Y LFM.....	174
9. HALLAZGOS CUANTITATIVOS DE LA PLANIFICACIÓN DE POLÍTICAS DEL ICE	176
9.1 RESULTADOS DE ENTREVISTAS A LOS GERENTES.....	177
9.2 RESULTADOS DE ENTREVISTAS A LOS MANDOS MEDIOS.....	179
10. CONCLUSIONES	180
CONCLUSIONES GENERALES Y RECOMENDACIONES	186
1. CONCLUSIONES.....	186
2. RECOMENDACIONES.....	196
BIBLIOGRAFÍA.....	200
ENTREVISTAS.....	207
ANEXOS	208
ANEXO 1: ESTRATEGIAS METODOLÓGICAS.....	209
1. ESTRATEGIA METODOLÓGICA.....	209
1.1 PLAN GENERAL	209
1.2 INFERENCIAS OPERATIVAS	210
1.3 MATRIZ METODOLÓGICA.....	212
ANEXO 2: HERRAMIENTAS DE INVESTIGACIÓN, ENTREVISTAS DIRIGIDAS PARA EXPERTO	214

ANEXO 3: HERRAMIENTAS DE INVESTIGACIÓN, ENTREVISTAS DIRIGIDAS PARA GERENTES	217
ANEXO 4: HERRAMIENTAS DE INVESTIGACIÓN, ENTREVISTAS DIRIGIDAS PARA MANDOS MEDIOS	221
ANEXO 5: TABLA CUANTITATIVA DE RESULTADOS DE ENTREVISTAS PARA GERENTES..	225
ANEXO 6: TABLA CUANTITATIVA DE RESULTADOS DE ENTREVISTAS PARA MANDOS MEDIOS	226

Índice de Cuadros

TABLA N° 1: COMPARACIÓN DE LAS LEYES N° 449, N° 8660 Y N° 8642	126
TABLA N° 2: POLÍTICAS FINANCIERAS ADOPTADAS POR EL INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD PARA CUMPLIR LAS LEYES LGT N° 8642 Y LFM N° 8660	149
TABLA N° 3: POLÍTICAS DE SERVICIO AL CLIENTE Y REGULACIÓN, ADOPTADAS POR EL INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD PARA CUMPLIR LAS LEYES LGT N° 8642 Y LFM N° 8660	153
TABLA N° 4: POLÍTICAS PARA SU GESTIÓN (PROCESOS), ADOPTADAS POR EL INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD PARA CUMPLIR LAS LEYES LGT N° 8642 Y LFM N° 8660	158
TABLA N° 5: POLÍTICAS EN RECURSO HUMANO ADOPTADAS POR EL INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD PARA CUMPLIR LAS LEYES LGT N° 8642 Y LFM N° 8660	162
TABLA N° 6: PRINCIPALES PROBLEMAS ENFRENTADOS POR EL ICE TELECOMUNICACIONES EN EL PROCESO DE TOMA DE DECISIÓN, ADOPCIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PARA CUMPLIR LA LGT Y LA LFM	167
TABLA N° 7: POLÍTICAS DEL PLAN ESTRATÉGICO DEL ICE SECTOR TELECOMUNICACIONES, QUE SE LOGRARON CONCRETAR Y FINALIZAR ANTES DEL MES DE MAYO 2008.	173
TABLA N° 8: CONOCIMIENTOS GENERALES DEL MARCO LEGAL DEL ICE	177
TABLA N° 9: CONOCIMIENTO DE GERENTES SOBRE LA APLICACIÓN DE POLÍTICAS EN EL ICE	178
TABLA N° 10: CONOCIMIENTO DE MANDOS MEDIOS SOBRE LA APLICACIÓN DE POLÍTICAS EN EL ICE	179
TABLA N° 11: CONSIDERACIONES DE LOS MANDOS MEDIOS SOBRE LA APLICACIÓN DE POLÍTICAS EN EL ICE	180

Resumen de la Investigación

La evolución tecnológica y de los mercados, la globalización, la integración de la sociedad, las nuevas tecnologías de telecomunicaciones y el cambio en el modelo de desarrollo de Estado, así como el cambio en la legislación que lo rige, han obligado al Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) a realizar cambios en su paradigma y a establecer políticas para atender ese nuevo marco legal.

La apertura del mercado de las telecomunicaciones en Costa Rica, se concretó a partir del referéndum al Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos de América, la aprobación de éste y la implementación de la Ley General de Telecomunicaciones N° 8642 y de la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones N° 8660, de esta forma el Instituto Costarricense de Electricidad pierde su estatus de operador monopólico en Costa Rica y, pasa a ser un operador en competencia.

La sociedad civil costarricense, por su lado, protagonizó un papel preponderante y frente a la aprobación del TLC, se fragmentó en dos polarizados grupos: el que apoyaba los cambios y el grupo de no apoyaba la aprobación del TLC.

Todo este debate social, fue fundamental en el juego de intereses que medió la coyuntura en que se negoció e implementó el TLC en Costa Rica y marcó definitivamente la dinámica gubernamental y parlamentaria del país.

Con la aprobación e implementación del TLC, Costa Rica se comprometió a impulsar la apertura de los servicios de telecomunicación de manera gradual y selectiva (incluía la telefonía celular, banda ancha y redes privadas virtuales), y se iba a realizar de conformidad con los objetivos sociales de universalidad y solidaridad; el compromiso era promulgar el marco jurídico para fortalecer y modernizar el ICE y, además, que estableciera la posibilidad y las reglas para que otros proveedores de estos servicios tuvieran acceso al mercado de las telecomunicaciones de Costa Rica.

Al implementarse el nuevo marco legal, el ICE tuvo que promover el cambio de los objetivos que le establecían su anterior marco jurídico (Ley N° 449 y afines) e iniciar el proceso de cambio para ajustarse a esa nueva legalidad. Además de empezar a trabajar para conseguir cumplirla y para afrontar los cambios que esto le traía a su entorno interno y externo.

Es por este motivo que, la Alta Gerencia del ICE definió una serie de políticas y acciones como plan de adaptación, para comenzar a cumplir con lo que las nuevas leyes solicitan y enfrentar la competencia.

ACRÓNIMOS

CGR	Contraloría General de la República
FIT	Frente Interno de Trabajadores
ICE	Instituto Costarricense Electricidad
LFM	Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones N° 8660.
LGT	Ley General de Telecomunicaciones N° 8642
MINAET	Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones
ONU	Organización Naciones Unidas
PAC	Partido Acción Ciudadana
PGR	Procuraduría General de la República
PEN	Programa Estado de la Nación
PLN	Partido Liberación Nacional
PNDT	Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones
PUSC	Partido Unidad Social Cristiana
SIICE	Sindicato de Ingenieros del Instituto Costarricense de Electricidad
SUTEL	Superintendencia de Telecomunicaciones
TIC	Tecnologías de Información y Comunicación
TLC	Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos de América (DR- CAFTA en Inglés)
TSE	Tribunal Supremo de Elecciones
UCR	Universidad de Costa Rica
UIT	Unión Internacional de las Telecomunicaciones

INTRODUCCIÓN

La evolución tecnológica y de los mercados, la globalización, la integración de la sociedad y las nuevas tecnologías de telecomunicaciones han obligado al Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) a realizar un cambio en su paradigma y a establecer políticas para atender su nuevo marco legal compuesto por las leyes N° 8642 Ley General de Telecomunicaciones y N° 8660 Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones. Por ello, se torna importante llevar a cabo una investigación en donde se analicen las políticas institucionales emitidas por la gerencia política del ICE en el Sector Telecomunicaciones, para exponer su real alcance, sus limitaciones y estudiar sus resultados, a la luz de lo que la ley le demanda.

1. JUSTIFICACIÓN

Los cambios mundiales exigen un mayor desarrollo en materia de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC's); formas de pensamiento más liberales y el proceso de globalización, en conjunto con un negocio que genera millones en ganancias a quienes explotan las telecomunicaciones, lo confirman. Costa Rica no ha sido la excepción a tales cambios y, en ese sentido, se ha visto inmersa en una serie de situaciones que han marcado hitos en los últimos años.

La apertura del mercado de las telecomunicaciones en Costa Rica, se concretó a partir del referéndum al Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos de América, la aprobación de éste y la implementación de la Ley General de Telecomunicaciones N° 8642 y de la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones N° 8660.

Originalmente, el ICE tenía el deber de explotar y ofrecer los servicios de telecomunicaciones a la sociedad costarricense desde 1949¹, pero debido a diversos factores internos y externos a la institución, y en acato con lo estipulado en el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos², es que el Gobierno de la República toma la decisión de transitar la apertura del mercado de las telecomunicaciones en nuestro país, a su vez, que el ICE cambió su modelo para responder a lo anterior.

El análisis de las políticas que ha tomado la gerencia política³ de la Institución, y que se han implementado para cumplir lo que le obliga la LGT y la LFM, es una tarea de importancia desde la óptica de la sociedad, ya que las telecomunicaciones constituyen un pilar fundamental en el desarrollo de cualquier país en materia tecnológica, social y económica; y el ICE, desde su creación hasta la actualidad,

¹ Ley de la Creación del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) N° 449 del 08 de abril del 1949 y su modificación mediante la Ley N° 3226 del 20 de octubre de 1963.

² El capítulo 13 del documento del TLC y específicamente el anexo de tal capítulo, indica que Costa Rica no privatizaría ningún servicio de telecomunicaciones si no que abriría la competencia en tres sectores: Internet, celulares y redes privadas.

³ La gerencia política o alta gerencia del Sector Telecomunicaciones del ICE, se entiende por la Presidencia Ejecutiva, Consejo Directivo, Gerente General y Subgerente de Telecomunicaciones así como los Directores de las Divisiones que conforman este sector.

tiene la tutela de este campo con servicios a la sociedad a bajo costo, de carácter universal y solidario.

Las sociedades actuales se han visto beneficiadas con el uso de las telecomunicaciones porque brindan un importante aporte en materia de tecnologías de información, que, a su vez, está relacionado con las actividades económicas, culturales y sociales. Cuando una sociedad está influenciada por las tecnologías se denomina una sociedad de la información, que se define como una sociedad centrada en la persona, integradora y que se orienta hacia el desarrollo, en donde todos los miembros pueden crear y utilizar la información y compartirla, que puedan generar posibilidades de desarrollo, sostenibilidad, mejoras en la calidad de vida, sobre la base de los propósitos de la Carta de las Naciones Unidas y en defensa de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.⁴

El proceso de comunicación, según rezan los principios del número cuatro al número seis de la Declaración de Principios de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información de la ONU⁵, es fundamental en toda organización social, consiste en una actividad humana de primera necesidad y constituye el eje central de la Sociedad de la Información. Además, lo anterior permite el desarrollo de las personas en el ejercicio de sus derechos y libertades- limitadas solamente por lo que establecen las leyes- y asimismo, el crecimiento y desarrollo de los estados.

⁴ Organización de las Naciones Unidas y UIT. Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, "Declaración de Principios de Ginebra 2003" Recuperado el 26 de mayo del 2010 de <http://www.itu.int/wsis/docs/geneva/oficial/dop-es.html>.

⁵ *Ibidem*

Por otro lado, es necesario el análisis de tales políticas, desde el punto de vista de la Ciencia Política, porque es un tema de gran relevancia en la disciplina ya que integra problemáticas referidas a la toma de decisiones, los juegos de poder de fuerzas sociales, el modelo de Estado y, también, porque es un fenómeno muy reciente que merece ser estudiado bajo enfoques teóricos para dar interpretación y explicación a los hechos y de ser viable, proponer mejoras que sean en beneficio de la sociedad.

La unidad de análisis es el Instituto Costarricense de Electricidad, porque es la institución de carácter estatal y el único operador a nivel nacional, que desarrolla el negocio de las telecomunicaciones en Costa Rica, durante el período en que se va a realizar la investigación (de agosto 2008 a mayo 2010), aunque a partir de la promulgación de la LGT y la LFM, se realice de manera oficial la apertura de la competencia en tal nicho de negocios.

La observación del objeto de estudio se delimitó al período comprendido de agosto 2008, fecha cuando se implementaron las leyes antes mencionadas y mayo 2010, cuando finaliza la administración Arias Sánchez y se realiza un cambio de presidente ejecutivo de la Institución.

El recorrido por la literatura e investigaciones que se han realizado en referencia al tema en cuestión, reveló que es una situación muy reciente y el proceso aún está en ejecución, lo que hace que la información que hay al respecto sea muy poca y se limite a discusiones sobre las posibles repercusiones en caso de

implementarse el TLC y situaciones ocurridas en el marco de las telecomunicaciones y del mismo ICE.

En materia de análisis científico, hay una tesis que abarca el tema de las implicaciones legales del TLC con Estados Unidos en las Telecomunicaciones⁶, un análisis de la Regulación de la competencia en el mercado de la telefonía móvil⁷, así como otro estudio de las Concesiones en telecomunicaciones- Telefonía móvil con base en las leyes LGT y LFM⁸, elaboradas en la Facultad de Derecho. Asimismo, hay una tesis para optar por la licenciatura en Ciencias Políticas que analiza el proceso de toma de decisiones de la reforma al Sistema Nacional de Pensiones y al mercado de telecomunicaciones en el contexto del proceso de concertación nacional (1998-2000),⁹ y otra para optar por la licenciatura en Administración de Negocios que tiene por nombre "Efectos de la crisis en la estrategia de desarrollo del ICE"¹⁰, aunque este análisis fue realizado en el año de 1984. Además, existe un trabajo final de graduación del Programa de Posgrado en Administración y Dirección de Empresas, llamado "Propuesta estratégica para la Dirección Técnica Centro

⁶ Santos, F. *Implicaciones jurídicas del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana en materia de telecomunicaciones*. Tesis para optar por la licenciatura en Derecho no publicada. Universidad de Costa Rica, 2007.

⁷ Orozco F, *Regulación de la competencia en el mercado de la telefonía móvil*. Tesis para optar por el grado de licenciatura en Derecho no publicada. Universidad de Costa Rica, 2011

⁸ Aguilar, A. y Tenorio, P. *Concesiones en Telecomunicaciones- Telefonía Móvil, a la luz de las leyes 8642 y 8660 y sus respectivos reglamentos*. Tesis para optar por la licenciatura en Derecho no publicada. Universidad de Costa Rica, 2010.

⁹ Arias, A y Jiménez, L.E. *Proceso de toma de decisiones de la reforma al Sistema Nacional de Pensiones y al mercado de telecomunicaciones en el contexto del proceso de concertación nacional: 1998-2000*. Tesis para optar por la licenciatura en Ciencias Políticas no publicada. Universidad de Costa Rica, 2005.

¹⁰ Garro, E et al. *Efectos de la crisis en la estrategia de desarrollo del ICE*. Tesis para optar por la licenciatura en Administración de Negocios con especialidad en Dirección de Empresas y Contabilidad no publicada. Universidad de Costa Rica, 1984.

Nacional de Gestión y Sistemas del ICE de cara a la apertura en el Sector de Telecomunicaciones”.¹¹

2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

En Costa Rica se había mantenido por casi 50 años, un modelo de Estado de Bienestar y las telecomunicaciones no era la excepción; con la ley N° 449 de creación del ICE, se mantenía un monopolio estatal que aseguraba la prestación de servicios a bajo costo, con carácter universal y solidario.

El ICE en el Estado costarricense era parte de ese conglomerado que velaba por las necesidades básicas de la población. Este Estado de bienestar al que pertenecía tenía:

“...un conjunto de instituciones públicas destinadas a elevar el nivel de vida de la fuerza de trabajo o de la población en general. Es un Estado en el cual el gobierno promovió beneficios sociales a través de la generación de recursos y de la distribución de bienes y servicios hacia los ciudadanos.”¹²

En otras palabras, un Estado que suministraba determinados servicios y garantías a los habitantes del país y esto generó que las instituciones empezaran a observarse desde otra perspectiva, una que los sitúa en un nivel de alta aceptación por parte de la sociedad, debido a que éstas eran las que daban soluciones a los problemas de la ciudadanía, sobre todo las clases medias y bajas, y al final el

¹¹ Jiménez, E. *Propuesta estratégica para la Dirección Técnica Centro Nacional de Gestión y Sistemas del ICE de cara a la apertura en el Sector de Telecomunicaciones. Trabajo final de graduación Posgrado en Administración y Dirección de Empresas. Universidad de Costa Rica, 2009.*

¹² Cerda, J.M. *Pensamiento Latinoamericano y Alternativo*. Recuperado el 13 de abril del 2010 de <http://www.cecies.org/articulo.asp?id=120>

objetivo primordial era la prestación de servicios de primera necesidad. Ángel Ruiz lo define como:

“Una nueva relación entre Estado y sociedad civil (...): fuerte intervención del Estado en la economía, diferentes instituciones públicas para ofrecer servicios y atender necesidades sociales...”¹³”

En la década de los ochenta, se emprenden cambios a nivel mundial en el orden político, que gestaron una derechización en las políticas de las naciones desarrolladas. Constituye un fenómeno que en lo político, lo social, lo económico y lo cultural, genera una pérdida de capacidad de decisión de un Estado y su vida nacional trasciende a un plano transnacional¹⁴. Según lo expone el Dr. Luis Paulino Vargas Solís,¹⁵ es una forma básica del discurso político de raíz neoliberal, con acciones como la liberalización del mercado, en que el Estado pasa de ser el proveedor, a ser “regulador” y el servicio se da en un ámbito privado; esta derechización propició un auge del neoliberalismo sobre el Estado de Bienestar.

“El neoliberalismo acepta que el Estado puede tener un papel definido en la economía, especialmente en cuanto a la conservación de los equilibrios macroeconómicos y el desarrollo de una limitada política social, pero comparte con los liberales (...) su misma convicción sobre las virtudes de una economía de libre mercado y las ventajas de un ordenamiento que estimule el desarrollo libre...”¹⁶”

¹³ Ruiz, A. Una Perspectiva de Desarrollo para Costa Rica. Recuperado el 17 de abril del 2010 de http://www2.eie.ucr.ac.cr/~jromero/sitio-TCU-oficial/normativa/archivos/leyes_nac/Ley_de_Creacion_del_Instituto_Costarricense_de_Electricidad.pdf

¹⁴ Vuskovic, P. Et al. “América Latina Hoy” Universidad de las Naciones Unidas-Siglo XXI. 1990, Págs.200-202.

¹⁵ Vargas, L.P. *¿Hacia dónde va Costa Rica? ... ¿hacia dónde la llevan?* Recuperado el 18 de abril del 2010 de www.flacso.or.cr/fileadmin/.../HACIA_D_NDE_LA_LLEVAN.doc

¹⁶ Diccionario de Economía y Finanzas Eumed. Recuperado el 13 de abril de 2010 de <http://www.eumed.net/cursecon/dic/N.htm#neoliberalismo>

Esta nueva ideología económica y política, fue condensada en el Consenso de Washington (1989), y promulgó directrices para ser aplicadas en los países, sobre todo en los subdesarrollados, como:

“una lista de 10 recomendaciones en materia de política económica, equivalente a una guía de instrucciones universal para países. (...) el consenso se dirige particularmente a los países que no han profundizado lo suficiente en el capitalismo, y fue escrito pensando en los de América Latina, aunque después el término CW se haya expandido a cualquier otro país del mundo.”¹⁷

Las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC¹⁸) también sufrieron de muchos cambios en la forma de administrarlas, y muchos de los servicios que en su momento eran de carácter público, pasaron a ser parte del mercado privado y en competencia, como parte de un contexto de apertura de mercados.¹⁹ Según lo argumenta el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones (PNDT):

“De acuerdo con estudios realizados por la Unión Internacional de las Telecomunicaciones (UIT)²⁰, las tecnologías de información (...) ha desempeñado un rol catalítico en la reforma de las telecomunicaciones.”²¹

¹⁷ Llistar, D. *El qué, el quién, el cómo y el por qué del Consenso de Washington*, 2002. Recuperado el 18 de abril del 2010 de <http://www.odg.cat/documents/publicacions/CW-David-NOV02.pdf>.

¹⁸ Las TIC's o Tecnologías de la Información y Comunicación son aquellas herramientas computacionales e informáticas que procesan, almacenan, sintetizan, recuperan y presentan información representada de la más variada forma. Es un conjunto de herramientas, soportes y canales para el tratamiento y acceso a la información. Constituyen nuevos soportes y canales para dar forma, registrar, almacenar y difundir contenidos informacionales. Tomado de Instituto Politécnico Nacional de México. Recuperado el 18 de mayo del 2010 de <http://www.dcyt.ipn.mx/dcyt/quesonlastics.aspx>

¹⁹ Fumero, G. *Reformas Internas en el ICE durante los últimos 10 años*, 2006. Recuperado el 13 de marzo de 2010 de <http://vinc.ucr.ac.cr/latindex/rcs004/revsoc-111-06.pdf>. Pág. 81

²⁰ “La UIT es la organización más importante de las Naciones Unidas en lo que concierne a las tecnologías de la información y la comunicación. En su calidad de coordinador mundial de gobiernos y sector privado”, así se define en su página electrónica <http://www.itu.int/net/about/index-es.aspx#>.

²¹ MINAET, *Plan Nacional de Desarrollo de la Telecomunicaciones 2009-2014*. Recuperado el 11 de abril del 2010 de http://www.minae.go.cr/ejes_estrategicos/telecomunicaciones/PNDT/PNDT_Final.pdf. Pág. 38

Costa Rica no escapó de todas esas reformas, se vio obligado a aceptarlas, en algunos casos, como parte de los créditos que se le otorgaban. Las instituciones del Estado empezaron a experimentar los cambios en las políticas dirigidas a la limitación del modelo benefactor, tal vez en un inicio no fue de forma radical o total, pero poco a poco se concretaban medidas dirigidas a restringir la inversión social para controlar el gasto social:

"(...) la prescripción del FMI era drástica: privatización de empresas estatales, recorte del gasto público, despidos y reducción de programas sociales, eliminar subsidios para productos básicos, etc.(...) La agenda no solo incluía acabar con el modelo de Estado "empresario", sino con las distorsiones económicas que crearon las acciones para la industrialización en las décadas anteriores y para sostener el Estado benefactor (subsidios, créditos blandos, proteccionismo, endeudamiento, redirección de recursos de otros sectores productivos, inversión y empleo públicos, etc.)"²²

Se inició así, una serie de cambios a lo interno del ICE; las primeras transformaciones se produjeron en el gobierno de José María Figueres Olsen²³ (1994-1998), con acciones que en su momento cambiaron la forma de organización y los estilos de trabajo del ente.

Se empezó a generar una falta de coordinación y un aumento de costos de operación e inclusive una mala imagen hacia los clientes, porque tal y como lo indica Gerardo Fumero²⁴, con el cambio a una nueva estrategia, como nueva visión de empresa, se creó confusión entre el personal.

²² Ibidem.

²³ Fumero, Op. Cit 2006(a). Pág. 82.

²⁴ Fumero, Op. Cit. 2006(a). Pág. 85.

La reestructuración administrativa de la Institución (llevada adelante como uno de los cambios más importantes supra mencionados) dividió a ésta en dos grandes sectores de índole técnico: Telecomunicaciones y Energía (ambas con calidad de subgerencias) y organizó a las áreas productivas por Unidades Estratégicas de Negocios o UEN's (ejemplo, la UEN Servicios Móviles, a cargo del área productiva de telefonía celular). Además, definió una serie de nuevas "Subgerencias" administrativas de Informática, Finanzas, Logística y Recursos Humanos, con oficinas espejo en todas las UEN's para darle soporte a la gestión y, también, se crearon nuevos niveles jerárquicos a esa estructura.

Las implicaciones de esos cambios se expresaron en el crecimiento de la planilla y del gasto, una fragmentación de los servicios internos, ya que para coordinar insumos entre UEN's se ponían a competir entre ellas, lo que causó duplicidad de recurso y, descoordinación en detrimento de la satisfacción del cliente²⁵.

En el aspecto financiero, la Institución estaba ligada a las directrices del Ministerio de Hacienda y a la Autoridad Presupuestaria, y su resultado era una limitación en el gasto, inversión y endeudamiento, lo que le hacía más complicada la gestión al ICE.

Un segundo gran hito en todo este proceso de cambio, es, sin lugar a dudas, el denominado "Combo ICE", iniciado en el año 1998. En la Asamblea Legislativa

²⁵ Fumero, Op. Cit. 2006. Pág. 86.

había una propuesta que consistían en tres proyectos de Ley (Ley general de electricidad, Ley general de telecomunicaciones y Transformación del ICE) dirigidos a liberar el monopolio en telecomunicaciones y energía que ostentaba el ICE.

Este “Combo ICE” fue unificado en el denominado Proyecto de Modernización y Transformación del Instituto Costarricense de Electricidad, aprobado en primer debate el 20 de marzo del año 2000. La idea era que se iniciara un proceso de apertura de inversión privada en los sectores que componen al ICE y que el Instituto fuera convertido en dos empresas sujetos de derecho privado.

La aprobación en primer debate del proyecto mencionado, generó un enfrentamiento entre el sector social que no estaba de acuerdo con la decisión tomada en la Asamblea Legislativa y aquellos interesados en la privatización y apertura. Este esquema antagónico de fuerzas dio pie a múltiples manifestaciones y huelgas, como se ilustra en el siguiente párrafo:

“Bloqueos en vías públicas en diferentes puntos del país, manifestaciones frente a las instalaciones del edificio central del ICE en San José y la Asamblea Legislativa, marchas de estudiantes y grupos sindicales y enfrentamientos con la policía...”²⁶

La lucha de fuerzas en el país, materializada en las manifestaciones, fue una participación directa en la dinámica política del momento, porque pasan a formar

²⁶ Herrera, B. (22 de marzo 2000). *Tirantez por plan del ICE*. La Nación recuperado el 18 de abril del 2010 de http://www.nacion.com/ln_ec/2000/marzo/22/pais1.html

parte de las condiciones que se tomarán en cuenta dentro del círculo de poder del Gobierno costarricense.²⁷

“Las fuerzas políticas nacen de preocupaciones o necesidades económicas, religiosas, humanísticas, tradicionales. También nacen de los propósitos, que configuran el proyecto de vida en común, de cara al futuro”²⁸

No fue hasta el año 2003, con el inicio de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, cuando se trató el tema de la liberalización de mercados en Costa Rica por parte del Gobierno de Costa Rica. Este tratado no fue del agrado de muchos sectores de la sociedad, lo que a la postre influyó en la agilidad y rapidez del gobierno de turno, para darle trámite a todo el proceso de ratificación, tal y como se ilustra seguidamente:

“Desde el final de la negociación, en el año 2004, el texto del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos (CAFTA) se encuentra atrapado en una discusión política interminable, primero favorecida por la indecisión del gobierno del Presidente Pacheco y luego por el fortalecimiento de los grupos de presión y los partidos políticos interesados en que esta iniciativa comercial no sea aprobada”²⁹

En un principio el tema de las telecomunicaciones no estaba incluido dentro del TLC para Costa Rica; y el proceso, a nivel centroamericano, finalizó en diciembre del 2003. Se realizaron nueve rondas para negociar el tratado con Estados Unidos,

²⁷ Álvarez, A. *Sistemas Políticos*. Recuperado el 23 de abril del 2010 de http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectorat/docs/red_diccionario/sistemas%2520politicos.htm+david+eastn+fuerzas+sociales&cd=2&hl=es&ct=clnk&gl=cr&lr=lang_es.

²⁸ Diccionario de Economía y Finanzas Eumed. Recuperado el 23 de abril del 2010 de <http://www.eumed.net/dices/definicion.php?dic=3&def=552>.

²⁹ Arce, J.L. (04 de julio de 2007). *CAFTA, ¿una decisión de carácter económico?* Actualidad Económica. Recuperado el 23 de abril del 2010 de http://www.actualidad-e.com/main.php?action=&artid=402&catid=142&template=art_list.tpl

pero, como explica Ronulfo Jiménez en su análisis del TLC³⁰, posteriormente, se efectuó una décima ronda solo para Costa Rica, y así negociar los temas referidos a productos agrícolas, telecomunicaciones y seguros.

Al finalizar las negociaciones en esta ronda, en el anexo al capítulo 13 de Telecomunicaciones del TLC con Estados Unidos, queda contemplado el compromiso de Costa Rica de abrir la competencia en tres sectores de las telecomunicaciones: Internet, telefonía celular y redes privadas. Esto quiere decir que no solamente el ICE explotaría y brindaría a la ciudadanía tales servicios, sino que lo harían, también, empresas privadas, bajo la supervisión de un órgano regulador del Estado costarricense, encargado de velar por la calidad de los servicios y la regulación de los precios. Además, le ofrece acceso a las redes y a los servicios públicos de Costa Rica, a las nuevas operadoras de telecomunicación.³¹

Nuevamente, hay una lucha de fuerzas sociales, solo que en esta ocasión, a diferencia del “Combo ICE”, la lucha no se presentó en las calles. La ciudadanía solicitaba verse incluida en el proceso de toma de decisión concerniente al TLC y fue cuando se empezó a escuchar la palabra “referéndum” de forma cada vez mayor en el país. El 12 de julio del 2007 el Tribunal Supremo de Elecciones decreta la

³⁰ Jiménez, R. *El TLC de Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos: ¿Qué dice? Y ¿Cuáles son las opciones?*, 2005. Recuperado el 23 de abril del 2010 de http://www.academiaca.or.cr/archivos-de-usuario/Libros/Libros_Completos/Documentos/Documentos15.pdf

³¹ COMEX. “*CAFTA, Capítulo 13 Telecomunicaciones*” y “*CAFTA, Anexo Capítulo 13 Telecomunicaciones*” Costa Rica, 2007

Convocatoria al Referéndum, ésta se publicó en el diario oficial La Gaceta N° 139 del diecinueve de julio del mismo año.³²

Se dividió la opinión respecto del tema en dos grandes grupos: el Sí al TLC y el No al TLC y se iniciaron sendas campañas para publicitar los beneficios de cada una de las posiciones. El resultado oficial fue una mayoría de votos para el “Sí al TLC”:

“El 51,6% de los votos válidos contados anoche a las 10:45 p. m. eran favorables al Sí, frente a un 48,4% de votantes que pretendía convertir a Costa Rica en el único país del mundo en desechar un acuerdo de libre comercio con el mayor mercado del mundo, después de haberlo firmado”³³

El TLC se ratifica y se inicia el proceso de apertura del mercado de telecomunicaciones en el país. En la Asamblea Legislativa se aprobó, definitivamente, la apertura del sector telecomunicaciones el 14 de mayo del 2008, 35 diputados le dieron respaldo al plan y otros 14 se opusieron, en un ambiente sin protestas ni manifestaciones.³⁴

En orden de establecer esa norma, se crearon la Ley General de Telecomunicaciones N° 8624, aprobada el 14 de mayo del 2008 y publicada en La Gaceta el día 30 de junio del 2008; y la Ley de Fortalecimiento y Modernización de

³² TSE. *Decreto de Convocatoria al Referéndum*, 2007. Recuperado el 23 de abril del 2010 de <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/convocatoriaalreferendum.pdf>

³³ Murillo, A., Venegas, I. (8 de octubre de 2007). *TLC ratificado en las urnas*. La Nación. Recuperado el 23 de abril del 2010 de http://www.nacion.com/ln_ee/2007/octubre/08/pais1264014.html

³⁴ Vizcaino, I. (14 de mayo del 2008) “Aprobada apertura en Telecomunicaciones” La Nación Recuperado el 14 de setiembre de 2010 de http://www.nacion.com/ln_ee/2008/mayo/14/pais1536881.html

Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones N° 8660, aprobada el 29 de julio del 2008 y publicada en La Gaceta el 13 de agosto del mismo año.

La nueva figura de operadores a nivel nacional, apuntó a la necesidad de normar y regular en el sector telecomunicaciones del país, la forma de cómo alcanzar los parámetros que aseguren a los usuarios de los servicios la calidad del mismo, con:

“eficiencia, igualdad, continuidad, calidad, mayor y mejor cobertura, mayor y mejor información, más y mejores alternativas en la prestación de los servicios, así como garantizar la privacidad y confidencialidad en la comunicaciones...”³⁵

El ICE enfrenta todo este proceso de forma incipiente y rápida, según lo comprometido en el TLC y lo que establece en la LGT, y debe competir de manera equiparada con otras operadoras. Sin embargo, la dinámica de gestión del ente, según algunos analistas, ha obstaculizado su rápido accionar:

“... el ICE deberá lograr un desempeño que va más allá de su competitividad, reto enorme en sí mismo pues además debe minimizar los obstáculos internos que su cultura le impondrá.”³⁶

Entre las primeras acciones que se toman en el ICE, se tiene la reestructuración basada en la implementación del modelo eTOM³⁷. Esto mediante la autorización del Consejo Directivo en el artículo 5 del acta de la Sesión 5778, según

³⁵ Ley General de Telecomunicaciones N° 8642 (2008), publicada en La Gaceta el 30 de junio del 2008. Pág. 1.

³⁶ Ramírez, R. (2010, 15-21 de marzo) *Los nuevos retos del ICE*. El Financiero. Pág. 41.

³⁷ e-TOM es un marco referencial de procesos para la industria de Telecomunicaciones, desarrollado por Telemangement Forum (TMF) Tomado de la página electrónica de la UIT. Recuperado el 18 de mayo del 2010 de <http://www.itu.int/net/about/index-es.aspx#>.

indica la nota de la Gerencia General 6000-0483-2007 del 14 de febrero del 2007, con base en la resolución tomada en la sesión 5762 del 10 de octubre del 2006. Fue a partir de este cambio que se fusionaron las antiguas Unidades Estratégicas de Negocios para dar paso a las siguientes divisiones: Clientes, Servicios y Redes y Sistemas, dependencias que entre sí forman una cadena de valor para el desarrollo de los servicios de cara al cliente.

Se han adoptado políticas de privacidad, para evitar que información sensible salga de la Institución y se conozcan las estrategias para competir en el mercado; esto mediante la circular de la Gerencia General N°01050-0655-2008.

Otras medidas implementadas son las de índole económico, como un plan de austeridad, que tiene relación con los gastos de inversión y operación, remuneración, entre otros. Estas medidas están sustentadas en las notas N°0150-238-2009 del 29 de julio del 2009, N° 0150-1602-2009 del 01 de octubre del 2009 y N° 0150-00040-2010 del 13 de enero del 2010, de la Gerencia General y están enfocadas básicamente en la reducción de costos y la limitante de realizar gastos específicos como pago de pluses en los sueldos y horas extras; limitación del crecimiento de la planilla, kilometrajes, material publicitario, compra de mobiliario, entre otros rubros.

En la actualidad, el ICE debe tomar una actitud mucho más agresiva inclusive con su estructura y cultura e iniciar la implementación de medidas que le permitan competir, pero asegurándose que se cumplan las directrices que se establecen en la

legislación que lo norma, lo que demarca las “reglas del juego” para las operadoras respecto de los servicios en sí. El Presidente Ejecutivo de la Institución durante el período en observación (2008-2010), Pedro Pablo Quirós, ha aseverado que “la institución debe acelerar los cambios ante la apertura.”³⁸

Ante todo el panorama expuesto y con los retos que le quedan al ICE para cumplir con las nuevas posturas y directrices que dirigen el sector telecomunicaciones en Costa Rica, y sobre todo para cumplir con lo exigido a partir de la implementación de la LGT y a la LFM, el interrogante problema por resolver se define de la siguiente forma:

¿Cómo enfrentó la alta gerencia del Sector Telecomunicaciones del ICE, por medio de la planificación de políticas institucionales, el nuevo marco legal que se estableció con la implementación de la Ley General de Telecomunicaciones N° 8642 y la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones N° 8660, durante el período agosto 2008 y mayo 2010?”.

3. OBJETIVOS

3.1 Objetivo General

Caracterizar la planificación de políticas institucionales con las que la alta gerencia del sector telecomunicaciones del ICE enfrentó el nuevo marco legal, que se estableció con la implementación de la Ley General de Telecomunicaciones N° 8642 y la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones N° 8660, durante el período agosto 2008 y mayo 2010.

³⁸ Cordero, C. (2010 22 de marzo-4 de abril) “Si el ICE no acelera se lo lleva la trampa”. El Financiero. Pág. 20.

3.2 Objetivos Específicos

1. Describir el contexto en que se han desarrollado los principales cambios del ICE, para identificar la relación entre estos y los diversos contextos de la historia de Costa Rica desde la creación del Instituto, al presente.
2. Describir el marco legal del ICE a partir de la aprobación del TLC, y de la publicación en La Gaceta de las leyes N° 8642 y N° 8660, para determinar las nuevas obligaciones legales que el ICE debe cumplir, a partir de la entrada en vigencia de dichas normas.
3. Comparar las condiciones y funciones que el ICE tenía antes de la entrada en vigencia de las leyes N° 8642 y N° 8660 y los adquiridos con esas normas, para resaltar las principales diferencias entre éstas y las novedades que el ICE debe atender.
4. Identificar las acciones planificadas por la alta gerencia del Sector Telecomunicaciones del ICE, para identificar las que resultaron políticas institucionales dirigidas a cumplir las leyes N° 8642 y N° 8660.
5. Relacionar las políticas planificadas por la alta gerencia del sector telecomunicaciones del ICE con las obligaciones establecidas por las normas N° 8642 y N° 8660, para enlazar las directrices de la nueva norma con las acciones ejecutadas.

4. HIPÓTESIS

En el proceso de planificación político-administrativa que el ICE lleva a cabo para generar un cambio en su estructura, como acoplamiento o respuesta a las irritaciones del sistema, según la teoría de Luhman, y para que logre cumplir con las

exigencias de la LGT y la LFM, se ha tomado una serie de decisiones en el nivel de la gerencia política (el bloque de poder) de la Institución, que se han convertido en la planificación de políticas del ente y, por tanto, se hace necesario realizar un estudio científico para validar o no, si en la realidad los planes impulsados para cumplir el nuevo marco legal, llenan las expectativas y cumplen con sus objetivos. Con lo anterior, se puede plantear la siguiente hipótesis:

“Ante los requerimientos administrativos y funcionales que las leyes N° 8642 y N° 8660 le imponen al sector telecomunicaciones del ICE, la alta gerencia de la institución ha definido una línea de planificación de políticas institucionales, con miras a dar el cumplimiento requerido, que no han abordado completamente los aspectos relativos a las leyes señaladas”.³⁹

³⁹ Ver el sustento científico y teórico de esta hipótesis en el Capítulo Primero de esta investigación.

5. OPERACIONALIZACIÓN

La hipótesis antes expuesta, contiene dos unidades de análisis, a saber:

1. Los requerimientos administrativos y funcionales que la LGT y la LFM imponen al sector telecomunicaciones: refiere a las directrices que emanan de estas dos nuevas leyes y que aplican para el sector telecomunicaciones en Costa Rica.
2. La planificación de políticas institucionales del ICE: son aquellas definidas por la alta gerencia del sector telecomunicaciones para dar cumplimiento a la LGT y la LFM.

Estas dos unidades de análisis contienen en sí las siguientes variables:

1. Variable Independiente: Los requerimientos que las leyes N° 8642 y N° 8660 imponen al sector telecomunicaciones: Para realizar un investigación exhaustiva de esta variable se utilizarán los indicadores que se exponen seguidamente:
 - a) Apertura del mercado de telecomunicaciones en Costa Rica.
 - b) Regulación del mercado.
 - i. Nuevo ente regulador.
 - ii. Indicadores e información solicitada para regular el mercado.
 - iii. Obligaciones de los operadores de Telecomunicaciones en Costa Rica.

- c) Relación entre las operadoras y proveedores de servicios de telecomunicación.
 - i. Protección al cliente y sus derechos.
 - ii. Creación de alianzas.
 - iii. Interconexión.
- d) Especificaciones del nuevo marco legal en el tema financiero.
 - i. Endeudamiento e inversión por parte del ICE.
 - ii. Contratación Administrativa

2. Variable Dependiente: Las políticas del sector telecomunicaciones del ICE, para dar cumplimiento a la LGT y a la LFM. Para el análisis de esta variable, se contará con los siguientes indicadores:

- a) Las directrices implementadas por el ICE para cumplir lo requerido por el nuevo marco legal en el tema financiero de la Institución.
 - ii. Rentabilidad e ingresos.
 - iii. Optimización de costos.
- b) Las directrices implementadas por el ICE para cumplir lo requerido por el nuevo marco legal en los temas relacionados con el servicio al cliente.
 - i. Nuevo enfoque dirigido al cliente.
- c) Las directrices implementadas por el ICE para cumplir lo requerido por el nuevo marco legal en el tema operativo (procesos) de la Institución.

- ii. Relación con la competencia.
 - iii. Estructura Organizacional.
 - iv. Contratación Administrativa.
 - v. Traslado e implementación de la información estratégica de la Gerencia a Mandos medios de las Institución.
 - vi. Conocimiento y respuesta a la estrategia por el personal.
- d) Las directrices implementadas por el ICE para cumplir lo requerido por el nuevo marco legal en los temas relacionados con el aspecto de crecimiento del recurso humano.
- vii. Rendición de cuentas.
 - viii. Contratación de personal.

Por todo lo expuesto anteriormente, esta investigación se desarrolla primero con un capítulo de perspectiva teórica, que busca ilustrar la realidad del objeto de estudio con teoría política. Este se compone de tres apartados, que son: “La dinámica del ICE desde la observación de su entorno”, “El rol del ICE en el Modelo Político y de Desarrollo de Costa Rica” y por último “La Gestión Gerencial del ICE a la luz de su dinámica y su rol en Costa Rica”.

Se desarrolla un segundo capítulo llamado “La Evolución del ICE en la dinámica política de Costa Rica”. Este contiene los antecedentes de la investigación y está estructurado en 4 apartados que son: “La creación del ICE y su marco legal a partir de la ley N° 449 (1949)”, “El ICE y el Modelo de Desarrollo de Costa Rica (1980-1999)”, “El Combo ICE (2000)” y “El proceso de negociación del TLC, el Referéndum y la implementación de las leyes N° 8642 y N° 8660 (2003-2008)”.

El tercer capítulo describe la reacción socio-política de los cambios en materia de telecomunicaciones, como consecuencia del debate nacional sobre el TLC y su posterior aprobación e implementación y se entrelaza los requerimientos colectivos, así como los individuales que permean ese comportamiento de los individuos respecto de servicios básicos como el de telecomunicaciones, sobre todo porque como ciudadanos tienen derechos que cuidar, según sus intereses propios y grupales.

El cuarto capítulo procede al análisis del proceso de TLC y de las leyes LFT y LFM, en donde se clarifica el nuevo marco legal que el ICE debe cumplir, las nuevas reglas del juego en la escena del Sector Telecomunicaciones del país y todas las nuevas variables como la competencia, espectro, etc.

En el quinto capítulo se realiza el proceso de interpretación de la información recopilada ya sea por medio de comunicación o información dispuesta al público, así como los datos obtenidos a través de entrevistas dirigidas a funcionarios coordinadores, gerentes del ICE y un experto en la materia, exponiendo de esta forma las políticas y acciones que adopta la empresa para cumplir con la nueva norma y su grado de efectividad para lograr tal cometido. Además, este capítulo contiene un prelude metodológico, donde se aclara la consecución de los datos de análisis, y que el lector tenga mayor comprensión.

En el anexo 1, se encuentra el esquema metodológico, que presenta de dónde se obtiene la información con que se realizó esta investigación.

CAPÍTULO PRIMERO: PERSPECTIVA TEÓRICA. El ICE en el juego del sistema político de Costa Rica

Realizar una investigación sobre un objeto de estudio amerita no solo observar la realidad como una coyuntura temporal o hecho, sino que se debe sustentar con teorías políticas, que brinden diferentes ópticas que la expliquen, para que se logre una mejor comprensión del problema. En este capítulo se analizará el objeto de estudio y el problema a partir de varias teorías como la de Sistemas, Toma de Decisión y de Estado.

1. La dinámica del ICE desde la observación de su entorno

La interrelación que hay entre los distintos entes del Estado costarricense y del objeto de estudio de esta investigación, se puede analizar desde el enfoque de la teoría de sistemas que propone Niklas Luhman. Esta teoría reconoce que en una sociedad moderna va a predominar un principio de diferenciación social funcional, es decir, que los sistemas o ámbitos sociales se van a organizar a partir de las actividades de cada uno de ellos y éstas son vitales para el funcionamiento de la sociedad como un todo y ninguno puede atribuirse una superioridad jerárquica sobre los demás.⁴⁰ Luhman indica que los sistemas son el resultado de una serie de

⁴⁰ Luhman, N. *Teoría política en el Estado de Bienestar*, España, Alianza Editorial, 1993. Pág. 13.

procesos selectivos de entre todas las posibilidades, hechos y circunstancias que se presentan en la realidad.⁴¹

El sistema funcional es un esquema de observación y comprensión de la interrelación entre instituciones concretas. Este sistema está delimitado por un entorno o ambiente⁴² y esta circunscripción la logra realizando una auto observación. El sistema se mantiene por medio de la delimitación y mantenimiento de los límites con el entorno y es por estos que se regula esa diferencia como tal y se conserva el sistema. La continuación de las operaciones (comunicaciones⁴³) del sistema es la forma como se da la reproducción de este mismo y eso es lo que lo diferencia del entorno.

Se puede categorizar, entonces, al Instituto Costarricense de Electricidad como un sistema que está constantemente organizándose a partir de sus funciones y que fija sus fronteras con las demás instituciones del Estado costarricense por medio de su propio análisis (observación) de lo que es su “adentro” y de lo que es su “afuera”. De esta forma mantiene su propio orden y genera estrategias para establecer relaciones con otros entes que están en el “afuera” o en el entorno. Este tipo de “autoproducción y de auto organización” es lo que Luhman desarrolla como el concepto de “autopoiesis”⁴⁴ o capacidad de generar elementos que componen ese sistema.

⁴¹Luhman, Op. Cit. 1993. Pág. 14.

⁴²Ibidem.

⁴³ Luhman, N. “*Sistemas Sociales: Lineamientos para una teoría general*”, España, Anthropos Editorial. 1984. Pág. 14.

⁴⁴ Luhman, Op. Cit. 1993. Pág. 15.

“Lo que constituye la unidad del sistema, sus elementos, procesos y límites, los produce él mismo, aunque no, desde luego, el mundo material en el que se mueven y sin el cual no podrían sobrevivir.”⁴⁵

El ICE debe mantener, entonces, una relación con su entorno y los presupuestos de este para que pueda continuar realizando su autopoiesis y adaptarse a su entorno, de lo contrario no podría existir. Dicha relación Luhman la llama acoplamiento ⁴⁶ y agrega que el entorno puede llegar a afectar al sistema solo cuando produce irritaciones o perturbaciones que se re elaboren a lo interno de este último, pero que:

“las irritaciones son también construcciones internas que resultan de una confrontación de los eventos con las estructuras propias del sistema. Por lo tanto no existen irritaciones en el entorno del sistema: la irritación es siempre en realidad una auto irritación, partiendo eventualmente de eventos del entorno.”⁴⁷

Así, se explica la situación actual del ICE ante los cambios o irritaciones que su entorno le promueve a lo interno con la implementación de la Ley General de Telecomunicaciones N° 8642 y la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones N° 8660. Por ello, el Instituto necesita generar su propio análisis y los cambios para acoplarse a esos nuevos eventos que se le presentan y adaptarse a ese entorno.

Sin embargo, los problemas que ha enfrentado el ICE para realizar esta auto observación, y hacer las operaciones necesarias para solucionar la irritación que

⁴⁵ Luhman, Op. Cit. 1993. Pág. 16

⁴⁶ Corsi, Giancarlo y otros. “GLU: Glosario sobre la teoría social de Niklas Luhman”, México, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), 1996. Pág. 21.

⁴⁷ Ibíd., Pág. 22

actualmente tiene en su estructura interior (los cambios que debe generar para implementar lo que la LGT y LFM son las operaciones) se pueden tratar, según Luhman, como un problema de acople entre el sistema y entorno:

“de la incapacidad del sistema político para establecer la suficiente transparencia propia y a partir de ahí su relación comunicativa con otros subsistemas que continuamente se enfrentan en un proceso de retroalimentación dinámica y circular (...)”⁴⁸

2. El rol del ICE en el Modelo Político y de Desarrollo de Costa Rica

Luhman indica que la relación entre sistema y entorno es crítica y en el caso del ICE es aún más compleja, en el entendido que la prestación de los servicios públicos, se brinda por parte del Estado de Costa Rica (modelo de Estado de Bienestar) hacia la sociedad. En consecuencia, se deben realizar los cambios pertinentes para cumplir la nueva legislación que rige al ICE con las leyes N° 8646 y N°8660 (éstas serían las irritaciones del entorno), pero, a la vez, se presenta una fuerte presión por parte de la sociedad hacia la Institución, y por ello es común incorporar temas e intereses como parte de la política y que:

“(...) ejerce su influencia sobre la Administración valiéndose de canales de lo más diverso, desde organizaciones de interés hasta las quejas en los despachos administrativos”⁴⁹

El ICE, como parte del sistema político de Costa Rica, y como parte de ese modelo de Estado de Bienestar, debe responder a los eventos que su entorno le

⁴⁸ Luhman, Op. Cit. 1993. Pág. 24.

⁴⁹ Luhman, Op. cit. 1993. Pág. 65.

genere y, a la vez, integrar aquellas tensiones recibidas por parte de la sociedad. Esa posición institucional, supone un compromiso del ente con valores como el individualismo, la libertad económica, la seguridad y la igualdad.⁵⁰ Según Monereo en el libro de Carlos Ochando, el Estado de bienestar se define como:

“aquella forma de organización del poder político en la comunidad que comporta una responsabilidad de los poderes públicos en orden a asegurar una protección social y bienestar básico para sus ciudadanos. Implica la provisión pública de una serie de servicios sociales, incluyendo transferencias para cubrir las necesidades humanas básicas de los ciudadanos de una sociedad compleja y cambiante y la responsabilidad estatal en el mantenimiento de un nivel mínimo de vida a todos los ciudadanos pertenecientes a la comunidad política”⁵¹

Durante los años en que el ICE respondió a la ley N° 449 de su creación, prestaba servicios en un Estado de Bienestar que ha cumplido una función primaria en la sociedad. Según el modelo institucional⁵² en el Estado de bienestar se presentan programas de índole público que, según expone Ochando, afectan la distribución del poder de compra, pero proveen a la ciudadanía de bienes y servicios públicos universales, entre otros.⁵³

Al final, el objetivo que procura el Estado de bienestar es cambiar el poder en el proceso de toma de decisión, que éste no recaiga solamente en las autoridades

⁵⁰ Ochando, C. *“El Estado del bienestar”*. España, Editorial Ariel, 1999. Pág. 71.

⁵¹ *Ibíd.*, Pág. 58.

⁵² *Ibíd.*, Pág. 72

⁵³ Si se quiere, se puede enmarcar el modelo institucional (mencionado un párrafo atrás) desde la perspectiva de la teoría de sistemas, ya que según el planteamiento de S. Huntington se puede llegar a definir el grado de institucionalización de determinado sistema político observando su adaptabilidad, autonomía, complejidad y coherencia en sus organizaciones y en sus procedimientos. Huntington, S. *“El orden político en las sociedades en cambio.”* España, Ediciones Paidós Ibérica. 1968. Pág. 136.

económicas, sino que tome en cuenta a los trabajadores y así poder alcanzar un aumento de la participación ciudadana en las instancias tomadoras de decisión.⁵⁴

Es necesario acotar que las circunstancias en que se presenta la búsqueda de un aumento de la participación de la sociedad en los procesos de toma de decisión, varían, según las coyunturas políticas; éstas se pueden catalogar como el momento en la línea de tiempo, cuando ocurre el objeto concreto y que contiene lo que Poulantzas llama,

*“la acción combinada de las fuerzas sociales, más específicamente las prácticas políticas de clase social en relación con su acción sobre la estructura como fuerzas sociales”.*⁵⁵

Se requiere analizar, entonces, las fuerzas sociales que interactúan en cada uno de los momentos específicos, que son las que dan las luchas de poder en los procesos, con la finalidad de influir en la toma de decisión que se haga en un sistema político; al final el poder resulta un efecto del conjunto de esos niveles de estructuras, pero que caracteriza a cada uno de los niveles de las clases sociales, cuyos intereses particulares son los que se busca que el Estado responda. Las relaciones que han caracterizado la dinámica del ICE y sobre todo a partir de la aplicación de la LGT y la LFM se han fundamentado en la luchas de poder de esas clases sociales, en la búsqueda de la consecución de los intereses que cada una de tales fuerzas tiene como objetivo.

⁵⁴ Ochando, Op. cit. Pág. 73.

⁵⁵ Poulantzas, N. *“Poder político y clases sociales en el Estado capitalista”*. México, Siglo XXI Editores, 1968. Pág. 110

Los distintos intereses generados por las diversas clases que conforman las fuerzas sociales que luchan por el poder influyen en la dinámica que existe a lo interno del bloque en el poder⁵⁶, que se puede entender como la configuración particular de las relaciones entre las clases dominantes y que en su relación con el Estado funcionan a lo interno de una unidad política específica. Para el caso en estudio, se puede entender como:

“La relación entre un juego institucional particular inscrito en la estructura del Estado (...), juego que funciona en el sentido de una unidad específicamente política del poder del Estado.”⁵⁷

3. La Gestión Gerencial del ICE a la luz de su dinámica y su rol en Costa Rica

Toda esa gama de intereses de las distintas fuerzas sociales, supra mencionadas, que forman parte de una coyuntura específica, marca el campo de acción del proceso de toma de decisión que se realice, este juego de intereses son los que estarán sobre la mesa.

La toma de decisión es el resultado de un proceso en el que se seleccionan una o varias alternativas disponibles para lograr metas específicas y que dan respuesta a una situación en concreto.⁵⁸

⁵⁶ Huntington, Op. cit. Pág. 295.

⁵⁷ Ibíd. Pág. 296.

⁵⁸ Miklos, T. “Las decisiones políticas. De la planeación a la acción” Siglo XXI editores, 2000. Pág. 310

Según Zipper y Morales⁵⁹ el proceso de toma de decisiones busca un equilibrio en los insumos que conforman una situación, sean de apoyo o de demanda y que ingresan al sistema político.

Luhman precisa⁶⁰ que toda decisión depende de muchas premisas decisionales, de informaciones positivas o negativas y que algunas de éstas son creadas artificialmente en el sistema de la organización (pueden tomarse como variables del proceso de toma de decisión) y se pueden distinguir en tres tipos que son:

- 1) Las que fijan la adecuación de las decisiones e incorporan en ellas tareas administrativas al proceso de toma de decisión.
- 2) Las competencias o canales de comunicación fijas en la organización.
- 3) Personas que realizan el proceso de toma de decisión y en éste se vuelven relevantes aspectos como sus actitudes, motivos, capacidades, conocimiento, aspiraciones a la carrera funcional, entre otros.

El autor en cuestión aclara que dirigir un sistema administrativo (y tomar decisiones) a partir de estas variables es lo que se denomina como planificación político administrativa.⁶¹

⁵⁹ Zipper, R. y Morales, M.C. "*Manuales Ciencia Política*" Editorial Universitaria, 1994. Pág. 88-90

⁶⁰ Luhman, Op. cit. 1993. Pág. 120-121

⁶¹ *Ibíd*em

En el ICE, se ha desarrollado esa planificación política administrativa a partir del juego de intereses de las fuerzas sociales que integran su dinámica y sobre todo a partir del cambio de modelo de Estado (del Estado benefactor a Estado neoliberal), y que con el referéndum, la aprobación del TLC con Estados Unidos y sobre todo con la implementación de las leyes N°8642 y N° 8660 este ente tiene que atender.

El bloque de poder o la gerencia política de la Institución en cuestión se ha abocado por realizar una nueva planificación política administrativa, dirigida a dar cumplimiento -en cierta medida- a aquellas solicitudes expresas por parte del sector político y parte de la sociedad, pero sobre todo, a dar pleno cumplimiento a lo que el nuevo régimen jurídico le exige. Pero las nuevas decisiones y las políticas institucionales tomadas por esta gerencia política se orientan más a un modelo de Estado Neoliberal que estimula el mercado y garantiza solo un mínimo social. Esping- Andersen en Ochando, lo resume como:

“minimiza los efectos de desmercantilización, limita con efectividad el alcance de los derechos sociales y construye un orden de estratificación que es una mezcla de una relativa igualdad de pobreza entre los beneficiarios de la protección social, de un bienestar social para las mayorías diferenciado por el mercado y un dualismo político de clase entre los dos.”⁶²

Queda expuesto con claridad que, las políticas institucionales adoptadas por la gerencia política del ICE, en la teoría sistémica Luhmaniana son las irritaciones internas que buscan modificar el sistema; y que la LGT y la LFM son, según el mismo autor las irritaciones externas al sistema⁶³ y que a partir de la entrada en

⁶² Ochando, Op. cit. Pág. 76

⁶³ Luhman, Op. cit. 1993. Pág. 24

vigencia de tales leyes se dan cambios en la estructura interna y, por ende, estos cambios generan resultados de los que depende la subsistencia de la Institución.

Luhman bien señala que la política se encuentra condicionada por una oposición fundamental entre orientaciones progresistas y conservadoras⁶⁴ y esto representa la oposición entre el cambio y el mantenimiento de las estructuras de un sistema y en deducción que existen fuerzas que desean transformar la estructura y otras que desean mantenerla como está. Es claro que este esquema debe referirse a una transformación y que:

“la cuestión solo puede residir, entonces, en ver si los cambios provocan en el sistema una situación inestable, frente a la cual comienza a reaccionar o si transforman lo que esta ordenado en algo ordenado y preservan la estabilidad que es la condición de su propia estabilidad y del mantenimiento del correspondiente vida.”⁶⁵

En la teoría de sistemas de Luhman, un concepto relevante es el de la estabilidad/inestabilidad⁶⁶ junto con la expectativa. Esto resulta cuando una sociedad en transformación puede formar sus expectativas a futuro, y si el resultado es cierto o positivo en el sentido de que se generó más estabilidad en el sistema y sus componentes, sino lo contrario. Entonces, a efectos de esta investigación, se puede asegurar que dependiendo de los resultados de las políticas implementadas por el bloque de poder del ICE, así será el grado de estabilidad y mejores expectativas a futuro. Si los resultados arrojan luz verde y se cumple con el cometido habrá mayor estabilidad organizacional y confianza en los funcionarios, pero, si por el contrario,

⁶⁴ Luhman, Op. cit. 1993. Pág. 83

⁶⁵ Luhman, Op. Cit. 1993. Pág. 84

⁶⁶ *Ibidem.*

las decisiones implementadas no resultan como se esperaba se dará un ambiente de mayor inestabilidad y especulación unidas a negativas expectativas futuras.

CAPÍTULO SEGUNDO: ANTECEDENTES. La evolución del ICE en la dinámica política de Costa Rica (1949-2008)

El inicio de las telecomunicaciones en Costa Rica data del siglo XIX, pero no fue hasta mediados del siglo XX, que el ICE toma el negocio y, a partir de ahí, juega un papel primordial en su desarrollo, debido a su condición legal de ser el único operador en el país con carácter público y con una visión de solidaridad e igualdad en la distribución del servicio hacia la sociedad costarricense. En este capítulo, se exponen los principales hitos que han marcado a la Institución en materia de telecomunicaciones y, por ende, que han sido coyunturas importantes para Costa Rica.

1. La creación del ICE y su marco legal fundacional (1949)

El Instituto Costarricense de Electricidad fue creado mediante Decreto Ley N° 449 del 8 de abril de 1949, por la Junta Fundadora de la Segunda República. La constitución del instituto se enmarcó en la visión de Estado, que impulsaba en su momento la Junta Fundadora. Esta promovía la participación del Estado en la economía, con el fin de acelerar la modernización de la estructura productiva nacional.⁶⁷

⁶⁷ Salazar, J.M. "Crisis Liberal y Estado Reformista: Análisis Político Electoral 1914-1949". Editorial Universidad de Costa Rica, 2002.

El Decreto supra mencionado, encomendó al ICE el desarrollo de las fuentes productoras de energía de la Nación, para suministrar energía eléctrica a la población costarricense y en pro de la industrialización del país. Así:

“Su creación fue el resultado de una larga lucha de varias generaciones de costarricenses que procuraron solucionar definitivamente, los problemas de la escasez de energía eléctrica presentada en los años 40 y en apego de la soberanía nacional en el campo de la explotación de los recursos hidroeléctricos del país.”⁶⁸

Por todo lo anterior, es que al ICE le corresponde, por medio de sus empresas, desarrollar, ejecutar, producir y comercializar todo tipo de servicios públicos de electricidad y telecomunicaciones, así como actividades o servicios complementarios a estos. Básicamente, es el encargado del desarrollo de fuentes productoras de energía del país y desde, entonces, le fueron encomendadas las siguientes funciones.⁶⁹

- Solucionar el problema de la escasez de energía eléctrica de Costa Rica, mediante la construcción y puesta en servicio de más plantas de energía hidroeléctrica, con sus correspondientes redes de distribución.
- Promover el desarrollo del país mediante el uso de la energía eléctrica como fuente de fuerza motriz.
- Procurar la utilización racional de los recursos naturales y terminar con la explotación destructiva e indiscriminada de estos.

⁶⁸ www.infocom.ice, recuperado el 26 de agosto 2010.

⁶⁹ *Ibidem*.

- Conservar y defender los recursos hidráulicos del país, mediante la protección de las cuencas fuentes, cauces de los ríos y corrientes de agua.
- Realizar los procedimientos técnicos, administrativos y financieros de la Institución y que sirvan de norma a otras actividades costarricenses.

Posteriormente, el ámbito de acción del Instituto fue ampliado mediante Ley N° 3226 del 28 de octubre de 1963, que lo habilitó para procurar el establecimiento, mejoramiento, extensión y operación de los servicios de telecomunicación, tales como servicios de comunicaciones telefónicas, radiotelegráficas y radiotelefónicas.

“A partir de ese momento, las telecomunicaciones en Costa Rica iniciaron un proceso de crecimiento mediante la planificación de una estrategia que comenzó utilizando enlaces de microondas para las centrales y los teléfonos públicos, con el propósito de instalar aparatos telefónicos en sitios lejanos.”⁷⁰

El Sector Telecomunicaciones, a partir de la ley N° 3226, es el responsable del desarrollo y operacionalización del Sistema Nacional de Telecomunicaciones, en procura de mantener satisfechas las necesidades y expectativas de todos los clientes (residenciales o empresariales), por medio de su oferta de servicios, con tecnologías de punta para lograr una mejora en el desarrollo de la calidad de vida. Y todo esto sin olvidar la universalidad y solidaridad en el suministro de los servicios de telecomunicaciones.⁷¹

⁷⁰ *Ibidem.*

⁷¹ www.ice.go.cr. Recuperado el 26 de agosto del 2010.

El ICE evolucionó, posteriormente, a un grupo corporativo de empresas estatales, integrado por sus dos grandes sectores: Energía y Telecomunicaciones, y también, dos empresas auxiliares: Radiográfica Costarricense S.A. (RACSA) y la Compañía Nacional de Fuerza y Luz S.A. (CNFL). Para cumplir con lo que se le encomendó, se le otorgan a todas estas empresas, las respectivas concesiones en pleno derecho y por tiempo indefinido.⁷²

Sin embargo, a pesar de ser un ente autónomo, el ICE ha estado sujeto a controles que impone la jurisdicción costarricense. Su accionar se ha limitado a lo largo de los años porque hay alrededor de 148 leyes creadas luego de la 449, de 1949, que impiden al ICE actuar con agilidad, según se constata en la dirección oficial del ICE;

*“Tal y como se ha dicho en la Opinión Jurídica OJ-065-2003 del 24 de abril de 2003, el Decreto Ley N° 449 del 8 de abril de 1949 no crea al Instituto Costarricense de Electricidad como una institución autónoma. No obstante, el artículo 4 del Decreto Ley en mención garantizó al Instituto su autonomía, por lo cual el Legislador ordinario lo ha sometido a las regulaciones propias de una Institución Autónoma”.*⁷³

Tal y como Esteban Jiménez Vargas indica, el exceso de normas y control por parte de entes externos, así como situaciones de poca flexibilidad para invertir y contratar convertían su marco jurídico en una especie de amarra que no se adaptaba a las necesidades del momento de la Institución.⁷⁴

⁷² Fumero, Op. cit. 2006(b). Pág. 292

⁷³ Opinión Jurídica de la Procuraduría General de la República, OJ-016-2007 del 26 de febrero del 2007.

⁷⁴ Jiménez, E. Op. cit 2009. Pág. 32

En la Opinión Jurídica de la Procuraduría General de la República OJ-016-2007 del 26 de febrero del 2007 explica sobre la condición de la autonomía que acogía con ese marco legal al ICE, seguidamente, se expone el texto en mención:

“(...) la autonomía administrativa asegura al ICE una autoadministración dentro del marco fijado por el legislador. La garantía implica que el legislador debe reconocer y atribuir al ente el mínimo de poderes que éste requiere para cumplir su fin legal con eficacia y eficiencia. Lo que le permite al ente una libertad de actuación concreta, la administración con independencia dentro del principio de legalidad (...). Por su parte, la autonomía de gobierno está referida a la fijación de metas y tipos de medios para realizarlas y está sometida a la ley. En este caso, el legislador es competente no sólo para imponer planes, políticas, programas, sino que también puede habilitar al Poder Ejecutivo o a otro órgano para que disponga en orden a las políticas y fines de los entes autónomos (...) El régimen de autonomía, en consecuencia, no ha impedido que la gestión del Instituto haya sido sometida a una serie de disposiciones legales comunes tanto para el Estado como para los entes descentralizados. Verbigracia, la Ley de la Administración Financiera de la República y de Presupuestos Públicos, la Ley de Planificación Nacional y la Ley de Contratación Administrativa. Asimismo, el legislador ha sometido al Instituto a diversas normas cuyo objetivo es establecer controles sobre el endeudamiento de los entes autónomos, limitando su capacidad de endeudarse.”⁷⁵

Respecto de la conformación de la Alta Gerencia de la Institución, la ley N° 449 (1949) en el artículo 10 establece que tiene un Consejo Directivo conformado por siete miembros propietarios nombrados por el Poder Ejecutivo y que están en su cargo por un período de ocho años. Este Consejo, a su vez, y por potestad emitida en el artículo 13 de esta misma ley, designa un Gerente General, Subgerentes para los sectores que componen al ICE, un Tesorero y un Auditor.

⁷⁵ Ibidem.

Con este ordenamiento jurídico y organizativo, básicamente, el ICE ha realizado su gestión, y además, se han dado los cambios, decisiones y resultados a lo largo de sus años de existencia.

2. El ICE y el modelo de desarrollo neo exportador de Costa Rica (1982 - 1999)

En Costa Rica, las propuestas de reforma del Estado se originaron a partir de la crisis económica de 1980 y la nueva coyuntura internacional⁷⁶. La reforma del Estado implica cambios en el ámbito político, económico, social, administrativo y jurídico, y básicamente ha estado ligada a prescripciones de organismos financieros internacionales con el propósito de reformar al aparato organizacional público.⁷⁷

A partir de la crisis financiera vivida en los años ochentas, específicamente, en el año 1982, y las políticas generalizadas a nivel mundial con tendencia a la derechización de las naciones permearon la estructura organizacional y de gestión de muchas de las instituciones públicas, entre éstas el ICE.

La crisis mundial acaecida entre los años 1980 y 1982 constituyó la coyuntura en que el modelo de Estado intervencionista-benefactor inició su colapso (en el plano internacional), sin embargo, no todas las condiciones económicas y sociales

⁷⁶ Vargas, L.P. “*Crisis Económica y Ajuste Estructural*”, Editorial Universidad Estatal a Distancia, 1990 (a). Pág. 11

⁷⁷ Romero-Pérez, J.E. “La Reforma del Estado”. 2004 Recuperado el 30 de agosto de 2010 de http://www.ijj.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/documentacion%20general/2005/Reforma%20Estado_Cs.Polt.04.pdf. Pág. 3

que se presentaban en ese momento cambiaron, evitaron un desplome radical de este modelo en Costa Rica⁷⁸.

La asistencia económica que ofrecía Estados Unidos al país, por ser un aliado en la lucha contra la “revolución” que vivía Centroamérica en los años ochentas, fue una fuerza que sirvió para equilibrar las propuestas que hacían los organismos financieros internacionales, a favor de promover la liberalización del Estado en materia económica y social.

Otra condición que ayudó a mantener, de cierta forma, este modelo de estado en el país fue que el partido en el gobierno (PLN) logró conducir durante la coyuntura de 1982 a 1990, una política en que aplicaba los procesos económicos pregonados por los organismos financieros internacionales, pero de forma adaptada al contexto de un “Estado administrador de crisis,”⁷⁹ lo que resultaba en un menor costo social y en un letargo de las medidas reformistas.

Uno de los mecanismos de cambio económico impuesto por los organismos financieros internacionales e inclusive por Estados Unidos, fue el cambio del modelo de desarrollo para orientarlo hacia las exportaciones y la apertura comercial. La reducción de la participación en la vida productiva del Estado, dejando esta tarea al

⁷⁸ Zúñiga, C. “Reforma del Estado en Costa Rica y transformaciones institucionales durante la administración Arias Sánchez (1986-19982)” ; en Revista de Ciencias Sociales N° 81, UCR, 1998. Pág. 20

⁷⁹ Zúñiga, Op. Cit. 1998, Pág. 21

mercado y aplicando sendos Programas de Ajuste Estructural (PAE) para renovar la estrategia económica neo exportadora⁸⁰.

En el modelo de Estado desarrollista, la tónica fue el crecimiento institucional, acelerado y desplanificado, y se le suma a esto una excesiva burocratización en la administración pública, desarticulación entre instituciones y baja productividad en la función, lo que a la postre resultó en un difícil acceso de la población a servicios del Estado.

Con las anteriores condiciones y con la carga de elementos ideológicos de la corriente derechista en boga, se generó un discurso que pregonaba un debilitamiento y entorpecimiento de las instituciones públicas y promovieron, como soluciones, su venta, fijación de controles y restricciones en los niveles de gasto de inversión de los entes.⁸¹ Un caso que ejemplifica este recorte económico, a decir de Gerardo Fumero, es:

“Desde el gobierno del Lic. Calderón Fournier (...), le negó al ICE la posibilidad de financiar, por ejemplo, un proyecto de telefonía celular por US\$4 millones, con el argumento del que el país no debía endeudarse más (...).”⁸²

Este tipo de restricciones económicas a instituciones como el ICE, hacen insuficiente el esfuerzo en adelantos por el inadecuado nivel de inversión y se limita, por ende, la continuidad del negocio.

⁸⁰ Zúñiga, Op. Cit. 1998, Pág. 23

⁸¹ Flores, I. “Reforma del Estado Costarricense y Alternativas Ciudadanas: El caso del ICE”. Ponencia presentada en el Seminario Estado y Desarrollo, organizado por el área de Ciencias Sociales de la UCR, 1996. Pág. 1

⁸² Fumero, Op. Cit. 2006(b). Pág. 269

Con esta situación y con la necesidad de redefinir el papel del Estado en la sociedad de Costa Rica, se empezó, entonces, a configurar un “Estado Concertador,”⁸³ que tenía su cuota de intervención, pero sin obstaculizar la acción del sector privado, además que buscaba no centrarse en el tamaño del Estado, sino en las funciones primordiales que debe cumplir con la sociedad.

Ya en los inicios de los años noventas, se buscaba que el Estado fuera mínimo y que sus funciones resultaran eficientes. Así, se liberaban recursos y se propiciaba que el sector privado tuviera un mayor desarrollo. De esta manera, se alineó la estrategia reformista hacia la búsqueda de un Estado que interviniera en actividades en que las empresas privadas no tuvieran ventajas comparativas, o sea, un “Estado Subsidiario”.⁸⁴

Se comenzó a instaurar el pensamiento de que los monopolios del Estado, encarecían el costo de los servicios, promovían la ineficiencia y limitaban el espacio de participación de la sociedad, con ello se inicia un análisis de estos para establecer si eran procedentes o no.⁸⁵

Mientras tanto en la administración del Miguel Ángel Rodríguez Echeverría (1998-2002) se mantuvo una línea de pensamiento económico favorable a la corriente aperturista y privatizadora, en su gobierno se realizaron tres intentos de

⁸³ Zúñiga, Op. Cit. 1998, Pág. 24

⁸⁴ Zúñiga, “La Reforma del Estado durante la Administración Calderón Fournier (1990-94)”); en Revista de Ciencias Sociales N° 70, UCR, 1995. Pág. 45

⁸⁵ Zúñiga, Op. Cit, 1995. Pág. 49

apertura del mercado de las telecomunicaciones⁸⁶: el primero fue en 1998 con el proceso conocido como “Concertación Nacional”, el que al final de la jornada sufriría un revés de desconfianza. El segundo intento fue en el año de 1999, con la modificación de la Constitución Política en los artículos 188,189 y 190, que traían implícito una apertura del sector. En protesta por estas modificaciones, se presentaron movilizaciones sindicales y algunos sectores políticos e, inclusive, algunos diputados tomaron parte de las luchas y, con ello, se puso fin a este intento de apertura del mercado de las telecomunicaciones.

Por último, se tiene el proyecto de ley conocido como el “Combo energético” que se dio, también, en el año 1999, sin embargo, el Gobierno ignoró todas las señales políticas y sociales y ya para finales de ese año las fuerzas sociales del país se preparaban para dar la lucha en contra de la privatización.

Si bien, en esta coyuntura se empezó a probar en algunas instituciones una reforma que condujera a un cambio en el patrón de la prestación de esos servicios específicos, las instituciones públicas de servicios que, históricamente, se manejan como estratégicas⁸⁷ (como el ICE), lograron mantenerse y sus cambios no rayaron en un desmantelamiento radical en su posición institucional dentro del sistema público, sí sufrieron algunos de los embates económicos y funcionales y se permearon de todo este movimiento de reformas incipientes que Costa Rica vivía.

⁸⁶ Segura, R. “Luchas contra las políticas de privatización y el tratado de libre comercio Centroamérica- EEUU”. En Revista de Ciencias Sociales N°106. 2004. Pág. 28

⁸⁷ Zúñiga, Op. Cit. 1998. Pág. 33

Para enero del 2000 ya existía una colisión social⁸⁸ y el punto máximo de esto sucedió en marzo de ese mismo año, cuando la Asamblea Legislativa aprobó en primer debate el conjunto de leyes que conformaban el supra cita “combo energético o combo ICE”⁸⁹

3. El “Combo ICE” (2000)

Entre los meses de marzo y abril del año 2000, Costa Rica vivió uno de los hechos de mayor movilización social en su historia. Estudiantes, grupos comunales, sindicalistas, ecologistas, grupos eclesiales de base y fuerzas vivas de la sociedad, reaccionaron en oposición a un proyecto de ley que pretendía modificar el esquema de gestión estatal de las telecomunicaciones y la generación eléctrica, y que pertenecía a la estrategia de liberalización de mercados y economías del nuevo modelo de desarrollo adoptado por el país.⁹⁰

Las manifestaciones populares que se presentaron en el año 2000, fueron en contra de ese paquete de leyes mejor conocidas como el “Combo ICE”. Este se conformaba por tres proyectos de Ley, constituidos básicamente por la Ley General de Electricidad, Ley General de Telecomunicaciones y Transformación del ICE, todos en un proyecto de ley unificado, con la intención de liberar el monopolio en telecomunicaciones y energía que el ICE administraba por jurisdicción.⁹¹

⁸⁸ *Ibíd.* Pág. 29.

⁸⁹ Se analizará con detalle en el siguiente apartado.

⁹⁰ Barahona. M. et al “Política social y reforma social “a la tica”. Un caso paradigmático de heterodoxia en el contexto de una economía periférica” En Programa de Política social y desarrollo. Doc. N° 20, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2005. Pág. vi

⁹¹ Méndez. W. (25 de abril del 2000). “*Congreso apresuró combo*”. La Nación, recuperado el 16 de setiembre de 2010 de http://www.nacion.com/ln_ec/2000/abril/25/pais1.html

El debate de este proyecto empezó con el análisis de la implementación de las leyes por parte de personal especializado, vinculado a la discusión de éste en el parlamento, en el periodo comprendido entre diciembre de 1999 a marzo del 2000. Se discutió y, posteriormente, se aprobó en primer debate, específicamente el 20 de marzo del año 2000; de haberse sancionado y publicado en La Gaceta, se iniciaría el proceso de apertura de inversión privada en los sectores que componen al ICE (telecomunicaciones y energía) y, a la vez, esta institución sería sujeto privado en esos dos sectores.⁹²

Pero la falta de transparencia en la tramitación de la ley, generó desconfianza por parte de muchos sectores de la ciudadanía y, con ellos, se dieron sospechas de que podían estar mediando intereses particulares ajenos al bienestar de la población costarricense, aunado al hecho de que también había resistencia social hacia un nuevo modelo de desarrollo que se estaba implementando y que en la experiencia de otros países, había afectado negativamente.⁹³

El proyecto contó con el voto de apoyo de los diputados del Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), así como del Partido Liberación Nacional (a excepción de 3 miembros de esta bancada que no estaban a favor); mientras que en contra votaron los tres diputados del Partido Fuerza Democrática, y las fracciones unipersonales de los partidos Movimiento Libertario, Acción Laborista, Renovación Costarricense e

⁹² *Ibidem*

⁹³ Gangas, P y Retana, J. "Ciudadanos críticos: Las movilizaciones contra el "Combo ICE" en Costa Rica", 2006. Recuperado el 28 de agosto de 2010 de <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/308/30804205.pdf>. Pág. 95

Integración Nacional. Estuvieron ausentes de esta sesión un diputado del PUSC y uno del PLN.⁹⁴

Con la aprobación, en primer debate del proyecto mencionado en el párrafo anterior, se generó un enfrentamiento entre el sector social, inicialmente propiciado por tres grupos de sindicatos,⁹⁵ pero posteriormente, se unieron más grupos sociales para enriquecer la lucha de fuerzas del momento, como campesinos, obreros, estudiantes, entre otros.

Tal y como lo comenta Monserrat Sagot, muchos sectores de la población no aceptaron ser excluidos de los interlocutores válidos del gobierno y de esta forma se inició la construcción de un popular colectivo que no aceptaba las reglas “democráticas” del juego. Todo ello deja como consecuencia entre otras cosas, la demostración de la fuerza y repercusiones que tienen las acciones colectivas, viéndose la sociedad como sujeto capaz de influir en las decisiones políticas y que toma relevancia en sí, en el proceso de toma de decisión del país.⁹⁶

Y es que resulta de suma importancia analizar el comportamiento de las fuerzas sociales en relación con los hechos políticos de Costa Rica, hechos que, indudablemente, afectan el diario vivir de la sociedad y crea un ambiente de cultura

⁹⁴ Herrera, M (21 de marzo de 2000). *Pasó el plan del ICE*. La Nación. Recuperado el 18 de abril del 2010 de http://www.nacion.com/ln_ee/2000/marzo/21/pais1.html

⁹⁵ Programa Estado de la Nación, “Aportes al Séptimo Informe Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible” 2001. Recuperado el 28 de agosto de 2010 de <http://www.estadonacion.or.cr/images/stories/informes/008/docs/info8cap5.pdf>. Pág. 214.

⁹⁶ Síntesis del discurso de la Sra. Monserrat Sagot Rodríguez, el 30 de noviembre del 200 en la Mesa Redonda “Repercusiones de la lucha con el “Combo Energético”: un análisis político, social y cultural” en el Seminario Anual del Sindicato de Ingenieros y Profesionales del ICE (SIICE). Recuperado el 27 de agosto del 2010 de http://www.grupoice.com/esp/cencon/pdf/energ/repercusiones_de_la_lucha.pdf

política en los ciudadanos del país. A decir de Almond y Verba en el artículo de Pilar Gangas y José Retana, esta cultura política se compone de las orientaciones de los ciudadanos en relación con el sistema político y además el papel que realiza.⁹⁷

Según una investigación efectuada por profesionales del Instituto de Investigaciones Psicológicas (IIP) y del Instituto de Investigaciones Sociales (IIS), para captar de forma inmediata y directa⁹⁸ la opinión de la ciudadanía costarricense respecto del proyecto de ley, concluyó con que la percepción social de las consecuencias, de aprobarse el Combo ICE, se agrupaban en ocho temas que son⁹⁹:

- Consecuencias Personales: Refiere a lo que se consideró en ese momento, como repercusiones en la vivencia personal como tarifas y servicios.
- Institucionalidad del ICE: Consideraciones del ICE como institución del Estado costarricense, así como su aporte al colectivo social.
- Política y corrupción: Opinión sobre la imagen de los políticos y el manejo político del proyecto de ley en discusión, aquí confluyen los temas de corrupción, intereses creados y enriquecimiento ilícito.

⁹⁷ Fumero, Op. Cit. 2006(a). Pág. 97.

⁹⁸ Se dice que es inmediata porque se realizó los días 24 y 25 de marzo, y fue el 23 de marzo cuando fue convocada, por varias organizaciones sociales, la manifestación pública en contra de la aprobación del proyecto conocido como "Combo ICE" en primer debate en la Asamblea Legislativa. Y directo porque este estudio consistió en hacer un sondeo telefónico a los ciudadanos, que componían la muestra estadística, recolectando de primera mano sus opiniones. Campos, D y Raventós, C. "Combo del ICE en el momento culminante de las protestas sondeo telefónico 24-25 de marzo del 2000" En Revista de Ciencias Sociales N°106, UCR, 2004

⁹⁹ Campos, D y Raventós, C. Op. Cit. Pág. 37.

- Información: Señalaban carencia de información o confusión de la misma en torno al proyecto de ley “Combo ICE”, además de ausencia de criterios en la discusión pública.
- Participación Ciudadana: Referido a las manifestaciones populares, marchas y bloqueos, así como un énfasis en la necesidad de generar más discusión y debate público.
- Privatización y Capital extranjero: Enunciados sobre la incursión de compañías extranjeras y creación de empresas privadas.
- Modernización, apertura y desarrollo del país: Temas positivos o negativos sobre la modernización, el rompimiento de monopolios y desarrollo de Costa Rica.
- Otros: Temas variados como problemas ambientales, futuro de trabajadores del ICE, entre otros.

Estas categorías están muy relacionadas entre sí y lo más relevante es que dejó entrever los temas que la sociedad costarricense relacionaba con el denominado proyecto “Combo ICE”. Además, que la sociedad costarricense consideró en su momento, que hacía falta información y discusión del proyecto, ya que el tema era asociado a otros temas de interés nacional, más allá del ICE, aunque definitivamente el punto medular fue poner en la agenda pública los temas de privatización y modernización.

Del estudio de Campos y Raventós, y ante la pregunta realizada a los ciudadanos interrogados telefónicamente de “¿Está usted de acuerdo o en desacuerdo con el llamado “combo” del ICE?”, se concluyó lo siguiente:

“(...) un 10,4% de los entrevistados no quiso colocarse en los extremos y dijo estar de acuerdo con algunos aspectos de la ley y en desacuerdo con otros. Por otra parte, un 13,7% dijo no conocerlo suficientemente como para tomar una posición. Un 53,3% dijo estar en desacuerdo con el “combo”, en tanto que, un 20,2% expresó estar de acuerdo.”¹⁰⁰

También, en este estudio se reflejó que un 72% de los consultados dijo estar de acuerdo con las marchas, lo que muestra un alto grado de legitimidad, por parte de la sociedad, del derecho a protestar a través de marchas. El apoyo a los bloqueos como forma de protesta contó con un apoyo del 42,6%, un porcentaje menor que el que apoyaba las marchas, aun así era una porción de la muestra relativamente alta la que apoyaba esta polémica forma de protesta.¹⁰¹

Los datos de las movilizaciones en contra de la ley y las privatizaciones que implicaban, fueron de gran significancia, ya que en la coyuntura entre el 16 de marzo y el 4 de abril del 2000, se presentaron 274 actos de protesta en las calles todas con alto impacto mediático y con la importancia de que los grupos manifestantes, como ya se mencionó, eran de variada índole, pero todos coincidían en la causa, inclusive se dieron pactos y consiguieron actuar conjuntamente en contra de la aprobación definitiva del proyecto de ley en cuestión.¹⁰² Y en palabras de Campos y Raventós se resume en:

¹⁰⁰ Ibid. Pág. 39.

¹⁰¹ Ibid. Pág. 42.

¹⁰² Fumero. Op. Cit. 2006(a). Pág. 98

“(...) lo más interesante y relevante, tanto en el nivel social como en el académico es la convergencia coyuntural de múltiples intereses grupales populares que llevaron a la defensa de la institucionalidad pública.”¹⁰³

Todos estos actos obligaron al gobierno de turno, presidido por Miguel Ángel Rodríguez Echeverría, a retirar el proyecto de ley en cuestión, paralelo al inicio- el cuatro de abril de ese año- de negociaciones tripartitas entre el Gobierno, empresarios y representantes de los opositores al “Combo ICE”.

“De este proceso surgió una Comisión Mixta Legislativa que incluía a los diputados, únicos con derecho a voto, además de representantes de los sindicatos que habían participado en las movilizaciones. Dos semanas después la Sala Constitucional juzgó que la ley aprobada en primer debate por la Asamblea Legislativa era inconstitucional.”¹⁰⁴

Este movimiento fue catalogado en Costa Rica como uno de los movimientos populares de mayor relevancia en la segunda mitad del siglo XX, y con un gran alcance para las fuerzas sociales respecto de los procesos de toma de decisión de la élite del país.¹⁰⁵

4. El proceso de negociación del TLC, el Referéndum y la promulgación de las leyes N°8642 y N°8660 (2003-2008)

En la vida política de Costa Rica, se han presentado varios acontecimientos de significativa relevancia y, a efectos de la investigación en curso, estos son puntos medulares para que el problema que se analiza tenga un contexto real.

¹⁰³ Campos y Raventós, Op. Cit. Pág. 43

¹⁰⁴ Fumero, Op. Cit 2006. Pág. 99

¹⁰⁵ Rodríguez, E. “Costa Rica en el Siglo XX Tomo II” Editorial Universidad Estatal a Distancia, 2004. Pág.230.

4.1 El proceso de negociación del TLC (2001-2007)

El proceso de negociación del TLC, data desde finales de los años noventas. Sin embargo, a efectos de este estudio, se iniciará con los hechos acontecidos a partir de finales del mes de setiembre del año 2001, cuando miembros de los gobiernos de Estados Unidos y Centroamérica firman una declaración conjunta para analizar las posibilidades de ampliar y mejorar el comercio entre esos países.

A partir de esa fecha, se trabaja en talleres y se confirman las intenciones de Estados Unidos de suscribir un tratado comercial con los países del istmo, pero no fue sino hasta el 27 de julio del 2002, cuando la Cámara de Representantes de Estados Unidos aprueba una vía rápida o Ley de Autorización para promover el Comercio, la que recibe el beneplácito del Senado, dos días después. Este es firmado por el entonces presidente George W. Bush.¹⁰⁶

El 8 de enero del 2003, se da el anuncio formal para iniciar las negociaciones por parte de los ministros responsables del comercio exterior de los países centroamericanos, con el representante comercial de Estados Unidos. Las negociaciones empiezan el 27 de enero de ese mismo año y su conclusión fue a finales del año 2003, con un total de 9 rondas de negociación y 9 reuniones centroamericanas de coordinación.¹⁰⁷

¹⁰⁶ Asociación del Estados del Caribe, "Proceso de negociaciones para el establecimiento del tratado de libre comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos (CAFTA)". Recuperado el 29 de agosto de 2010 en http://www.acs-aec.org/Documents/Trade/Cafta/CAFTA_Seguimiento_Sp.pdf. Pág. 2

¹⁰⁷ *Ibidem*

Sin embargo, en Costa Rica se necesitó cerca de 300 horas adicionales para concluir su negociación en los temas de productos agrícolas, telecomunicaciones y seguros, finalizando, de esta manera, en enero del año 2004.

En lo que corresponde al tema de telecomunicaciones, originalmente se excluyó de los temas de negociación, pero a posteriori, la estrategia cambió y se aceptó una apertura parcial, pero de gran significación, al incluir dentro del tratado (específicamente en el capítulo 13) los servicios más rentables como son telefonía celular, Internet y redes privadas virtuales. Esto no fue del gusto de algunas áreas de la sociedad civil y el mayor temor se suponía en la pérdida de los objetivos de solidaridad y universalidad de dichos servicios, lo que a la postre acarrearía mayores tarifas, poco acceso a ellos y lo que también traería dificultades al ICE para cumplir sus funciones.¹⁰⁸

El Poder Ejecutivo costarricense envió a la Asamblea Legislativa en el mes de octubre del 2005, el Proyecto de Ley del TLC y con ello inició todo un proceso que contemplaba audiencias a instituciones públicas, organizaciones de la sociedad civil y empresarios.

El referéndum, que fue planteado inicialmente por un grupo de costarricenses (Convergencia Patriótica encabezado por el señor José Miguel Corrales) y fue

¹⁰⁸ Programa Estado de la Nación. "Aportes al *Noveno Informe Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible*", 2005. Recuperado el 29 de agosto de 2010 de <http://www.estadonacion.or.cr/images/stories/informes/012/docs/info12cap3aport1.pdf>. Pág. 187

adoptado por el presidente de la República de ese momento, Abel Pacheco de la Espriella, cuyo gobierno hasta ese momento no había generado mayor impacto.¹⁰⁹

Mediante el acuerdo ejecutivo N° 890-P con fecha del 17 de julio del 2005, el Presidente de la República, creó una Comisión de Notables, con el fin de obtener de ellos una opinión estudiada de carácter general y no vinculante sobre el texto negociado del TLC y su relación con el buen desarrollo del país. Esta comisión se integró por los señores Alvar Antillón Salazar, Franklin Chang Díaz, Rodrigo Gámez Lobo, Gabriel Macaya Trejos y Guido Villalta Loaiza. El informe final, se rindió el 16 de setiembre de ese año y se resume así:¹¹⁰

“La Comisión considera que los efectos del TLC-CA y su vinculación con los objetivos del país dependen de la capacidad que éste tenga para implementar cambios profundos en sus estructuras políticas, sociales, comerciales, jurídicas y administrativas, así como modernizar la infraestructura, agilizar el proceso de toma de decisiones y visualizar el futuro a largo plazo.”¹¹¹

En octubre del 2005, se dio por finalizado todo el proceso de audiencias de la Asamblea Legislativa y con el informe de los notables se abrieron los debates y discusiones de fondo, primero en la comisión encargada de verlo, para luego dictaminarlo y hacerlo de conocimiento del Plenario y dar inicio a su primer debate.

Sin embargo, por una serie de disconformidades por parte de diputados opositores al proyecto de ley, se envía a consulta a la Sala Constitucional, para que se pronunciara sobre el proceso acelerado que fue impuesto en la Asamblea

¹⁰⁹ *Ibidem.*

¹¹⁰ *Ibid.* Pág. 185

¹¹¹ *Ibidem.*

Legislativa y por lo que, según tales diputados, se impidió la discusión de varios capítulos de medular importancia.¹¹²

El 11 de mayo del 2005, la Sala Constitucional emite un fallo favorable a la acción interpuesta por la oposición y lo regresa a la corriente legislativa para que sea votado en segundo debate.

La fecha límite de Costa Rica, para implementar y poner en operación el TLC, era el primero de marzo del 2008, debido a que en el acuerdo se contempló que el plazo que tenían los países para poner en vigencia el TLC era de hasta dos años después de que Estados Unidos y al menos un país centroamericano lo hubiese hecho¹¹³.

4.2 El Referéndum

Debido a que los conflictos en torno al TLC se expresaban en diferentes grupos que no lograban encontrar un consenso, y dada esa polarización, distintos sectores se pronunciaron a favor de realizar un referendo para solventar las diferencias, sobre todo porque ya se presentaban, también, movilizaciones populares (como la del 27 de febrero del 2007, que fue de gran asistencia de ciudadanos).

¹¹²Raventós, C. "Costa Rica: "El referéndum, el poder político y la participación ciudadana." En Revista de Ciencias Sociales N° 121,2008. Recuperado el 29 de agosto de 2010 de <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/153/15311737001.pdf>. Pág. 1

¹¹³ Tal suceso lo realizó El Salvador, el 01 de marzo del 2006.

Ya la idea de realizar una consulta popular había sido analizada con anterioridad y en un sondeo telefónico que se había realizado en la coyuntura del “Combo ICE” se obtuvo como resultado que un 84% de la población se encontraba a favor de realizar un referendo sobre el tema del ICE y la ruptura del monopolio.¹¹⁴ Sin embargo, las condiciones no eran favorables y no contaba con el apoyo del presidente de la República en ejercicio Abel Pacheco, ni de la Procuraduría General de la República.

Finalmente, y en la segunda administración de Óscar Arias Sánchez, el TSE acogió la solicitud de referendo, el 12 de abril del 2007, y la oficializó con la Resolución 790-E-2007, al día siguiente se convoca vía decreto presidencial.¹¹⁵

Posteriormente, el decreto fue enviado a la Asamblea Legislativa y ahí fue ratificado por mayoría. De esta forma, el TSE conoció ambas solicitudes y apoyó la iniciativa. La figura del referendo fue reglamentada el 19 de junio del 2007 con la firma del “TSE-decreto 11-2007”¹¹⁶ y se convocó a la ciudadanía a presentarse en las urnas y ejercer el derecho a elegir si quería o no que se implementara el TLC en Costa Rica.

Durante tres meses, se generó una importante campaña por parte de ambas posiciones (en contra y a favor del TLC), aunque había cierta desconfianza por

¹¹⁴ Raventós, Op. Cit, 2008 (a). Pág. 2

¹¹⁵ Raventós, C. “Balance del Referendo sobre el TLC en Costa Rica a la luz de la teoría de la democracia”. En Revista de Ciencias Sociales N° 121, 2008). Pág. 16

¹¹⁶ *Ibidem*

parte de los grupos opositores al tratado, sobre todo por el financiamiento de la campaña electoral que se desarrollaba en los medios a favor de éste.¹¹⁷

El 07 de octubre del 2007 se realizó sin mayor contratiempo el “Referéndum”, y se obtiene como resultado un 51,7% para la opción de apoyo a la puesta en vigor del TLC en Costa Rica y un 48,3% para el sector que no apoyaba la puesta en marcha de las negociaciones comerciales del TLC, aunque la campaña utilizada por el sector político a favor fue de alarma por desempleo, retraso en el desarrollo del país, entre otros.¹¹⁸

4.3 La promulgación de las leyes N°8642 y N°8660 (2008)

Una vez ratificado el TL en las urnas, por medio del Referéndum, la Asamblea Legislativa procedió a iniciar el análisis de las leyes que conformaban el paquete de proyectos de ley de la “Agenda de Implementación”. Esta agenda consta del conjunto de leyes necesarias de aprobar, por parte de la Asamblea Legislativa de Costa Rica, que contienen las reformas legales precisas para poder cumplir los compromisos adquiridos en el TLC.

¹¹⁷ Ya se había expuesto en la Justificación del problema de esta investigación, que la sociedad civil costarricense se dividió en dos grandes grupos en la realización del referendo. Un grupo llamado “El Sí” que apoyaba la puesta en marcha del TLC en el país, y el grupo denominado “El No” que no apoyaba la implementación de dicho tratado comercial. Raventós, Op. Cit. 2008 (b) Pág. 17

¹¹⁸ *Ibidem*

Esta agenda de implementación estaba conformada por los siguientes proyectos de ley¹¹⁹:

- Reforma de la ley de protección de casas extranjeras.
- Reforma y adición de varios artículos de la ley de procedimientos de observancia de los derechos de propiedad intelectual.
- Reforma a la Ley de Marcas y otros signos distintivos y de la ley de patentes de invención, dibujos y modelos industriales y modelos de utilidad.
- Ley reguladora del contrato de seguros.
- Ley reguladora del mercado de seguros.
- Ley de protección a las obtenciones vegetales.
- Ley de fortalecimiento y modernización de las entidades públicas del sector telecomunicaciones.
- Ley General de Telecomunicaciones
- Adhesión de Costa Rica al Tratado de Budapest sobre el reconocimiento internacional del depósito de microorganismos a los fines de procedimiento en materia de patentes.
- Aprobación del Tratado sobre derechos de marcas y su reglamento.
- Acuerdo entre los gobiernos de Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y los Estados Unidos de América sobre cooperación ambiental.

¹¹⁹ Maxera, R “La agenda de implementación” 2007. Recuperado el 25 de setiembre de 2010 de <http://ijs.ucr.ac.cr/publicaciones/tlc/agenda/2007Maxera-Laagenda.pdf>. Pág. 1

- Reforma a los artículos 56 y 345 del Código Penal y el artículo 55 de la Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública y derogatoria del artículo 343 bis del Código Penal.
- Adhesión al Convenio de la Unión Internacional para la protección de las obtenciones vegetal del 1991 (UPROV).

Las reformas a las leyes que atañen a esta investigación son la Ley General de Telecomunicaciones y la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones.

Durante el año 2008 se promulgaron y estructuraron dichas leyes, que conformaron un nuevo marco jurídico y que tocaron puntos neurálgicos en las telecomunicaciones, como el orden del acceso al espectro, explotación y comercialización de los servicios de telecomunicaciones y, además, con la ley N°8660, específicamente, se busca dar un giro al funcionamiento para los entes públicos con competencias en materia de telecomunicaciones.

En la Comisión Especial que dictaminó dichos proyectos los recibió en los expedientes N° 16.398 (LGT) y N° 16.397 (LFM) y tal y como lo indica la anteriormente citada, opinión jurídica de la Procuraduría General de la República numerada OJ-016-2007 del 26 de febrero del 2007. Los objetivos de estas propuestas de ley consistían primero en el establecimiento de nuevas regulaciones hacia el mercado de telecomunicaciones para plantear su apertura y permitir la

participación de sujetos privados en la prestación de servicios públicos, además, para generar una reforma al marco legislativo del ICE.

Asimismo, pretende fortalecer la autoridad y dirección del Poder Ejecutivo sobre el desarrollo de las políticas de telecomunicaciones en el país, para ello se creó la cartera de telecomunicaciones en el Ministerio de Ambiente y Energía, pasando éste a ser el MINAET. Aunado a todo esto también se propone la creación de una entidad reguladora de este mercado.¹²⁰

La LGT N° 8642 se promulgó el 4 de junio del 2008 y fue publicada en La Gaceta 135 del 30 de junio del 2008 y la LFM N° 8660 se promulgó el 28 de junio del 2008 y se publicó en el mencionado Diario Oficial el 13 de agosto de ese mismo año.

El ICE ha sido, a lo largo de sus años, un ente medular en la vida política y social de Costa Rica y todos los cambios sensibles que han ocurrido en las condiciones del modelo de desarrollo país, han repercutido en la Institución. Y en este sentido, no solo ha incorporado la influencia de los intereses de la clase política, si no, el ineludible papel que ha jugado la sociedad civil en todos esos procesos de cambio.

El tema del involucramiento tan marcado de la sociedad civil en todo el proceso de ruptura del monopolio de las telecomunicaciones en el país y el conjunto de hechos, su relevancia y la posición del ICE, como institución de servicios básicos,

¹²⁰ Procuraduría General de la República, Opinión Jurídica OJ-016-2007 del 26 de febrero del 2007. Op. Cit

en la sociedad costarricense, hacen que los cambios que realice el ICE para mantenerse en ese lugar y para sobrellevar la apertura de las telecomunicaciones sean de suma importancia y merecen un debido análisis, de forma tal que se puedan detectar fallas para una posible corrección.

CAPÍTULO TERCERO. El debate nacional y la situación de los ciudadanos como usuarios de los servicios de telecomunicaciones en Costa Rica

Para comprender a profundidad los cambios y las acciones que el ICE ha realizado en su dinámica de gestión y a futuro, es necesario entender el porqué de esas acciones. Por tanto, se hace indispensable observar las coyunturas en que se generó todo el nuevo marco legal que concierne al ICE y analizar los debates sociales.

1. El debate nacional del TLC y de los nuevos compromisos en materia de Telecomunicación

Después de un gran debate y de muchos intentos fallidos de romper el monopolio de las telecomunicaciones, el TLC revivió este polémico tema, a tal grado que se convocó a la población a un referéndum nacional, en el que el 7 de octubre del año 2007 se aprobó el tratado y con él, la apertura de las telecomunicaciones en el país.

A partir de esto, es necesario analizar cómo reaccionó la población costarricense ante los cambios que implicaba aceptar e implementar las acciones del TLC y, también, se hace relevante observar cuáles son esas acciones que a la larga se convertirían en compromisos del país para con las contrapartes del TLC.

1.1 La actuación de la ciudadanía frente a la aprobación del TLC

En Costa Rica, el apoyo al TLC se fragmentó en dos grandes y polarizados grupos políticos y sociales: el que apoyaba su entrada en vigor y el grupo de los que no apoyaban el tratado. Y es que tal tratado implicaba una transformación radical del modelo de desarrollo costarricense. Además, el reto de enfrentar un cambio del patrón de desarrollo implicaba realizar, también, un cambio de muchas de las instituciones estratégicas ligadas a éste y que, en definitiva, amenazaban los servicios fundamentales como salud, educación, agua, electricidad y telecomunicaciones.¹²¹

Todo este debate social fue fundamental en el juego de intereses que medió la coyuntura en que se negoció e implementó el TLC en Costa Rica y marcó definitivamente la dinámica gubernamental y parlamentaria del país.¹²²

Costa Rica fue el país en donde la ratificación del TLC encontró mayor resistencia y complejidad y mucho por cuenta de los cambios en el sector de las telecomunicaciones. En el caso de estudio específico, los indicadores que se protegían era que la cobertura en telecomunicaciones (para ese momento) era de un 96%; la telefonía celular, Internet y líneas dedicadas las brindaba únicamente el

¹²¹ Segura, Op. Cit. Pág. 22

¹²² Vargas, J. "Costa Rica: Fin de una era política". En Revista de Ciencia Política" Universidad Católica de Chile, Año/Vol. 27, 2007. Pág. 114

Estado por disposición constitucional y, además, las tarifas de telefonía móvil eran las más bajas en Latinoamérica.¹²³

Las principales razones que explican la postura de rechazo por parte del país hacia el TLC y, específicamente, a la apertura y liberalización del mercado de las telecomunicaciones, según Eugenio Rivera¹²⁴, se pueden enumerar de la siguiente forma:

- Que el ICE se ha asociado históricamente a los aspectos más positivos del modelo de desarrollo de Costa Rica.
- Que los servicios y el desarrollo de las telecomunicaciones que el ICE ha brindado desde su concepción en el país, le han permitido postularse como uno de los países con mayor desarrollo en la región.
- Que el ICE llevó servicios de energía y telecomunicaciones a todo el país, incluidos lugares muy alejados de las zonas centrales y con niveles de cobertura muy altos.
- Que la labor del ICE fue de suma importancia en el proceso de mejora de la competitividad del país, y así éste pudiera insertarse en las cadenas productiva internacionales.
- Costa Rica se mantuvo a la cabeza de la industria en términos de cobertura, a pesar de que los países de Centroamérica y en México ya el negocio estaba privatizado y liberalizado.

¹²³ Ibidem.

¹²⁴ Rivera. E. “*Modelos de privatización y desarrollo de la competencia en las telecomunicaciones de Centroamérica y México*” CEPAL- Naciones Unidas: Serie Estudios y Perspectivas, México. 2007.Pág. 12

Mientras que con la aprobación e implementación del TLC, Costa Rica debía comprometerse a impulsar la apertura de los servicios de telecomunicación de manera gradual y selectiva (incluía la telefonía celular, banda ancha y redes privadas virtuales), y se iba a realizar de conformidad con los objetivos sociales de universalidad y solidaridad; el compromiso era de que se debía promulgar un marco jurídico para fortalecer y modernizar el ICE y, además, que estableciera la posibilidad y las reglas para que otros proveedores de estos servicios tuvieran acceso al mercado de las telecomunicaciones de Costa Rica¹²⁵.

Para la gran mayoría del colectivo social costarricense, el ICE tiene un gran significado histórico como institución pública y los servicios que presta han sido defendidos de ser trasladados a manos privadas, como sucedió en 1988 cuando, en el primer mandato de Óscar Arias Sánchez, se privatizó la telefonía celular, otorgándose a la empresa Millicom. En 1987, se suscribió el Acuerdo 268 que le permitió a dicha empresa y a su contraparte en el país COMCEL S.A. a operar la telefonía celular a partir de abril de 1989, sin embargo, estas acciones iban en contra del artículo 121 de la Constitución Política que impedían el uso de segmentos del espectro radioeléctrico, si estos no se otorgaban vía concesión legislativa.¹²⁶

Las luchas sindicales y los frentes contra la trasnacional no se dejaron esperar y en octubre del 1991 el Sindicato de Ingenieros y Profesionales del ICE (SIICE) interpuso un recurso de inconstitucionalidad en contra del acuerdo supra mencionado. También, en ese mismo año, se integró una Comisión Investigadora

¹²⁵Ibíd. Pág. 9.

¹²⁶ Segura, Op. Cit. Pág. 23

Legislativa¹²⁷ que investigó el expediente 11.444, sobre la participación de Millicom, dejando en claro que el proceso de concesión del servicio no fue lo suficientemente claro y legal. El informe de mayoría fue presentado el 19 de agosto del 1993.

Por otro lado, el 26 de octubre de 1993, la Sala Constitucional declaró con lugar el recurso interpuesto por SIICE y le dio un año plazo a Millicom para que se pusiera a derecho, pero la situación se agravó en 1995 al intentarse, por medio de figuras contractuales que también fueron constitucionalmente cuestionadas, mejorar la situación de la empresa trasnacional, lo cual exasperó los ánimos del sector laboral¹²⁸.

Finalmente, en mayo de 1995 inició una huelga en contra de Millicom, que tuvo una duración de 15 días. Al final de ese mes, la empresa sufrió un revés al ser inhabilitada, por parte de los mismos funcionarios ICE, de brindar el servicio y acabó cerrando su actividad en Costa Rica y el ICE asumió el servicio de telefonía móvil, iniciándose de esta forma en el área de las telecomunicaciones inalámbricas.

De esta forma se puede ilustrar la importancia y significación que el Instituto tiene en la sociedad costarricense y, para el caso concreto del TLC, se han tenido situaciones similares, que buscan mantener al ICE y sobre todo los servicios que brinda dentro del monopolio estatal y así, asegurar la garantía de recibirlos.

¹²⁷ Esta comisión originalmente sirvió como Comisión Especial para analizar las acciones del sector telecomunicaciones del ICE y sus subsidiarias y del trabajo de los jefes de la institución. Segura. Op. Cit. Pág. 24

¹²⁸ Ibidem

De hecho, desde que el presidente Abel Pacheco de la Espriella asumió el poder en el año 2002, grupos sociales iniciaron una especie de “lobby” con el nuevo gobierno, para exponer puntos que consideraban importantes y las consecuencias que tendría aplicar el TLC en el país.

Ya a finales del año 2002, el TLC era un tema estratégico para algunas organizaciones sindicales y organizaciones sociales, sin embargo, el Gobierno ejercía presión sobre el ICE y había limitado su capacidad de inversión, lo que hacía vaticinar conflictos venideros.¹²⁹

El año 2003, en efecto, presentó momentos de tensión, como por ejemplo, en mayo, cuando el Frente Interno de Trabajadores (FIT) del ICE convocó a huelga que duró 20 días, y fue para detener las acciones que el grupo económico del Gobierno estaba aplicando en la Institución con el argumento de que eran aspectos macroeconómicos. Así también, se presentaron varios movimientos y huelgas más y la lucha contra el TLC avanzaba y todo ello en una mezcla de opiniones a favor y en contra lo que incidía en la construcción de la opinión pública.¹³⁰

Y más allá de buscar un apoyo empírico, muchos de los esfuerzos se enfocaron por hacer estudios sobre normativa y consecuencias de la aplicación del TLC en Costa Rica. Ya a finales del año 2003, había más información sobre el tratado, y las masas que se abocaban a combatir el tratado tenían más claro las

¹²⁹ Segura, Op. Cit. Pág. 31

¹³⁰ *Ibidem*

consecuencias, éstas se estaban utilizando en una búsqueda de mayor comunicación y de aumento en las acciones de resistencia al TLC.

Igualmente, se estaban creando campañas a favor del TLC, en las que el principal argumento era que el país debía avanzar en los rumbos mundiales y que, como argumenta Francisco de Paula Gutiérrez, no se podía mantener la situación del momento, y que si se debía hacer alguna modificación al tratado, a semejanza de otros tratados, se haría una vez ratificado el texto y perteneciendo a sus miembros.¹³¹

Las campañas a favor del tratado apuntaban directamente al desarrollo y avance del país como economía y se aseguraba que con el modelo que Costa Rica tenía, no se iba a poder generar el cambio necesario ni las posibilidades para hacer crecer tasas como las de empleo, exportaciones, entre otras.

Este panorama de polarización prosiguió y en el año 2005 Costa Rica se enrumbó hacia el final de la campaña electoral, previa a las elecciones presidenciales, con una sociedad dividida respecto de la aprobación del TLC.

La característica de esta campaña electoral, a nivel general, fue que la propaganda sustituyó al debate y no se realizó un análisis real en torno a la

¹³¹ Gutiérrez, F. "El tratado de libre comercio con Centroamérica, República Dominicana y los Estados Unidos de América: Una oportunidad para avanzar" Versión revisada del artículo publicado el domingo 17 de junio 2007, en el periódico La Nación. Recuperado el 30 de setiembre de 2010 de <http://www.academiaca.or.cr/Seminarios%202007/Bandas/TLC%20-%20OPORTUNIDAD%20PARA%20AVANZAR.pdf>. Pág. 1

situación del país en ese momento y a futuro, lo que incluía al TLC, punto que requería un debate amplio.¹³²

La polarización de la sociedad, respecto del tema del TLC, se evidenció claramente en el comportamiento electoral, ya que, según el imaginario colectivo, pesaban los proyectos políticos de cada candidato, en especial los que tenían más apoyo (el PLN y el PAC); un alto porcentaje de los electores consideraba que Óscar Arias (PLN) representaba aprobación del TLC y para otro gran porcentaje Ottón Solís (PAC) era todo lo contrario y significaba la oportunidad de frenar el proceso de aprobación del tratado.¹³³ Esta característica fue determinante en esas elecciones.

El resultado final fue muy ajustado, el PLN ganó la contienda con un 40.9% de los votos, mientras que en segundo lugar se ubicó el PAC con un 39,8%¹³⁴, y por ende, el TLC recibió el apoyo del gobierno ganador.

El llamado al referéndum para que los costarricenses decidieran sobre el TLC fue hecho para el mes de octubre del 2007 y siempre se mantuvo ese debate nacional y sobre todo el gran distanciamiento entre uno y otro bando.

El hecho de que los resultados finales de las elecciones del 2006 mostraran cifras tan ceñidas, es un claro reflejo de la polarización ciudadana que se ha tratado

¹³² Rojas, M. "Costa Rica: Elecciones 2006 ¿Continuidad o Cambio?", Recuperado el 29 de setiembre de 2010 de http://www.flacso.or.cr/fileadmin/documentos/FLACSO/apartiragosto2006/Trabajo_para_Espana.pdf. Pág. 8

¹³³ *Ibíd.*, Pág. 15

¹³⁴ Programa Estado de la Nación, Duodécimo Informe Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible, Costa Rica. 2006. Pág. 256

de ilustrar a lo largo de los párrafos anteriores, y se puede deducir que iba a ser una muestra de los resultados que se dieron cuando se realizó la consulta popular sobre el TLC, ya que esta contienda manifestó un comportamiento similar.

1.2 La ciudadanía frente al cambio en el marco jurídico de las telecomunicaciones

Actualmente, la frontera de posibilidades en las comunicaciones es amplia y definitivamente tiene un papel preponderante en la sociedad y en el desarrollo de ésta; los ciudadanos reconocen que son servicios de primera necesidad y que sin ellos el nivel de crecimiento económico de un país se limitaría de forma importante.

En Costa Rica, particularmente, la defensa del acceso a toda la gama de servicios de telecomunicaciones no se limita únicamente a estos, trasciende a la defensa del único operador estatal que ha brindado tales servicios desde hace más de cincuenta años.

El ICE, a pesar de sus limitaciones y fallos, ha gozado de una buena opinión pública y se ha colocado en una alta posición dentro del imaginario social del país, en donde no solamente se le reconoce como la empresa que da los servicios necesarios, sino que los presta de forma satisfactoria permitiendo y promoviendo el desarrollo de Costa Rica.

Se puede decir, entonces, que la ciudadanía costarricense ha actuado críticamente respecto de la conservación del ICE y el acceso a los servicios de telecomunicaciones que tal institución ofrece.

A decir de Gangas y Retana, en un estudio realizado por la Universidad de Costa Rica en el año 2000¹³⁵, un 81,8% de los encuestados se encontraba en contra de la privatización del ICE, contra un 18,3% que sí consideraba una opción viable privatizarlo. En esta muestra, un 82,3% estimaba que defender el ICE era defender la soberanía nacional. Había un apoyo a la gestión estatal de servicios y en especial para esta institución.

La defensa de una institución altamente representativa del estilo de desarrollo institucional ha contribuido en el empoderamiento de la sociedad y en que la acción colectiva cobre dimensiones nacionales cuando se siente amenazada.¹³⁶

Es necesario reconocer que no toda la sociedad o sus componentes forman parte de esas acciones colectivas a favor de la Institución, y a criterio de Mauricio Menjívar, entes como algunas cámaras (comercio, industria) y otros, han respaldado (durante la gran mayoría de momentos en los que se han tomado acciones que impliquen cambios en el modelo bajo el que se desarrolla la gestión del ICE) las medidas gubernamentales, debido a sus propios intereses como las mejoras en las

¹³⁵ Op. Cit. Gangas y Retana. Pág. 100

¹³⁶ Menjívar, M. "Acciones Colectivas en Costa Rica al final del siglo XX: Entre la continuidad y el Orden" En Revista de Ciencias Sociales, número 106, UCR, San José, 2004. Pág. 58

condiciones de su producción, eliminación de obstáculos en sus actividades y participación de los negocios del -y en el- Estado.¹³⁷

Entonces, es importante decir que cada actor o sector de la sociedad se “adhiera” a una postura (apoyo al modelo tradicional en que se desarrolla el ICE o un cambio de éste) según sus intereses y sus necesidades y eso da peso a lo que, también, maneja en su imaginario social y en su sistema de valores.

Debido a que, actualmente, la organización social se caracteriza por la aparición de medios de transmisión y de información que causan efectos sobre el comportamiento individual y colectivo e influye en la formación de hábitos culturales y sociales, la ciudadanía no solamente toma en cuenta las necesidades de telecomunicaciones en el proceso de desarrollo económico, sino que trasciende a los derechos fundamentales, tanto de los individuos como de la colectividad. Por eso la defensa o no de un sistema de telecomunicaciones como el que Costa Rica tiene, no solo depende de si es el ICE el que presta el servicio o si, por el contrario, se brinda de la mano de empresas privadas; tiene que ver con sus derechos, si los considera amenazados o en su defecto, se estima que no han sido cumplidos a cabalidad por parte de la empresa estatal.

¹³⁷ Ibidem

El acceso y uso de las telecomunicaciones significa para los ciudadanos ejercer muchos derechos fundamentales, según lo explican Arias y Chaves.¹³⁸ En su estudio sobre los que se establecen a partir del nuevo marco jurídico (entiéndase las leyes N° 8642 y N° 8660), se concluye que los ciudadanos ven afectados – positiva o negativamente- los siguientes derechos:

- Derecho a la libertad de pensamiento y expresión
- Derecho a la información
- Derecho a la privacidad de las comunicaciones y confidencialidad de los datos personales
- Derecho a la sostenibilidad ambiental
- Derecho a la libertad de contratación
- Derechos de libre competencia y defensa efectiva del consumidor
- Derecho a la eficiencia de la administración
- Derecho a la publicidad de las acciones del Estado

En conclusión, se puede afirmar que, según las opiniones manifestadas por las partes involucradas en las luchas sobre la liberación o no del mercado de las telecomunicaciones en Costa Rica y la posición del ICE, la población se ha abocado a defender, desde su óptica e intereses, sus derechos y lo que ellos conllevan en la vida actual, en el desarrollo y superación económica del país y, por ende, propia,

¹³⁸ Arias, A y Chaves, H. Los derechos fundamentales contenidos en el marco jurídico que regula las telecomunicaciones del país después de la promulgación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y sus leyes complementarias”. Tesis para optar por la licenciatura en Derecho no publicada. Universidad de Costa Rica, 2009.

además de que están contemplados en las leyes N° 8642 y N° 8660. Para ahondar más en la significancia de estos derechos a nivel del individuo, se describen brevemente:¹³⁹

1.2.1 Libertad de pensamiento y expresión

El derecho a la libre expresión del pensamiento consiste en dar a conocer las ideas propias o personales a otros. En relación con las telecomunicaciones, éstas actúan como un medio para que esas ideas puedan tener vías para que los demás reciban la señal del emisor, son canales para expresarse o transmitir sus pensamientos, además también, de recibir como parte de su retroalimentación en el juego de la comunicación.

1.2.2 Derecho a la información

Es, básicamente, el derecho a recibir la información que el entorno le proporciona al individuo, lo que resulta una prioridad en la sociedad actual. Este derecho se conoce, también, como libertad de información e incluye el derecho a investigar y el derecho a difundir y recibir mensajes o cualquier tipo de datos reales.

1.2.3 Derecho a la privacidad de las comunicaciones y confidencialidad de los datos personales

Este derecho consiste en garantizar la intimidad de los datos de los ciudadanos-clientes y de asegurar la privacidad de las comunicaciones. Los operadores de los servicios de telecomunicaciones tienen la obligación de contar

¹³⁹ Esta descripción se realiza a partir de la investigación de Arias y Chaves, citada anteriormente.

con los mecanismos y herramientas necesarias para velar por la protección de la privacidad de los usuarios finales y sus comunicaciones, sea cual sea el medio utilizado para originar y finalizar el proceso.

1.2.4 Derecho a la sostenibilidad ambiental

En la ciudadanía se ha incrementado la conciencia ambiental en los últimos años, debido a las campañas educativas que se han realizado a nivel mundial y además, muchas de las interrogantes que tienen se derivan del uso de tecnologías más recientes como la celular, la instalación de torres para esta telefonía, entre otras, que generan dudas sobre la salud humana y la preservación del ambiente. Es por lo anterior que se da una búsqueda de la armonización del uso de tecnologías junto con un entorno sano como parte del servicio que recibe.

1.2.5 Derecho a la libertad de contratación

Este derecho se identifica a partir de 3 normas que son el principio de libertad (para realizar acciones privadas que no dañen la moral, el orden público, que no dañen a terceros o infrinja la ley), la propiedad privada y la libre empresa (evitando monopolios de carácter particular o cualquier acto que restrinja la libertad de comercio, agricultura o industria). A decir de Arias y Chaves, se da una referencia para este derecho en la opinión jurídica de la Procuraduría General de la República, OJ-053-1999¹⁴⁰ que indica lo siguiente:

“(...) Esta libertad consiste en la facultad que se le otorga al individuo de escoger la materia del contrato, de determinar con quien realiza el acuerdo, fijar con toda amplitud su contenido, así como el mantener el

¹⁴⁰ Arias, A y Chávez, H. Op Cit. Pág. 69

equilibrio financiero del contrato desde su formación, hasta su ejecución y la obligación de respetar las condiciones pactadas, salvo caso fortuito o de fuerza mayor.”

El cliente quiere buscar la opción que le favorezca y que lo satisfaga con las expectativas, necesidades e intereses que tenga en el uso de las telecomunicaciones.

1.2.6 Derechos de libre competencia y defensa efectiva del consumidor

El ciudadano busca un derecho a tener una competencia efectiva entre los operadores y proveedores de servicios de telecomunicación, así como que le defiendan sus derechos como consumidor.

1.2.7 Derecho a la eficiencia de la administración

Derecho a un Estado más eficiente y en este tema en especial, en la prestación del servicio público, que mantenga informados a los usuarios y sea transparente, con rendición de cuentas.

1.2.8 Derecho a la publicidad de las acciones del Estado

Con este derecho, se deja en claro que todas las instituciones del Estado, tienen el deber de dar a conocer sus acciones y, de igual forma, los ciudadanos pueden buscar la información para conocer las acciones emprendidas por las primeras, con ciertas limitantes como secretos de Estado o información estratégicos o confidenciales de la institución.

2. Conclusiones

- En resumen del capítulo tercero, el enfoque de la ciudadanía, sus perspectivas, y un tema de relevancia sus derechos en materia de telecomunicación y su actividad en el país, revelan que este tema no se conforma solamente por asuntos económicos, de negocios o de desarrollo del colectivo, sino que también, tiene implicaciones individuales de los ciudadanos.
- La sociedad civil jugó un importante papel en todo el proceso de apertura, por la significación que tiene el ICE en su imaginario colectivo y en su sistema de valores, así como por motivaciones personales e intereses. Sin embargo, también se ven satisfechos muchos de sus derechos esenciales en los servicios, lo que es punto de defensa y que además, el nuevo marco jurídico, sobre todo la ley N° 8642, materializa.
- Una reacción a los cambios sociales por el TLC, el colectivo se dividió en dos bloques polarizados: el Sí al TLC y el NO al TLC. Esta polarización era política y social, e incluían, tanto las valoraciones de la sociedad en general como la percepción de cada individuo respecto del tema.
- Fue tanta la polarización social y política que se presentó en el país durante los años de discusión del TLC, que esto llegó a permear las elecciones

nacionales en el país del año 2006, el resultado de éstas ilustra ese alto grado de polarización.

- Costa Rica fue el último de los países que negociaban el TLC debido a esa resistencia político-social, sobre todo en temas sensibles como las telecomunicaciones, que son servicios básicos.
- De la mano con los cambios que se contemplaban en el TLC, existía un compromiso de promulgar un nuevo marco legal que llegara a fortalecer y modernizar al ICE, sector Telecomunicaciones y que demarcara las reglas para la competencia leal.
- Para el colectivo social, sobre todo en años pasados, el ICE contaba con un significado histórico y defendían sus servicios, aunque en años más recientes varía esa percepción, según los intereses y necesidades de los ciudadanos.
- En los años de discusión del TLC, se realizaron grandes esfuerzos académicos para estudiar las implicaciones de la nueva normativa que entraría en vigor de ser aprobado el TLC, así como las posibles consecuencias de su aplicación.

- El tema sensible del cambio en la forma en cómo se brindan servicios básicos y de suma importancia para el desarrollo de la sociedad, no solo estudia las necesidades de telecomunicaciones para la ciudadanía como tal, sino que trasciende a los derechos fundamentales de las personas. (Necesidades y derechos individuales y colectivos).

CAPÍTULO CUARTO. El nuevo marco legal del Instituto Costarricense de Electricidad

Se hace indispensable repasar la nueva legislación a la que el ICE debe atender de forma prioritaria para poder sobrellevar, como institución gubernamental, los cambios en el mercado de las telecomunicaciones y sus condiciones y además, se incluye un apartado con lo que anteriormente el ICE Telecomunicaciones, legalmente debía de hacer (Ley N° 449 de Creación de la Institución) para su contraste.

1. El Capítulo 13 del TLC: Compromisos del país en Telecomunicaciones

La sección de Telecomunicaciones del documento negociado para el TLC, aparece en el Capítulo 13; en el anexo de éste, se definen los compromisos específicos de Costa Rica en esta materia,¹⁴¹ y está compuesto por cuatro secciones que son: preámbulo, modernización del ICE, compromisos selectivos y graduales del mercado y principios regulatorios¹⁴².

Se establece en este anexo, que debe haber una apertura del sector telecomunicaciones en Costa Rica y que debe ser en beneficio del usuario, asimismo, indica que el proceso se realizará gradual, selectiva y reguladamente y

¹⁴¹ Este capítulo, propiamente dicho, no comprende las obligaciones que Costa Rica debe cumplir, ya que éstas quedaron plasmadas en el anexo del mismo, únicamente.

¹⁴² Este apartado se trata de una descripción del contenido del anexo del capítulo 13 del TLC y el análisis de lo que esos compromisos implicaban, tomado del texto del TLC.

aclara que todo se hará de conformidad con los objetivos sociales de universalidad y solidaridad en el suministro de los servicios en cuestión.

Otros puntos muy claros, entre los compromisos incluidos dentro del anexo del capítulo 13 del TLC, son los referentes al ICE ya que se establece que dicha institución debe permitir el uso de su infraestructura a otros operadores y que este uso será remunerado. Se promueve la promulgación de un nuevo marco jurídico que modifique el funcionamiento del ente citado, sugiriendo su fortalecimiento y modernización en preparación para una competencia en igualdad de condiciones.

Los aspectos de apertura del mercado y cambio de legislación en materia de telecomunicaciones, son los medulares en torno al debate sobre el TLC ya que modifica el monopolio del ICE en cuanto a las telecomunicaciones, varía el modelo del país al abrir un mercado con más opciones y además, cambia el marco regulador en que se desarrollaba la labor del operador estatal, modificando así, sus condiciones y circunstancias de trabajo.

El nuevo marco regulatorio debía establecer una autoridad reguladora de telecomunicaciones independiente de los operadores y proveedores de servicios, que mantenga un carácter imparcial con ellos y debe contemplar los aspectos ya mencionados de universalidad, transparencia, solidaridad y competencia.

Inclusive un punto de discusión fue el hecho de que el ICE debiera compartir su infraestructura, permitir a la competencia tener acceso a sus plataformas e

instalaciones y sobre todo porque el hecho de mantener más de un operador en el país, requería necesariamente (y por ende) disponer de las frecuencias radioeléctricas, que en su momento estaban todas, por ley, en manos del Instituto.

Este anexo es muy específico en expresar que Costa Rica permitirá, sobre una base no discriminatoria, la competencia entre proveedores de servicios de telecomunicaciones, con la finalidad de que se suministren efectivamente los siguientes servicios: redes privadas de datos, Internet y telefonía celular.

En cuanto a las redes privadas de datos, Internet y servicios inalámbricos móviles, se comprometía el país a permitirles a todos los proveedores de servicios, competir efectivamente y de forma no discriminada para suministrar a los clientes dichos servicios.

Los principios regulatorios que, según el texto del TLC aseguran la regulación de la apertura del mercado de las Telecomunicaciones en Costa Rica son:

- Servicio Universal.
- Independencia de autoridad reguladora.
- Transparencia.
- Asignación y utilización de recursos escasos.
- Interconexión regulada.
- Acceso y uso de redes.
- Suministro de servicios de información.

- Competencia.
- Sistemas de cables marinos.
- Flexibilidad en las opciones tecnológicas.

Estos son los compromisos ineludibles que adquiere Costa Rica en materia de telecomunicaciones con la implementación del TLC. Es, a partir de esa implementación, que se empiezan a redactar y a discutir en la Asamblea Legislativa, los proyectos de ley correspondientes a la agenda de implementación.

2. El nuevo marco legal y las implicaciones para el ICE

Como parte esencial de los compromisos adquiridos para cumplir con lo estipulado en el anexo del capítulo 13 del TLC, el Estado costarricense promulgaría un nuevo marco jurídico que diera garantía a los compromisos adquiridos con la ratificación del tratado. Como resultado la Asamblea Legislativa del período 2006-2010 promulgó y estructuró dos nuevas leyes que se encargarían de darle orden y procedimiento al nuevo escenario que el mercado de las telecomunicaciones en Costa Rica enfrentaría.

La reforma legal del ICE, consiste en modificar la ley N° 449 de constitución del ICE y consecuentemente la ley N° 3226 de 1963, pero retomando los principios originarios de la institución orientados al desarrollo de servicios con autonomía y

calidad, pero desde la óptica de la solidaridad, universalidad y servicio público de bajo costo¹⁴³.

Estas nuevas dos leyes son la Ley General de Telecomunicaciones N° 8642, promulgada el 4 de junio del año 2008 y publicada en el diario oficial La Gaceta N°135 del 30 de junio de ese mismo año y la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones N° 8660, promulgada el 28 de junio de 2008 y publicada en la citada publicación el 13 de agosto de 2008.

La introducción de estas dos leyes, promueve el cambio en el esquema del mercado de las telecomunicaciones en Costa Rica, sobre todo porque inicialmente el mercado se manejaba desde la institución estatal del ICE y con la sanción de tales normas (a partir de lo que dictaba el TLC) ya no sería un monopolio estatal, el mercado pasa a tener competidores y, por ende, estos necesitan ciertas condiciones para operar, sobre todo, en un ambiente de competencia leal.

Se puede anotar que, los ejes de la reforma directas para el ICE son cuatro, a saber: Modernización de la contratación administrativa, políticas y estrategias para la gestión financiera, flexibilidad en la aplicación de leyes y rendición de cuentas.¹⁴⁴ Para tener una idea más clara de lo que comprenden estos ejes, se puede extraer de las leyes en mención las siguientes premisas:

¹⁴³ Jiménez, E. Op. cit. 2009. Pág. 32

¹⁴⁴ *Ibidem*

En lo que corresponde a modernización de la contratación administrativa se pretende:

- Que haya un régimen especial de contratación para que ésta se vuelva más eficiente.
- Permite los Contratos de colaboración empresarial (alianzas, convenios) con sujetos públicos o privados, sin traslados de operación y explotación de los negocios ni concesiones o marcas propiedad del ICE.

En materia de Gestión financiera:

- Capitalizar las utilidades netas para satisfacer las necesidades y requerimientos que provienen de los clientes.
- No considerar al ICE como fuente de ingresos en materia fiscal.
- Posibilidad de utilizar su capacidad de endeudamiento para financiar proyectos de inversión.

Para la flexibilidad en la aplicación de leyes:

- Quedan sin aplicación 7 (de 148) leyes de acatamiento para el ICE.

Por último, en lo que se refiere a la rendición de cuentas:

- Información, participación y consulta de las comunidades y organismos locales.
- Permite planes de expansión o de negocio.

- Obliga a la rendición de cuentas anualmente a otros entes gubernamentales.

Lo anterior es lo que, en la teoría, la LGT y LFM busca garantizar al ICE en el nuevo marco legal que lo rige.

2.1 La Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones N°8660

Esta ley se crea con la finalidad de asegurarle al ICE -como operador estatal-, la competencia leal, en un ambiente de apertura.

La Ley LFM crea el Sector de las telecomunicaciones en Costa Rica, y se hace una separación del papel del Estado en esta materia, estos roles son:

- Rector
- Regulador
- Operador

Con esta visión del Estado y su relación con el sector de las telecomunicaciones, en esta Ley se define como rector de tal sector al Ministerio del Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (MINAET) y define que su responsabilidad es la de otorgar las concesiones y para servir como una especie de asesores del Poder Ejecutivo, se crea el Consejo Sectorial de Telecomunicaciones, que ayudará en la elaboración del Plan Nacional de Telecomunicaciones.

Es, en la ley LFM, donde se crea la SUTEL, como un ente regulador, inscrito en el marco legal de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), para regular el marco jurídico y técnico del sector, así como que le cumplan las condiciones para que funcione el Fondo Nacional de Telecomunicaciones (Fonatel).

Además de esta aclaración sobre el Estado y las telecomunicaciones en el país, esta ley busca fortalecer, modernizar y desarrollar la funciones de las entidades públicas que actúan en el sector bajo análisis, y en este mismo sentido, busca crear un marco más flexible de modernización al ICE y sus empresas para que puedan competir en igualdad de oportunidades y condiciones con otros operadores o proveedores de servicios.

Los principios rectores del ordenamiento jurídico, que las entidades del Sector Telecomunicaciones deben considerar en el desarrollo de sus labores son:

- Universalidad
- Solidaridad
- Beneficio del usuario
- Transparencia
- Competencia efectiva
- No discriminación
- Neutralidad tecnológica
- Optimización de los recursos escasos
- Privacidad de la Información
- Sostenibilidad Ambiental

Para complementar esta ley, el día 17 de octubre del año 2008 se publicaron en el diario oficial La Gaceta, tres nuevos reglamentos. Estos se detallan:

- Reglamento de Acceso Universal, Servicio Universal y Solidaridad.

Su objetivo es promover y brindar acceso a los servicios de telecomunicaciones con calidad para los clientes, así como que se haga de manera oportuna, eficiente y con precios asequibles y competitivos, esto en aquellas zonas del país en donde el costo de la inversión en la instalación y en el mantenimiento de las redes no sea financieramente rentable. De la misma forma promueve la disminución de la brecha digital al conferir el deber de otorgarle el mismo grado de acceso a los servicios y con precio justo para los habitantes costarricenses con recursos insuficientes, garantizando de esta forma la igualdad de oportunidades y los beneficios de la sociedad de la información y el conocimiento.

- Reglamento del Régimen de competencia en Telecomunicaciones.

En este reglamento se observan los principios de competencia en el mercado de telecomunicaciones costarricense, los que buscan garantizar el acceso a los operadores y proveedores a dicho mercado, y asimismo, evitar abusos o prácticas monopolísticas entre ellos; aplicando en estos casos las sanciones contenidas en la LGT.

- Reglamento de Accesos e Interconexión de Redes de Telecomunicaciones.

En él se establecen normas técnicas, económicas y jurídicas para asegurar el acceso e interconexión de las redes. De la misma manera busca garantizar a los

usuarios el acceso a los servicios de telecomunicaciones, mientras regula las relaciones entre los distintos proveedores y operadores de las redes, así como la relación con el organismo regulador (SUTEL). Según este reglamento la SUTEL debe asegurar el cumplimiento de las obligaciones de acceso e interconexión que se impongan a los operadores o proveedores y, también, velar por la interoperabilidad entre redes y servicios.

2.1.1 Instituto Costarricense de Electricidad

La LFM, en el título II, pretende complementar la Ley N° 449 de Creación del ICE, así como la reforma como institución autónoma. Es muy importante indicar que es muy claro en el artículo 4, que la LFM prevalecerá sobre las anteriores leyes.

En este título, también, se replantean las regulaciones de la Institución en materia de inversión y endeudamiento, el régimen especial de contratación administrativa, consolidación del Fondo de Garantías y Ahorro, el fondo de pensiones y derechos laborales y la rendición de cuentas de todas las anteriores, tal y como se indicó párrafos arriba.

Con respecto de las empresas del ICE, indica que son Radiográfica Costarricense S.A (RACSA), la Compañía Nacional de Fuerza y Luz S.A. (CNFL), la Compañía Radiográfica Internacional Costarricense S.A (Cricsa) y demás empresas que el ICE constituya o adquiera con una participación no menor que el cincuenta y uno por ciento del capital accionario. En este último, se aclara en la ley, que el ICE

puede constituir y capitalizar empresas, filiales y sucursales ya sea en el territorio nacional o fuera del él, siempre y cuando sea para cumplir con los objetivos que señala el ordenamiento jurídico. No permite la venta de acciones de cualquier empresa del ICE, ya que para ello se debe hacer mediante una ley especial de la República.

2.1.1.1 Competencias del ICE y autorizaciones legales

Según el artículo 6 de la LFM, las competencias del ICE en el desarrollo de sus labores, tanto en el país como fuera de él, se transcriben de la ley:

- Generar, instalar y operar redes, prestar, adquirir y comercializar productos y servicios de electricidad, telecomunicaciones e infocomunicaciones, así como otros productos y servicios de información y otros en convergencia, de manera directa o mediante acuerdos, convenios de cooperación, asociaciones, alianzas estratégicas o cualquier otra forma de asociación con otros entes nacionales o extranjeros, públicos o privados.
- Ser agentes del mercado eléctrico en los demás países que se adhieran al Tratado marco del mercado eléctrico de América Central, aprobado mediante la Ley N.º 7848, de 20 de noviembre de 1998, o a cualquier otro instrumento que en el futuro se suscriba y ratifique.

2.1.1.1.1 Telefonía Básica Tradicional

Como un punto importante en materia de apertura del monopolio de telecomunicaciones, la LFM es muy clara en indicar que la telefonía básica tradicional se excluye del otorgamiento de concesiones o autorizaciones, respecto de la prestación del servicio, sin embargo, las redes públicas y el servicio sí están sometidos a la regulación del SUTEL.

2.1.1.1.2 Asociación Empresarial

El artículo 8 resulta vital para promover la competitividad del ICE y además, como forma de buscar aliados, más allá de “enemigos”, porque permite a la Institución y a sus empresas, la suscripción de alianzas estratégicas, tanto en Costa Rica como fuera. Estas alianzas pueden ser con otras empresas públicas o privadas, nacionales o extranjeras que, como indica la ley, podrán ser de investigación, desarrollo, tecnológicas, de capital y comerciales, acordes con las competencias del ICE y sus empresas y regidas por las normas aplicables. Esto implica que el ICE puede buscar socios que le ayuden ya sea en el desarrollo de sus labores, que les brinde financiamiento y cualquier otra actividad que esté en línea directa con sus objetivos funcionales, y que no se afecta de esta forma, la competencia efectiva. Un punto relevante de anotar, es que estos socios pueden ser, también, empresas que reciban el servicio de ICE. La Institución y sus empresas pueden vender servicios como asesorías, consultorías, capacitación y otros afines a sus labores, esto puede ser en el mercado nacional o internacional.

2.1.1.1.3 Contratos de fideicomiso y compras verdes

El ICE está facultado para suscribir contratos de fideicomisos de cualquier índole en Costa Rica o fuera de ella y estarán fiscalizados y supervisados por la Superintendencia financiera correspondiente y se les aplicará la norma que les corresponda.

También, se autoriza a la Institución a la compra y utilización de materiales que promuevan la conservación ambiental, para tal fin en la valoración de las licitaciones y compras directas, deben asignar un veinte por ciento adicional a los oferentes que demuestren que los productos ofrecidos incorporan los criterios medioambientales siempre y cuando sea en igualdad de condiciones con los demás oferentes. Así mismo la Proveeduría institucional debe incluir en los carteles este tipo de criterios de sostenibilidad ambiental.

2.1.1.1.4 Liberalización a restricciones de inversión y endeudamiento

Este tema resulta un punto neurálgico en el buen desempeño y desarrollo de las funciones del ICE, ya que en contraste con la empresa privada que puede implementar de manera más ágil y rápida sus decisiones gerenciales y acciones, el ICE debe responder a una serie de normas y procesos que al final terminan restándole prontitud al desarrollo de su gestión.

La LFM, en el artículo 13, aclara que ni el Estado ni sus instituciones pueden restringir ni limitar financieramente las inversiones y endeudamiento que tenga o vaya a tener el ICE siempre y cuando éstas observen las normas jurídicas correspondientes; tampoco se le puede pedir a esta Institución ningún tipo de transferencias, ni superávit, ni compra de bonos, ni se podrá obligar al ICE a mantener depósitos en cuenta corriente ni títulos de gobierno. Los excedentes que obtenga el ICE o sus empresas, deben asumirse como reservas de desarrollo para el cumplimiento de sus fines.

Por otro lado, en el tema del endeudamiento, el ICE y sus empresas pueden endeudarse ya sea de forma interna o externa a mediano y largo plazo hasta un nivel máximo del 45% en relación con sus activos totales, calculados al 31 de diciembre del año anterior a la deuda. Y, en el caso que el Instituto requiera aumentar su endeudamiento en un porcentaje mayor al mencionado, se deben someter sus requerimientos adicionales a la autorización del Poder Ejecutivo.

Relacionado con este tema, se facultó al ICE a suscribir, ejecutar y desembolsar instrumentos financieros, de corto plazo.

2.1.1.1.5 Instrumentos financieros

En este sentido, la LFM en el artículo 15 indica que el ICE y sus empresas podrán emitir todo tipo de títulos valores, en moneda nacional o extranjera; con la tasa de interés, amortización y monto que el Consejo Directivo de la Institución y la legislación, determinen. Estos títulos pueden ser negociables libremente y adquiridos en todos los entes públicos o privados, sean nacionales o extranjeros. Los bienes patrimoniales del ICE y sus empresas podrán garantizar dichas emisiones.

2.1.1.1.6 Política de Recursos Humanos

El artículo 16 indica que ni el Estado ni sus instituciones podrán imponerles ni al ICE ni a sus empresas, restricciones cuantitativas ni cualitativas a la contratación de recursos humanos, que resulten ser ajenas o contrarias a esta Ley y que el Instituto tiene plena autonomía e independencia en la elaboración y ejecución de su política de contratación de funcionarios. En la LFM se ratifica el Estatuto de personal y la facultad del Consejo Directivo del ICE para dictar las normas y políticas que regulen las condiciones laborales, creación de plazas, esquemas de remuneración, obligaciones y derechos de los funcionarios y trabajadores del ICE.

2.1.1.1.7 Régimen especial de contratación administrativa

En el capítulo IV de la LFM, se desarrolla lo relacionado con el tema de la contratación administrativa, en el marco legal al que está sometido el ICE y que, según el artículo 20, queda excluido de la Ley de Contratación Administrativa.

El ICE y sus empresas contarán con una Junta de Adquisiciones Corporativas, con el objetivo de ejecutar procedimientos de contratación administrativa, incluyendo adjudicación e impugnaciones, esta Junta se regirá por su reglamento autónomo y será la Contraloría General de la República (CGR) la que ejercerá un control posterior.

En este sentido, se podrán realizar contratos lícitos de todo tipo para compra, venta, alquiler de bienes o servicios, constituir fideicomisos u otro que sea necesario para alcanzar los objetivos de la Institución. Además, el artículo 21 explica que el ICE está autorizado para alquilar sus redes y demás recursos a terceros.

Respecto del tema de los procedimientos ordinarios de concurso, la LFM establece que el Instituto utilizará los que están dispuestos en esta ley y en el régimen especial de contratación directa, y además, tendrá excepciones a los procedimientos ordinarios de concurso previstos en la ley de la contratación administrativa cuando sucedan los siguientes casos:

- Los acuerdos celebrados con empresas públicas de otros países.
- La venta, en el mercado nacional e internacional, de servicios de asesoría, consultoría, capacitación y cualquier otro producto o servicio afín a sus competencias.
- La actividad de contratación que, por razones de seguridad, urgencia, emergencia u oportunidad, sea necesaria para garantizar la continuidad de los servicios o para introducir mejoras o nuevas tecnologías a sus productos o servicios.
- Los contratos de ayuda desinteresada con personas físicas, organizaciones no gubernamentales o entidades privadas o públicas, nacionales o extranjeras.
- La adquisición de bienes, obras o servicios que, por su gran complejidad o su carácter especializado, solo puedan obtenerse cuando exista un número limitado de proveedores o contratistas, de manera que por razones de economía y eficiencia, no resulte adecuada la aplicación de los procedimientos ordinarios.
- En los casos en que la administración, habiendo adquirido el equipo tecnológico, decida adquirir más productos del mismo contratista, por razones de normalización o por la necesidad de asegurar su compatibilidad, teniendo en cuenta si el contrato original satisfizo adecuadamente las necesidades de la administración adjudicadora, si el precio es razonable y, especialmente, si se descartó la existencia de mejores alternativas en el mercado.
- La contratación de fideicomisos.

2.1.1.1.8 Rendición de Cuentas

Según el artículo 34 del capítulo VI, el ICE y sus empresas informarán y estarán sujetos a las aprobaciones y disposiciones que emiten los órganos y entes que se transcriben a continuación:

- Contraloría General de la República
- Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos
- Superintendencia de Pensiones
- Ministerio Rector del Sector de Energía y Telecomunicaciones
- Ministerio de Hacienda
- Consejo Consultivo en Energía y Telecomunicaciones

El Consejo Directivo del ICE debe elaborar un informe anual de rendición de cuentas al Consejo de Gobierno y a la CGR, este informe debe incluir, a decir de la ley, lo siguiente:

- Un informe sobre su desempeño y el de sus empresas en el mercado eléctrico y de telecomunicaciones; en él cotejará los objetivos alcanzados en el período contra los señalados en los planes correspondientes al período.
- El balance general.
- El estado de resultados financieros.

- El estado del origen y la aplicación de fondos.
- Un balance social, que contendrá las acciones ejecutadas con el fin de satisfacer la prestación de los servicios de telecomunicaciones y de energía, bajo los principios de universalidad y solidaridad, así como aquellos en materia de derechos humanos y su impacto en el desarrollo local y la participación ciudadana.
- Un balance, que incluirá las acciones ejecutadas en materia de política ambiental.

2.1.1.1.9 Manejo de información confidencial

Este tema se trata en el artículo 36, e indica que la información que el ICE y sus empresas obtengan de sus usuarios y clientes será de carácter confidencial y solo puede ser usada dentro de la institución, su conocimiento por parte de terceros está restringido, salvo en caso de justificación legal.

Por otro lado, la información relacionada con las actividades del ICE y sus empresas, que sea calificada por estos como secreto industrial, comercial o económico, que por motivos estratégicos, comerciales y de competencia, no resulte conveniente su divulgación a terceros.

Esto es lo que corresponde al ICE y sus empresas dentro del marco de la ley N°8660. Es importante anotar que estas normas dibujan marcadamente cómo debe

ser el accionar del Instituto a partir de esta nueva ley. Por demás, la ley LFM contiene la configuración y funciones del Sector Telecomunicaciones y SUTEL.

2.2 La Ley General del Telecomunicaciones N° 8642

Esta ley nace con el objetivo de establecer el ámbito y mecanismos de regulación del sector telecomunicaciones de Costa Rica, comprende el uso y la explotación de las redes, así como la prestación de los servicios de esta materia.¹⁴⁵

La Ley parte del hecho de que el mercado de las telecomunicaciones en el país va a incluir, además del ICE, a nuevos operadores que compitan por los clientes actuales y futuros que puedan demandar estos servicios, y pretende establecer un ambiente y mecanismos de regulación, así como el uso, explotación de redes, uso de los recursos del Estado en la materia y la prestación de los servicios en general.

Al establecer dicha apertura del mercado, instituye la norma en cuanto a las redes, los sistemas de transmisión de señales a través de cualquier medio y, tal y como lo indica dicha ley:

“Están sometidas a la presente Ley a la jurisdicción costarricense, las personas, físicas o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras, que operen o presten servicios de telecomunicaciones que se originen, terminen o transiten por el territorio nacional.”

¹⁴⁵ Jiménez, E. Op. Cit. 2009. Pág. 21

Además, se suscribe esta ley sustentada, en primera instancia, en la Constitución Política del país y además, en los principios rectores de universalidad, solidaridad, beneficio del usuario, transparencia, publicidad, competencia efectiva, no discriminación, neutralidad tecnológica, optimización de recursos escasos, privacidad de la información y sostenibilidad ambiental, con la finalidad última de garantizar los derechos de los habitantes respecto del tema de las telecomunicaciones y la forma más eficiente y efectiva de utilización de los recursos en beneficio del país.¹⁴⁶

En la misma línea, entonces, la LGT, pretende incentivar la inversión en el sector telecomunicaciones garantizando los principios de transparencia, no discriminación, equidad, seguridad jurídica, a la vez, que no se fomente la institución de tributos.

En este apartado se analiza la LGT a partir de los artículos que impliquen deberes o relaciones para con los operadores de redes públicas y proveedores de servicios de telecomunicaciones al público, ya que la idea es resaltar a partir de esos artículos, las obligaciones a las que está sujeta el ICE con este nuevo marco jurídico.

¹⁴⁶ Asamblea Legislativa de Costa Rica. Ley General de Telecomunicaciones N° 8642 (2008), publicada en La Gaceta 135 el 30 de junio del 2008.

2.2.1 Regulaciones iniciales de carácter general

Se puede desprender de esta ley que a pesar de que el monopolio estatal se elimina, el Estado sigue como un actor importante dentro del mercado de los servicios de telecomunicaciones, y que aunque ahora no solo va a estar presente la empresa estatal, sino que estará acompañada por sujetos privados, estos tendrán que responder ante cualquier medida dictada por el Poder Ejecutivo, en ciertos casos, como emergencias (en el caso del artículo N° 5). Y es que más allá de decretar ciertas medidas, se dispuso en este marco legal la creación de una superintendencia reguladora de los servicios, para regular, supervisar, aplicar, vigilar y controlar el espacio de acción, tanto jurídico como de gestión y calidad de las telecomunicaciones.

Además, que circunscribe el norte del desarrollo de las tecnologías de telecomunicación a la obtención de lo que se contempla en la Constitución Política, tratados internacionales, leyes y el Plan Nacional de atribución de Frecuencias, pero muy importante, es decir, que no solamente en acato de la legalidad (o solo por cumplir), si no en estricto alineamiento con la estrategia de gobierno plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones derivado de las ideologías que cada gabinete trae consigo al inicio del período de gobierno¹⁴⁷. De esta forma, la ley establece al Estado no solo como el vigilante del proceso de mercado, sino que es un actor importante en el juego de la definición de éste.

¹⁴⁷ Esto queda debidamente establecido en el Artículo 7 “Planificación, administración y control” de la Ley 8642.

Entonces, la ley le otorga la función al Poder Ejecutivo de dictar ese Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones (PNDT), y de igual forma, debe hacer lo propio con el Plan Nacional de Asignación de Frecuencias, que otorga las frecuencias radioeléctricas por las que viajan las ondas que generan cualquier tipo de telecomunicación e inclusive entre sus funciones están asignar y reasignar frecuencias, según su clasificación y adjudicar concesiones.¹⁴⁸

Otro mecanismo de intervención estatal, la ley N°8642 le encarga a la Superintendencia de las Telecomunicaciones (SUTEL), la misión de regular, supervisar, aplicar, vigilar y controlar el ordenamiento jurídico del sector, así como definir los parámetros mínimos requeridos por los operadores en el cumplimiento de los servicios de cara al cliente y todos aquellos aspectos meramente técnicos que regulen la actividad. Además, este ente velará porque se aplique esta ley y regulará todas aquellas actividades pertenecientes a la telefonía básica tradicional, aunque esta última no puede otorgarse a concesión o autorización, por no estar dentro de los términos de la apertura del mercado.

En lo que corresponde a la administración del espectro radioeléctrico, la LGT en el artículo 9, clasifica las bandas de frecuencias de la siguiente forma:

- **Uso comercial:** Para la utilización de las redes públicas y para la prestación de los servicios de telecomunicaciones disponibles al

¹⁴⁸ Así quedó plasmado en el “Informe técnico” de la Asamblea Legislativa, del proyecto de ley de “La Ley General de Telecomunicaciones”. Asamblea Legislativa de Costa Rica, Informe Integrado Jurídico-Económico del proyecto de ley de La Ley General de Telecomunicaciones (Texto sustitutivo) con el expediente N° 16.398 del año 2007. Pág. 3

público a cambio de una contraprestación económica. En esta banda de frecuencia, operarían los servicios públicos que el ICE presta cobrando una tarifa a sus clientes.

- Uso no comercial: para operaciones de carácter temporal, experimental, científico, servicios de radiocomunicación privada, banda ciudadana, de radioaficionados o redes de telemetría de instituciones públicas.
- Uso oficial: con las que se establecen comunicaciones de las instituciones del Estado, éstas implican un uso exclusivo y no comercial.
- Uso para seguridad, socorro y emergencia: estas bandas son las que se utilizan para la radionavegación, seguridad aeronáutica, marítima y otros servicios de ayuda.
- Uso libre: son las así asignadas en el Plan Nacional de Atribución de Frecuencias, y éstas no requieren concesión, autorización o permiso y están sujetas a las características técnicas establecidas reglamentariamente.

Dentro de estos cinco tipos de bandas de radiofrecuencias es que el Poder Ejecutivo y la SUTEL, deben organizar y regular el desarrollo de las telecomunicaciones en Costa Rica.

La LGT establece como medio para asignar las frecuencias, la concesión, según el artículo 11 y cuando se trate de redes públicas de telecomunicaciones, la

concesión habilitará a su titular para la operación y explotación de la red, según un área determinada, regional o nacional. Para realizar las concesiones, el Poder Ejecutivo convocará a concurso público, todo de conformidad con la Ley de Contratación Administrativa N°7494 y la SUTEL instruirá el procedimiento. Una vez adjudicado el contrato debe ser refrendado por la Contraloría General de la República. Las frecuencias para la operación de redes privadas, serán concesionadas de forma directa por el Poder Ejecutivo.

Otro actor gubernamental involucrado en las telecomunicaciones del país, según la LGT en el momento de su sanción y publicación, es el Consejo Sectorial de Telecomunicaciones, ente adscrito al Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (MINAET) y que se encarga, como función primordial, de realizar el trámite para los concursos públicos, así como otorgar autorizaciones, según indica el informe técnico de la Asamblea Legislativa para el proyecto de ley.

Si bien, el ICE, originalmente con la ley N°449 y con la ley N° 3626, mantenía bajo su custodia la gran mayoría de frecuencias de telecomunicaciones, no tiene que concesionar las que utiliza, sí tuvo que devolver las frecuencias de la “Sub-banda E 850” y devolvió, también, 20 MHz de la banda 1800, que el gobierno le solicitó, para repartirlas entre las nuevas operadoras a la que se les concederán estos espacios.

El artículo 24 de la LGT establece que la duración de las concesiones de frecuencias para la operación y explotación de las redes públicas de

telecomunicaciones se otorgarán por un período máximo de quince años, prorrogables mientras no exceda el máximo de veinticinco años.

En lo que corresponde al uso de bandas de frecuencias de uso no comercial, de uso oficial y de uso para seguridad, socorro y emergencia se requiere un permiso que otorga el Poder Ejecutivo con vigencia de cinco años, renovable por períodos iguales. Mientras que los permisos para el uso de bandas para fines científicos se otorgarán una sola vez por cinco años. Todo esto se contempla en el artículo 26 de la ley en estudio.

Por el derecho al uso de las frecuencias y según lo establecen los artículos 62 y 63 de la LGT, los operadores deben pagar una tasa o canon por el uso y explotación de ese espectro, este pago sí lo debe realizar el ICE en su papel de operador remunerado de servicios de telecomunicaciones.

Por otro lado, en la ley se contempla en el artículo 23, la forma de operación de aquellas empresas que exploten redes públicas de telecomunicaciones, pero que no requieren del uso del espectro radioeléctrico o frecuencias; también de aquellos que presten servicios de telecomunicaciones al público por medio de redes públicas de telecomunicaciones (operadores virtuales) que no se encuentren bajo su operación y explotación, a los que operen redes privadas de telecomunicaciones sin uso del espectro radioeléctrico. Estos deben solicitar una autorización otorgada por la SUTEL, para garantizarle al usuario final, como mínimo, los parámetros deseados de funcionamiento del servicio, además de obligar al prestatario del servicio a

cumplirle al cliente con estos. En otras palabras, se le permite a la SUTEL brindar un adecuado control de calidad en los servicios.

Para la protección de la calidad de los servicios que se le brindan al usuario final, los operadores y proveedores de servicios de telecomunicaciones disponibles al público, deben informar (según al artículo 27 de la LGT) acerca de los servicios que brindan y SUTEL, a su vez hará constar esta información en el Registro Nacional de Telecomunicaciones, si algún operador no presentase la información se expone a una sanción administrativa.

La LGT posee en el título II el apartado correspondiente al Régimen de Garantías Fundamentales, que todo operador debe acatar. A decir de la ley, aquí se definen los mecanismos de financiamiento, asignación, administración y control de los recursos destinados al cumplimiento de los objetivos de acceso universal, servicio universal y solidaridad, el regulador de estos aspectos es la SUTEL y todo operador o proveedor de servicios de telecomunicaciones debe cumplir lo establecido al respecto. Los anteriores cuatro objetivos supra citados se pueden resumir de la siguiente forma:

- **Acceso Universal:** se define como la prestación de los servicios en zonas del país donde el costo de las inversiones para la instalación y el mantenimiento de la infraestructura resulte en una baja o nula rentabilidad financiera.

- Servicio Universal: que a todos los habitantes del país puedan utilizar los servicios de telecomunicaciones, indistintamente si tienen o no los recursos necesarios para acceder a los estos.
- Solidaridad: que instituciones o personas con necesidades sociales especiales, tengan acceso a los servicios.
- Reducir la brecha digital: disminuir la diferencia que hay entre los habitantes que conocen, utilizan y se desarrollan con la tecnología de los que, por uno u otro motivo, no lo hacen.

Para contar con recursos y asegurar estos tres objetivos, la LGT, en el artículo 34, crea el Fondo Nacional de Telecomunicaciones (Fonatel), bajo la administración de la SUTEL y la ejecución de las metas y prioridades serán las definidas en el PNDT. Este fondo estaría compuesto por diversas fuentes: recursos que se generen de concesiones y autorizaciones, multas e intereses por mora que imponga la SUTEL, transferencias y donaciones del gobierno, pero además, los operadores de redes públicas de telecomunicaciones y proveedores de esos servicios al público, deben dar una contribución especial parafiscal, la misma sobre los ingresos brutos devengados y será fijada cada año por la SUTEL.

Es así como la nueva norma establece un apartado especial para mantener el carácter de cobertura, tanto territorial como poblacional y con carácter de solidario en caso de necesitarse, de los servicios de telecomunicaciones, condiciones que se establecieron desde la implementación de las leyes N° 449 y N° 3626 y bajo las que operaba el ICE desde sus inicios.

2.2.2 Regulaciones propias a la prestación del servicio

A partir del Capítulo II de la LGT, se inicia con una serie de obligaciones que deben acatar e implementar los operadores de redes públicas y proveedores de servicios de telecomunicaciones al público.

2.2.2.1 Privacidad de las comunicaciones y protección de datos personales

En el artículo 42, se establece la obligación de los operadores y proveedores de servicios señalados en el párrafo anterior, de garantizar el secreto de las comunicaciones, de mantener la intimidad y a proteger los datos de carácter personal de los abonados y usuarios finales. Con esto, deben garantizar que las comunicaciones y los datos de tráfico asociados no serán escuchados, grabados, almacenados, intervenidos ni vigilados por terceros sin su consentimiento o sin que medie autorización judicial.

Para lograr lo anterior, se deben implementar los sistemas y las medidas técnicas-administrativas necesarias que serán establecidas en el reglamento de la LGT, del Poder Ejecutivo.

2.2.2.2 Datos de tráfico y localización

Sobre esto se refiere el artículo 43, cuando existan datos de tráfico y localización relacionados con los usuarios finales que sean tratados y almacenados bajo la responsabilidad de un proveedor o un operador, deberán eliminarse o hacerse anónimos.

2.2.2.3 Comunicaciones no solicitadas

El artículo 44 de la LGT, prohíbe la utilización de sistemas de llamada automática de voz, fax, correo electrónico o cualquier medio con fines de venta directa, salvo que el abonado haya dado su consentimiento específico con antelación. Además, se prohíbe cualquier mensaje con fines de venta directa que oculte o disimule la identidad del remitente o que no contenga un mecanismo para que, en caso de que el cliente así lo desee, pueda solicitar el fin de tales comunicaciones.

En el artículo 44, se expone un tema de mucha relevancia por la alta incidencia que ha tenido en los últimos años, sobre todo en el servicio de telefonía móvil y correo electrónico, este tipo de mensajes.

2.2.2.4 Derechos de usuarios finales de telecomunicaciones

El artículo 45 es de suma importancia, tanto para los clientes como para los operadores, y en el caso que compete a esta investigación, al ICE, ya que se establecen los derechos que los usuarios finales de los servicios de telecomunicaciones tienen y que, por ende, deben recibir y percibir.

La SUTEL será la encargada de velar porque, según los recursos técnicos y financieros de cada empresa, los operadores y proveedores cumplan con dar esos derechos, así como de que usuarios finales con discapacidad tengan acceso a los servicios y que sea de forma no discriminatoria.

Debido al carácter de obligatoriedad de esos derechos a los que la LGT se refiere, y que los operadores y proveedores deben de darlos a los clientes, se procede a citarlos:

- Solicitar y recibir información veraz, expedita y adecuada sobre la prestación de los servicios regulados en esta Ley y el régimen de protección del usuario final.
- Elegir y cambiar libremente al proveedor de servicio.
- Autorizar previamente el cambio de proveedor de servicio.
- Recibir un trato equitativo, igualitario y de buena fe de los proveedores de servicios.
- Recibir el servicio en forma continua, equitativa, así como tener acceso a las mejoras que el proveedor implemente, para ello pagará el precio correspondiente.
- Acceder gratuitamente a los servicios de emergencia, cuando se trate de servicios de telefonía o similares.
- Recibir oportunamente la factura mensual del servicio, en la forma y por el medio en que se garantice su privacidad.
- Poder elegir entre facturas desglosadas o no desglosadas de los servicios consumidos.
- Recibir una facturación exacta, veraz y que refleje el consumo realizado para el período correspondiente, para lo cual dicha facturación deberá elaborarse a partir de una medición efectiva.

- Recibir una facturación exacta, clara y veraz en cuanto a cargos por mora y desconexión.
- Obtener la pronta corrección de los errores de facturación.
- Elegir el medio de pago de los servicios recibidos.
- Recibir servicios de calidad en los términos estipulados previamente y pactados con el proveedor, a precios asequibles.
- Conocer los indicadores de calidad y rendimiento de los proveedores de servicios de telecomunicaciones disponibles al público.
- Disponer gratuitamente de una guía telefónica nacional y de un servicio nacional de información de voz, sobre su contenido.
- Solicitar la exclusión, sin costo alguno, de las guías de abonados disponibles al público, ya sean impresas o electrónicas. Los abonados podrán decidir cuáles datos personales se incluyen, así como comprobarlos, corregirlos o suprimirlos.
- Mantener los números de teléfono sin menoscabar la calidad, confiabilidad o conveniencia cuando cambie entre proveedores de servicio similares.
- Usar igual número de dígitos para acceder a un servicio similar de telecomunicaciones, independientemente del proveedor del servicio que haya elegido el usuario final.
- Ser informado por el proveedor, oportunamente, cuando se produzca un cambio de los precios, las tarifas o los planes contratados previamente.
- Ser informado claramente sobre los plazos de vigencia de las ofertas.

- No ser facturado por un servicio que el usuario final no ha solicitado.
- Obtener respuesta efectiva a las solicitudes realizadas al proveedor, las cuales podrán ser presentadas por el usuario por el medio de su escogencia.
- Ser informado oportunamente de la desconexión de los servicios.
- Obtener una compensación por la interrupción del servicio por faltas atribuibles al proveedor.
- Solicitar la detención del desvío automático de llamadas a su terminal por parte de un tercero, sin costo alguno.
- Impedir, mediante un procedimiento sencillo y gratuito, la presentación de la identificación de su línea en las llamadas que genere o la presentación de la identificación de su línea al usuario que le realice una llamada.
- Impedir, mediante un procedimiento sencillo y gratuito, la presentación de la identificación de la línea de origen en las llamadas entrantes, así como rechazar las llamadas entrantes en que dicha línea no aparezca identificada.
- Acceder a la información en Idioma Español.
- Los demás que se establezcan en el ordenamiento jurídico vigente.

2.2.2.5 Contratos de Adhesión

En el artículo 46, se indica que la SUTEL podrá homologar los contratos de adhesión entre proveedores y abonados para evitar abusos de los derechos de los abonados.

2.2.2.6 Vías de reclamación

Las reclamaciones originadas por la violación a los derechos establecidos en el artículo 45, pueden ser interpuestas por el usuario final o cualquier otra persona; las operadoras y proveedores de servicios de telecomunicaciones deben garantizar la atención eficiente y gratuita de esas reclamaciones y de forma paralela deben comunicarle a la SUTEL cómo resolverán esas reclamaciones y el tiempo que tardarán en hacerlo. Las resoluciones de SUTEL acerca de un reclamo que haya estudiado son de carácter vinculante, tanto para el operador o proveedor del servicio como para el cliente o cualquier otro que esté involucrado.

2.2.3 Regulaciones para la competencia

Se detallan los principales puntos que se establecen para regular la competencia en el campo de las Telecomunicaciones en Costa Rica.

2.2.3.1 Obligaciones de los operadores y proveedores

En el artículo 49 de la ley en estudio, se presentan las obligaciones que cualquier operador de redes y proveedores de servicios de telecomunicación deben acatar, éstas son:

- Operar las redes y prestar los servicios en las condiciones que establezcan el título habilitante respectivo, así como la ley, los reglamentos y las demás disposiciones que al efecto se dicten.
- Cumplir las obligaciones de acceso universal, servicio universal y solidaridad que les correspondan, de conformidad con esta Ley.
- Respetar los derechos de los usuarios de telecomunicaciones y atender sus reclamaciones, según lo previsto en esta Ley.
- Las demás que establezca la ley.

2.2.3.2 Obligaciones de los operadores y proveedores

Las tarifas de los servicios de telecomunicaciones que se brinden al público las establecerá de manera inicial la SUTEL, conforme con la metodología de precio o cualquier otra que incentive la competencia y eficiencia en el uso de los recursos.

Una vez que la SUTEL considere justificadamente que el mercado ya cuenta con las condiciones suficientes para asegurar una competencia efectiva, los precios serán determinados por los proveedores de los servicios de telecomunicaciones, sin embargo, si la SUTEL determina justificadamente, que las condiciones de competencia efectiva en el mercado dejan de darse debe intervenir, procediendo a fijar la tarifa.

2.2.3.3 Régimen de competencia

La operación de redes y la prestación de servicios de telecomunicaciones, estarán sujetas a un régimen sectorial de competencia, y la SUTEL es el ente encargado de regular esta materia, así como conocer de oficio o por denuncia, corregir y sancionar, cuando proceda, las prácticas monopolísticas. El artículo 53, es el que oficializa en la ley que el mercado de las telecomunicaciones ya no es un monopolio del Estado si no que van a coexistir en él varios operadores y proveedores, además se reafirma con el artículo 54 la definición del monopolio relativo y su prohibición.

2.2.3.4 Régimen de acceso e interconexión y cánones de telecomunicaciones

La LGT a partir del artículo 59, dicta los lineamientos requeridos para que los operadores y proveedores tengan acceso a las redes públicas en búsqueda de eficiencia y efectividad en la competencia, determinando también que la SUTEL asegure que se logren esos objetivos.

2.2.3.5 Acuerdos de acceso e interconexión

Los operadores de redes públicas y proveedores de servicios de telecomunicaciones deben notificar a la SUTEL cuando inicien negociaciones para el acceso e interconexión y así cómo deberán notificarle cuando se alcancen acuerdos, teniendo la SUTEL la potestad de adicionar, eliminar o modificar las cláusulas que sean necesarias para que el acuerdo se ajuste a lo previsto en la ley. A este órgano

le corresponde interpretar y velar por el cumplimiento de los acuerdos relacionados con este apartado de los artículos 60 y 61.

Es muy importante indicar que, en caso de que exista negativa de un operador de la red pública de telecomunicaciones para llevar a cabo negociaciones de interconexión o acceso con otro operador o proveedor, o el acuerdo no se concrete dentro de los tres meses siguientes a la notificación, la SUTEL, de oficio o a petición de parte, intervendrá con el fin de determinar la forma, los términos y las condiciones desde las cuales se llevará a cabo el acceso o la interconexión, lo anterior sin perjuicio de las sanciones previstas en esta Ley. Así, en esas condiciones ese ente puede definir de manera provisional las condiciones de acceso e interconexión, hasta que emita su resolución definitiva.

Respecto de los precios de interconexión, la LGT indica que deben orientarse a los costos y serán negociados libremente por los operadores entre sí, con base en la metodología con garantía de ser transparente, objetiva, no discriminatoria, con factibilidad financiera y desagregación. Esta metodología la fija SUTEL.

2.2.3.6 Canon de regulación y de reserva del espectro

Cada operador de redes y proveedor de servicios de telecomunicaciones, deberá pagar un único cargo de regulación anual, éste es el canon de regulación. Por otro lado, también deben pagar otro importe llamado canon de reserva del espectro, mismo que se debe cancelar anualmente. Los operadores y proveedores de servicios que ya tengan asignadas bandas de frecuencias del espectro

radioeléctrico (las use o no) son los sujetos pasivos de esta tasa que es calculada por SUTEL.

En caso de falta de pago de las contribuciones, cánones y tasas establecidas en la LGT, se aplicarán intereses y multas por mora equivalentes al 4% por cada mes o fracción de mes desde que incurrió en el atraso del pago.

2.2.4 Régimen sancionatorio

Se establece a partir del artículo 65, a la SUTEL le corresponde conocer y sancionar las infracciones administrativas en las que ocurran los operadores o proveedores y, también, los que operen redes de telecomunicaciones o presten tales servicios de forma ilegítima. En general, las conductas sancionables hacen referencia al incumplimiento de obligaciones establecidas en el marco jurídico y en el Plan Nacional de Frecuencias.

El fondo de la LGT N°8642 es, básicamente, pura regulación de las relaciones y condiciones del mercado de telecomunicaciones, y lograr de esta forma, un mejor rendimiento, desarrollo y resultados de cara al servicio al cliente en un ambiente de competencia leal.

3. El antiguo marco legal: la ley de creación N° 449 y su reforma con la ley N° 3226.

La creación del ICE se dio bajo la ley N° 449 del 08 de abril de 1949, misma que reglamentó dicha creación y que marcó el compás del cómo debía laborar la Institución a partir de ese momento.

Además el 20 de octubre de 1963 se publicó la ley N° 3226 que reformó a la ley N° 449, con lo que se incluyó como parte de las finalidades del Instituto el brindar y operar los servicios de telecomunicaciones de Costa Rica, así como la regulación de los precios y condiciones de prestación de esos servicios.

3.1 Ley de Creación del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) N° 449.

La ley de creación del ICE fue dictada por la Junta Fundadora en la Segunda República, en abril de 1949, fue publicada específicamente el 08 de abril de 1949.

Consta de seis capítulos que especifican la creación, propósitos, duración, domicilio, facultades, forma de organización y administración, así como el patrimonio de la Institución y también hace alusión a sus utilidades.

Se detallan de seguido, los artículos más relevantes para esta investigación.

3.1.1 Creación y Propósitos

El artículo 1 indica que el ICE tenía la responsabilidad ante la sociedad de fortalecer la economía nacional y promover el bienestar de ésta, a través de sus actividades en el desarrollo de la energía física.

Mientras tanto en el artículo 2 se enumeran sus propósitos, que específicamente en esta ley, atañen a la consecución del desarrollo de la fuerza energética en Costa Rica. Entre los incisos más importantes está el inciso g) que menciona que el ICE debía tener procedimientos técnicos, administrativos y financieros que sirvieran de modelos de eficiencia tanto para el Instituto como para otras empresas en Costa Rica.

También, el artículo 3 indica que en ese momento el ICE debía tener programas de trabajo, obras y proyectos que fueran respaldados por estudios técnicos y financieros hechos por la misma institución sin intervención de ningún otro organismo del Estado, a menos que se le solicitara la ayuda, en otras palabras el ICE era un ente autónomo.

El artículo 4 sostiene esa autonomía al indicar que el ICE tiene personería jurídica, sin embargo, queda limitado a responder ante el Estado costarricense la realización de los objetivos contemplados en esta ley.

3.1.1.1 . Facultades

El artículo 7 señala que el ICE, podrá acreditar corresponsales o representantes en el exterior, previa aprobación del Consejo Directivo.

En el artículo 8, hay una norma de relevancia para este estudio, que el ICE ejercerá su gestión administrativa y técnica con independencia del Poder Ejecutivo del Estado, dejando esa competencia exclusivamente a su Consejo Directivo y en apego a la legislación costarricense.

En el artículo 9, se encuentra normado el tema de la capacidad del Instituto para entrar en contratos lícitos para compra, venta o arrendamiento de bienes muebles e inmuebles, valores y empresas, siempre que se alineen a los propósitos de su creación. Inclusive se menciona la posibilidad de emitir bonos al portador conforme en sus necesidades de financiamiento y gravando sus bienes, en caso necesario, siempre en estricto acato a la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica. El Servicio Nacional de Electricidad era en ese momento el fiscalizador de las emisiones de bonos del ICE.

3.1.1.2 . Organización y Administración

En cuanto a la conformación del Consejo Directivo, el artículo 10 menciona que será integrado por siete miembros propietarios nombrados por el Poder Ejecutivo. El número indispensable de miembros para realizar una sesión es de cinco miembros. En este artículo se especifican salarios que devengarán y características necesarias para los miembros de este Consejo, de igual manera en el

artículo 11 se menciona sobre el trabajo que deben desempeñar y las sanciones que se aplicarán en caso de que se les atribuya algún perjuicio para la institución.

3.1.1.3 . Patrimonio y Utilidades

El artículo 16, indica que el capital del ICE se iba a constituir del producto de las rentas nacionales que la ley le destine a la institución, también por los derechos que el Estado adquirió de la Municipalidad de San José en el contrato del tranvía, además de los recursos hidráulicos de Costa Rica declarados reserva de la Nación y sus utilidades.

La política financiera en la ley N° 449, se explica en el artículo 17, que indica que es la de capitalizar las utilidades netas obtenidas de la venta de energía eléctrica u otras fuentes, así como en el financiamiento y ejecución de planes de electrificación y el impulso a la industria derivado de esa energía eléctrica. Además que recalca que el Gobierno no derivará ninguna parte de esas utilidades, porque el ICE se considera como una fuente productora de ingresos para el Fisco, y que debe utilizar todos los medios a disposición para incrementar la producción de energía eléctrica, como industria básica de la Nación.

Este artículo, también, indica que el ICE debe destinar reservas y fondos constituidos para ello para el funcionamiento del Fondo de Garantías y Ahorro de los funcionarios.

3.1.2. Ley N° 3226: Reforma a la Ley de Creación del ICE

La Ley N° 3226, se publicó en la Gaceta el 29 de octubre de 1963, le otorga la responsabilidad del desarrollo de las telecomunicaciones del país, al Instituto Costarricense de Electricidad, adicionando de esta manera, la Ley N° 449 de creación del ICE y normando, a su vez, el precio y condiciones de esos servicios de las telecomunicaciones.

Los cambios que se hacen a la ley N° 449 con la aprobación de la ley N° 3226 es que se incorpora dentro de las finalidades del ICE el inciso h), que indica, que en adelante, el ICE debe procurar establecer, mantener, mejorar, extender y operar las redes y servicios de comunicaciones telefónicas, telegráficas, radiotelegráficas y radiotelefónicas y que para ello cuenta con la concesión de estos por tiempo indefinido.

La ley N° 3226 en su artículo 2 señala que el servicio de telecomunicaciones se prestará como servicio público al costo y su precio debe cubrir los gastos en que incurra el ICE para operación y mantenimiento, así como una remuneración adicional del Servicio Nacional de Electricidad sobre el activo fijo neto. También, una cuota de depreciación de bienes, equipos y otros, también impuestos y tasas establecidas por ley y que apliquen en ese caso así como los costos de la función reguladora del Servicio Nacional de Electricidad en materia de tarifas.

El artículo 3 cita que las obras por ejecutar por el ICE en materia de telecomunicaciones, son de utilidad pública para efectos de expropiación y que el ICE tiene pleno derecho para usar distintos lugares públicos como calles para establecer y emplear la red de telecomunicaciones.

En el artículo 4, se expresa de la autorización del ICE para llevar a cabo la unificación de servicios de telecomunicaciones, según acuerdo de concesionarios y operadores de servicios siempre en el campo de las telecomunicaciones.

Se autoriza al ICE, mediante el artículo 5, a establecer y operar el nuevo sistema de telecomunicaciones, de la misma manera que lo hace con el Plan de Electrificación Nacional.

La Ley N° 3226 deroga con el artículo 6, la Ley N° 2199 (Reforma de la Ley de Creación del ICE), mientras que con el artículo 7 se da autorización al Poder Ejecutivo y a la Compañía Nacional de Fuerza y Luz a resolver sin responsabilidad para las partes el contrato contenido en la Ley 3 del 9 de setiembre del 1942. (Contrato de la Compañía de Fuerza y Luz y Servicios Telefónicos).

3.1.2.1 . Capítulo II

En el capítulo segundo de la ley que se describe, el artículo 8 dicta que el Servicio Nacional de Electricidad (en cuanto al sistema de telecomunicaciones), tendrá respecto del ICE, la facultad reguladora que la ley concede con los servicios

eléctricos, como fijación de tarifas, funciones de empresa de servicios públicos, fiscalización, etc.

3.1.2.2 . Capítulo III

En el capítulo tercero, se encuentra el artículo 9 que indica que los contratos que el ICE llegue a suscribir en materia de telecomunicaciones, para adquirir materiales y equipos por medio de licitación pública, deben ser refrendados por la Contraloría General de la República.

3.1.2.3 . Capítulo IV

Este apartado de la Ley cuenta con 2 artículos, el número 10 que modifica el artículo 85 de la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica¹⁴⁹, mientras que el artículo 11 modifica el 61 de esa Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica.¹⁵⁰

¹⁴⁹ Este artículo modifica el inciso 2), de los límites máximos de crédito de los bancos comerciales tanto para personas naturales como para jurídicas, en acuerdo con la naturaleza de las garantías, indica que el límite no será nunca superior al 15% del conjunto de los capitales de todas sus operaciones y de reservas en los bancos y salvo casos muy calificados se puede ampliar hasta un 25%. Se exceptúan los avales y garantías de pago que los bancos comerciales otorguen en el exterior al ICE.

¹⁵⁰ El inciso 4) del artículo 61 de la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica indica que para la ejecución de las operaciones normales que requieran las necesidades financieras del Estado e instituciones de derecho público, hasta por un monto de 25% (en conjunto y por banco) de su capital y reservas, con excepción de los préstamos de las instituciones oficiales encargadas de la regulación de precios de artículos de primera necesidad y los créditos del ICE y garantías del mismo otorgadas en créditos al exterior, el crédito interno del ICE se sujeta a lo expresado en el artículo 2) de la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica.

3.1.2.4 . Capítulo IV

En el artículo 12, se adiciona el decreto de Ley 449 del 8 de abril de 1948, con el artículo 21 que indica que constituye título ejecutivo la certificación emanada del Jefe de Contabilidad del ICE, donde exprese la deuda pendiente por servicios prestados por esa Institución.

4. Comparación entre las leyes 8660, 8642 y 449

Para dejar más claro la diferencia entre las leyes que están regulando, actualmente, el mercado de las Telecomunicaciones y el marco jurídico que anteriormente realizaba dicho propósito, se incluye la tabla N° 1 que resume el fondo de cada una de las leyes y permite compararlas entre sí.

Tabla N° 1: Comparación de las Leyes N° 449, N° 8660 y N° 8642

Costa Rica		
Ley N° 449	Ley N° 8660	Ley N° 8642
Crea el ICE y se encomienda el desarrollo racional de las fuentes productoras de energía que la Nación posee.	Crea el Sector de Telecomunicaciones	Establece el ámbito y los mecanismos de regulación de las telecomunicacio-
Posteriormente, se amplió su ámbito de acción por la ley N° 3226 que le habilitó para procura, establecimiento, mejoramiento, extensión y operación de los servicios de telecomunicación.	Moderniza y fortalece el ICE y sus empresas mediante la desaplicación de leyes vigentes, flexibilidad en la contratación administrativa, le otorga facultades para construir empresas filiales y le da libertad de asociación empresarial. Le concede confidencialidad a sus datos e información.	nes para un mercado en competencia.
Le otorga autonomía administrativa y de gobierno.	Crea la Sutel para regular el mercado de las telecomunicaciones	Complementa la ley N°8660 en materia de regulación.
Modificado por las leyes 646, 764, 2749, 3625, 4197, 4646, 5507 y 8660		

Fuente: Elaboración propia

5. Conclusiones

Entre las conclusiones que se derivan del análisis realizado de este apartado son:

- El cambio más sustancial que afrontó el ICE Sector Telecomunicaciones con el cambio de normativa es la apertura del mercado de las telecomunicaciones en Costa Rica, con lo que dicha operadora pasaba de tener el monopolio en el país, a ser un competidor en conjunto con otras empresas operadoras.
- La LFM modifica y complementa la Ley N° 440 de Creación del ICE y la norma jurídica que otras leyes proveían al ICE.
- La LFM N° 8660 es la norma que define los cambios, funciones y legalidad en la gestión del ICE, Sector Telecomunicaciones, mientras que la LGT N° 8642 define la regulación del mercado de las telecomunicaciones en Costa Rica y además, da el sustento legal para el funcionamiento de todos y cada uno de los operadores de redes públicas y proveedor de servicios a los clientes.
- La LFM, en resumen, crea el Sector Telecomunicaciones, busca fortalecer las potestades del Poder Ejecutivo sobre el desarrollo de las políticas nacionales de telecomunicaciones y dota a un ente gubernamental (en su momento MINAET) de funciones de rectoría sobre los entes que componen

dicho Sector (crea la cartera en el MINAE de telecomunicaciones). Así mismo, crea un ente regulador del mercado de las telecomunicaciones que es la SUTEL.

- La Ley N° 8660, también, desaplica leyes en vigencia y brinda mayor flexibilidad en la contratación administrativa al ICE. Esta ley establece una regulación especial para la Gestión del Instituto Costarricense de Electricidad, reforma el marco legislativo de dicha institución con lo que pretende que ésta se adapte con versatilidad al cambio y a las nuevas disposiciones regulatorias del mercado de las telecomunicaciones. Pretende dotar al ICE de los mecanismos legales y operativos para que sin variar su naturaleza pública pueda actuar en igualdad de condiciones con los operadores privados que funcionen en Costa Rica.
- En la Ley de Fortalecimiento y Modernización N°8660, se mantiene la naturaleza autónoma del ICE en lo administrativo (en otras palabras, que se auto administre dentro del marco fijado por el legislador).
- En lo que refiere a la Modernización y Fortalecimiento del Instituto Costarricense de Electricidad, se recalca que es un régimen legal especial, excluye esta ley, al ICE y sus empresas del marco normativo común a los entes públicos (no aplicaría para el ICE la ley 6955, 8131, 6821, artículo 106 de la ley 7558, de la Ley de Planificación Nacional se excluyen los artículos 10,16,17,18, la ley 7010 y el último párrafo del artículo 4 de la ley 3293). Con

esta exclusión el legislador pretende crear un ese régimen especial para que el Instituto tenga una mayor libertad en su gestión.

- En materia económica y financiera, la LFM exceptúa al ICE de aplicar la ley de contratación Administrativa y la Ley de Administración Financiera, así las adquisiciones de bienes y servicios que realice el ICE se rige por esta ley y por su reglamento (las empresas del ICE quedan excluidas). Y además, le brinda a la Institución amplias facultades para construir empresas filiales y libertad de asociación empresarial.
- En el Capítulo de Contratación Administrativa de las LFM, aproxima al ICE en el sector telecomunicaciones, a facultades similares a un ente privado, aunque nunca en un cien por ciento.
- Se brinda al ICE Telecomunicaciones, facultades en administración financiera al sacarlo del alcance de las Ley N° 8131 de Administración Financiera y de Presupuestos Públicos y le permite invertir no solo con recursos propios.
- La LFM brinda al ICE Telecomunicaciones facultades de endeudamiento de hasta un 45% sin aval externo e inclusive de más, pero con un proceso más ágil que el que se realizaba al ser regido por la ley N° 449 de Creación del ICE.

- La LFM es la que brinda más directrices y cambios a la gestión del ICE sobre la LGT que más bien establece el ámbito y mecanismos de regulación de las telecomunicaciones en el país. Aún así la Ley LFM, también, desarrolla el tema de la regulación (sobre todo al crear la SUTEL).
- El Gobierno permea con su ideología el Sector telecomunicaciones mediante la confección del Plan Nacional de Desarrollo de Telecomunicaciones, plan que debe ser observado por las diferentes operadoras de Telecomunicaciones del país, incluido el ICE, para incorporarlo dentro de las gestiones propias de cada una y búsqueda de resultados.
- A pesar que se elimina el monopolio del Estado en el sector telecomunicaciones, el Estado mantiene el papel regulador.

CAPÍTULO QUINTO. Análisis Interno del ICE: Políticas institucionales en Telecomunicaciones y el nuevo marco legal

Como parte del cambio externo e interno del ambiente del ICE, en el Sector Telecomunicaciones (autopoiesis, para reseñar la teoría en que se sustenta este estudio), surge la necesidad de analizar la situación imperante en la coyuntura en análisis, de forma que se pueda ilustrar, de manera general, la dinámica de su funcionamiento, características, situación y, sobre todo, analizar las políticas resultantes de todos esos elementos. Estas políticas son la materia que servirá para identificar el grado de cumplimiento, por parte del ICE, en cuanto la nueva norma que la rige.

Dentro de las conclusiones de capítulos anteriores, se observó que el cambio más radical que promovió la nueva norma al ICE en el sector telecomunicaciones, fue el hecho de pasar a ser un competidor en un mercado en apertura y, que a partir de eso, estaría regulado por una instancia (Sutel) que sería la encargada de velar porque esa competencia, por lo menos en principio, sea igualitaria y de beneficios exclusivos para el cliente.

Se hace importante, entonces, indicar que el ICE al iniciar su proceso de cambio hacia ese nuevo marco legal, empezó a propiciar políticas y acciones dirigidas a cumplir con esos cambios que le afectaban su ambiente en general, y al ser el cambio más relevante estar en condiciones de competencia, la mayoría de

esas políticas iban dirigidas por enfrentar a sus nuevos competidores, de manera que la Institución en ese momento y, a largo plazo, logre sobrevivir a la pérdida del monopolio que originalmente ostentaba con la antigua ley N° 449¹⁵¹.

Algunas otras políticas estaban más dirigidas a cumplir con los nuevos reglamentos y solicitudes hechas por el nuevo ente regulador de las telecomunicaciones en Costa Rica (Sutel), figura nueva, creada a partir de la aprobación de las leyes que se trabajan en esta tesis, así como para el cumplimiento de obligaciones establecidas.

Así las cosas, el Instituto estaba adoptando un conjunto de políticas dirigidas a generar las acciones necesarias para cumplir, básicamente con esas dos premisas: sobrevivir a un mercado en competencia que potencialmente podría reducir en mucho la cantidad de clientes y abordar los requerimientos y solicitudes de la Sutel.

1. Preludio Metodológico

La información que se recopiló se compone de lo que en su momento salió a luz ya sea en medios de información, comunicados generales por parte del ICE y la información generada a partir de entrevistas hechas a personas claves dentro de la dinámica que vivió el Instituto en el período comprendido para este estudio, estas

¹⁵¹ Este proceso de cambio se puede catalogar como el “acople” al nuevo entorno que tiene el ICE derivado de las irritaciones (cambio de leyes y monopolio que ostentaba) que perturbó el sistema (ICE). Tema expuesto en el Capítulo I.

entrevistas recopilan la mayoría de la información, porque como en el ICE se han adoptado medidas de confidencialidad de datos, no hay mucha información de carácter público.

Las entrevistas dirigidas se realizaron a tres gerentes de la empresa, cuatro mandos medios y un experto, y se hizo un tipo de entrevista para cada categoría de funcionarios, según se detalló.

Se les brindó la posibilidad de optar por una cláusula de confidencialidad, esto porque realizan funciones dentro del ICE y con ello propiciar que las respuestas fueran más completas sin temor a represalias. En total, cuatro funcionarios solicitaron el anonimato (dos gerentes y dos mandos medios).

Uno de los gerentes entrevistados, que no solicitó confidencialidad, es don Abraham Madrigal Soto, quien fungía en el período de estudio como Secretario del Consejo Directivo, Gerente General y Director de Mercadeo Corporativo, y otros dos gerentes que debido a la confidencialidad serán nombrados como “Gerente A” y “Gerente B”.

De la misma manera se entrevistaron a los coordinadores de área o mandos medios, dos de ellos, también, solicitaron mantener su nombre oculto por lo que serán llamados “Jefe 1” y “Jefe 2”, además, se entrevistó en esta categoría al ingeniero Marco Retana Palma quien, para la coyuntura en análisis, coordinaba el área de Medición de la Efectividad Empresarial (Planificación de

Telecomunicaciones) y se entrevistó al Lic. Guillermo Sáenz Ramírez, quien coordinaba en su momento el área de Gestión de la Calidad Operativa (División Servicios).

Por último, se entrevistó al ingeniero Gerardo Fumero Paniagua, experto en el tema de telecomunicaciones y de energía, integrante de la Comisión Especial de Telecomunicaciones de la Universidad de Costa Rica, desde 2005.

Se intentó entrevistar a la señora Hannia Vega, ex viceministra de Telecomunicaciones, sin que se recibiera respuesta alguna.

En los anexos, se adjuntan las tablas con los datos recopilados de dichas entrevistas y su respectiva tabulación.

2. Funcionamiento de la estrategia del ICE para cumplir con el marco legal original de la ley N° 449

El ICE, ha desarrollado políticas que promueven el cumplimiento de los objetivos de su creación, estipulados inicialmente en la ley N° 449 y complementados posteriormente con otras leyes como la N°3622 , que le amplía la facultad de manejar las telecomunicaciones de Costa Rica.

Esas políticas conforman un conjunto de acciones que en ese momento dirigían a la Institución, específicamente, al sector de telecomunicaciones, en su quehacer diario y por muchos años se había trabajado con la premisa de ser un

monopolio, y al no tener competencia le resultaba más sencillo la planificación y desarrollo de sus labores.

Se puede afirmar que la mayoría de esas políticas y acciones se tomaban con conocimiento de la ley que en su momento dirigía a la empresa y se considera que se logra cumplir satisfactoriamente dicho marco legal.¹⁵²

La mayoría de los funcionarios con rango de gerencia aseguran que conocían ese conjunto de leyes originales y lo que éstas le imponían al ICE (solamente un gerente¹⁵³ no la conocía lo suficiente), asimismo, indican que conocían lo que se puede llamar la estrategia utilizada en el sector telecomunicaciones para solventar dicha legislación y que ésta era eficaz en el cumplimiento del deber¹⁵⁴.

Mientras tanto, los entrevistados con rango de Jefaturas de mando medio, coincidieron todos, en que se conocía mucho el marco legal y la estrategia o acciones por realizar para cumplirlo. De igual forma toda la muestra considera que el ICE cumplía con lo que le dictaba el marco legal del momento de mucha eficacia.¹⁵⁵

¹⁵² Inferencia derivada de todas las entrevistas realizadas.

¹⁵³ Gerente B, (anónimo), entrevista de Diorella Sáenz Fernández. *La planificación e implementación de políticas institucionales del ICE Telecomunicaciones, para el cumplimiento de las leyes N° 8642 LGT y N° 8660 LFM* (22 de mayo de 2013).

¹⁵⁴ Inferencia derivada de las entrevistas realizadas a los gerentes.

¹⁵⁵ Inferencia derivada de las entrevistas realizadas a mandos medios.

Los claros indicadores de que el ICE cumplía con la ley N°449 y conexas, son que en el momento de la apertura del mercado de las telecomunicaciones en el país, la institución tiene uno de los más altos puestos en América Latina en desarrollo, en ese campo, alto progreso en telefonía, tanto fija como móvil, densidad telefónica fija y móvil; también en penetración y acceso a Internet. El ICE tenía uno de los primeros puestos en esta región, en el tiempo aproximado al cambio del monopolio del ICE, el Ingeniero Fumero lo afirma:

“(...) cuando se plantea la apertura el ICE tiene el primer lugar, sin lugar a ninguna duda, en el desarrollo de telecomunicaciones en América Latina, lo tiene CR, todos los indicadores internacionales demuestran eso.”¹⁵⁶

En general, todos los entrevistados (gerentes, mandos medios y experto) concordaron en afirmar que sí se conocía plenamente el antiguo marco legal del ICE y, además, que las estrategias para cumplirla eran eficaces.

3. La implementación del nuevo marco legal y el inicio de los cambios en el ICE.

Una vez que se publicaron las nuevas leyes en el diario oficial La Gaceta,- alrededor del tercer trimestre del año 2008-, comenzó el proceso de cambio para el Instituto Costarricense de Electricidad, que debían ajustarse a esa nueva legalidad y

¹⁵⁶ Fumero Paniagua, Gerardo, entrevista de Diorella Sáenz Fernández. *La planificación e implementación de políticas institucionales del ICE Telecomunicaciones, para el cumplimiento de las leyes N° 8642 LGT y N° 8660 LFM* (18 de abril de 2013).

empezar a trabajar para conseguir cumplirla y además, para afrontar los cambios que esto le traía a su entorno interno y externo.¹⁵⁷

3.1 El conocimiento de las LGT y la LFM y proceso de toma de decisión de las políticas para acatarlas.

Para planificar una acción dirigida a abordar alguna ley, es necesario conocer todo lo relacionado con ella, de manera que esa acción sea lo más acertada posible para que los resultados sean los deseados.

En el caso en estudio no es diferente, en el momento cuando la alta administración iniciara con la planificación de las políticas que iban dirigidas a cumplir con el marco legal compuesto por las leyes LGT y LFM. Era necesario que estos funcionarios conocieran el nuevo marco legal, para trabajar las estrategias orientadas hacia lo que éste contenía y solicitaba.

En el caso de los gerentes, todos indicaron conocer el cambio del marco legal en el sector telecomunicaciones, a partir de la promulgación de las leyes N° 8642 y N° 8660, y afirmaron conocerlas (solo un gerente indicó que desconocía la ley LGT). Esto se puede traducir en un punto positivo de arranque en el momento de definir las políticas por implementar, ya que se tiene claro los objetivos por seguir, esto, según lo que los entrevistados afirmaron.

¹⁵⁷ Esta es la autopoiesis del sistema y acople a su entorno además de la dirección del sistema administrativo (y toma de decisiones) a partir la planificación político administrativa, según Luhman, tema expuesto en el capítulo I.

En tanto los funcionarios con mandos medios entrevistados alegaron que en el momento cuando entró a regir el nuevo marco legal para las telecomunicaciones, habían oído mencionar la LGT y la LFM mucho, pero a la hora de conocer ese nuevo marco legal lo que sabían no era ni poco ni mucho (según los criterios utilizados en las tablas de Likert de las entrevistas), lo que deja entrever que el conocimiento por parte de esta clase de funcionarios respecto de las nuevas directrices legales para el ICE, no era amplio.

Las circunstancias en que se aprobaron las leyes LGT y LFM fueron de poco tiempo para procesar y ejecutar el cambio, y eso influyó en el hecho de que los mandos medios no tuvieran un conocimiento amplio del nuevo marco legal. En palabras del Ingeniero Gerardo Fumero Paniagua:

“(...) la ley que se aprobó, realmente no contempla un período de ajuste, de transformación del mismo ICE, que generalmente se dio en los procesos de apertura en el resto de los países, por ejemplo. En España, hubo una ley de apertura y diez años después se hizo efectiva, aquí eso estaba contemplado en algún grado en el TLC mismo, pero como duró tanto en aprobarse, los plazos fijados en el TLC para la apertura, que tenían fecha fija, cuando se aprobó el TLC y las leyes, ya estaban vencidos esos plazos, de modo que entró la apertura y fue inmediata después de aprobar la ley en ese sentido faltó un período de ajuste que debió haber contemplado la ley.”¹⁵⁸

Para el ICE, un cambio tan significativo como el de variar su marco legal y modificar su manera de desarrollar su gestión, sumándole que ya no estaba solo en el mercado, implicó un reacomodo interno que le fue difícil y donde el poco tiempo no permitió un mejor manejo de los significados de las nuevas leyes por parte de

¹⁵⁸ Fumero Paniagua, 2013

mandos medios, porque estos estaban aún trabajando en procesos para cumplir la ley anterior. Tal y como indica don Abraham Madrigal:

“Fueron cambios muy bruscos, se cometió un error histórico que fue que no se dio una gradualidad de la apertura, lo que no le permitió al ICE prepararse con suficiente anticipación en todos campos que tenía que hacer, entró abruptamente, dijeron de hoy para mañana ya ustedes están en competencia y la redacción interna de este elefante que es el ICE y costó mucho y aun no se ha logrado (interiorizar) de que las cosas cambiaron.”¹⁵⁹

3.2 Primeros ajustes para adecuarse al nuevo marco legal (LGT y LFM); Análisis de escenarios de cambio.

En el capítulo de análisis de la LGT, se expuso que el mayor cambio que significó el nuevo marco legal que se le impuso al ICE en el sector telecomunicaciones, fue el de la apertura del mercado y, por ende, el fin del monopolio que la Institución mantenía en ese campo. Pero no fue lo único.

El cambio, en términos generales, que se generó a partir de la introducción de la nueva normativa, fue más allá de dejar de ser el único operador, al haber nuevos actores en el mercado. El ICE en materia de telecomunicaciones, pierde dientes, lo que origina implicaciones económicas, ya que hay riesgo de reducción de ingresos, se cae en la disminución de servicios o el crecimiento de estos, hay más gastos en publicidad, que anteriormente no eran necesarios, y que a partir de la apertura del mercado se vuelven indispensables, pago de cánones que en su momento no

¹⁵⁹ Madrigal Soto, Abraham, entrevista de Diorella Saenz Fernández. *La planificación e implementación de políticas institucionales del ICE Telecomunicaciones, para el cumplimiento de las leyes N° 8642 LGT y N° 8660 LFM* (25 de abril de 2013).

existían, nuevos impuestos; pago de uso de espectro y pérdida de bandas de frecuencia que ya no se le van a otorgar a la Institución, entre otros.¹⁶⁰

Todo eso amerita un plan de adaptación, que bien se podía hacer en la coyuntura de la entrada en vigencia de la LGT y la LFM, porque el ICE ya había hecho estudios de su posición dentro de un mercado en competencia, tal y como lo menciona el experto Gerardo Fumero:

“(...) el ICE hizo mucho estudio y análisis durante los últimos 10 años, desde principios de los años dos mil, (análisis) de mercado, consecuencias o desde antes como del año 96, con el proceso de transformación del ICE, (se hizo) de planificación estratégica, en telecomunicaciones y se contrataron expertos para hacer análisis de las consecuencias de apertura para el ICE, para el país, el mercado etc.”¹⁶¹

A inicios del año 2008, se informaba en el Semanario Universidad que el ICE manejaba datos sobre el riesgo que corría la institución ante la apertura del mercado de las telecomunicaciones en el país, la institución estimaba que su riesgo era de un 50,42%.¹⁶²

El ICE había realizado estudios de riesgos para la empresa, empleando como puntos de partida insumos como informes de la Contraloría General de la

¹⁶⁰ Madrigal Soto, 2013.

¹⁶¹ Fumero Paniagua, 2013

¹⁶² Chacón, L. (28 de febrero del 2008) “Estudio revela elevado riesgo para el ICE ante apertura en telecomunicaciones”. Semanario Universidad. Recuperado el 30 de abril del 2013 de <http://www.google.co.cr/>

República,¹⁶³ y de otros entes relacionados con el tema, y utilizando, además las valoraciones hechas por los propios expertos del ICE. Además, se incluían dentro de esos análisis, algunas variables impuestas como parte de los objetivos que buscaba la empresa en aquel momento, según lo cita el Semanario Universidad en su reportaje antes reseñado:

“Entre estos objetivos figura el de generar rentabilidad necesaria para permanecer en un ambiente competitivo, satisfacer las necesidades y expectativas de telecomunicaciones en los clientes y establecer una cultura de organización de alto rendimiento.”¹⁶⁴

El ICE, a través de estos estudios, observaba los diferentes escenarios a los que se exponía una vez que se diera la apertura del mercado de las telecomunicaciones en Costa Rica, y con ello estaba expuesto a riesgos. Además existía la posibilidad de no ver un cumplimiento satisfactorio en sus objetivos; estas situaciones traerían a la empresa incertidumbre y también oportunidades, riesgos para analizar. Todo esto debía administrarse en un Plan de Mitigación.¹⁶⁵

Ya se indicó, párrafos arriba, que el ICE realizó desde el inicio su transformación (antes del año 2000), muchos estudios, análisis de mercado y de consecuencias, además que afirma que se contrataron expertos para hacer análisis para la empresa, así como para el país, además de apoyar el proceso de planificación de estrategias para este fin. El experto Fumero asegura que

¹⁶³ Según este mismo reportaje del Semanario Universidad, la CGR emitió un informe “Diagnos sobre algunos posibles efectos de la apertura de las Telecomunicaciones” derivado del TLC y lo remitió a la presidencia ejecutiva del ICE (Pedro Pablo Quirós) y a la Asamblea Legislativa. *Ibidem*.

¹⁶⁴ *Ibidem*

¹⁶⁵ Estas características son las que según la redactora del reportaje Estudio revela elevado riesgo para el ICE ante apertura en telecomunicaciones, del Semanario Universidad indica se mencionan en el estudio del ICE del que se hace alusión. *Ibidem*

“Hay manifestaciones del Consejo Directivo y de la Gerencia de Telecomunicaciones, en la Asamblea Legislativa, advirtiendo durante el proceso de apertura, las consecuencias que iba a traer la apertura para el ICE.”¹⁶⁶

Se puede apreciar que el Instituto, efectivamente, trabajó durante los años previos a la apertura en obtener información sobre las posibles consecuencias y los diferentes escenarios que se le podían presentar en el momento de una apertura en el mercado de las telecomunicaciones, y se reconoce que se contrató para realizar consultorías a un especialista, dirigidas a elaborar un Plan Estratégico del Sector, y a diseñar un Plan de Mando Integral en el que se incluía una visión de la institución ya en competencia.¹⁶⁷

Durante los meses en que se estaban realizando las adecuaciones para ajustarse propiamente a la nueva normativa (las leyes N° 8642 y N° 8660) se hicieron diferentes grupos de trabajo para ir atacando las diferentes facetas y, en ese período se impulsó un plan estratégico, basado en el modelo conocido como “Balance Score Card o Modelo de Cuadro Integral,”¹⁶⁸, así lo expresa el señor Madrigal Soto:

“Se empezó a impulsar un plan estratégico a nivel ICE, con cinco ejes temáticos (financiera, cliente, parte de procesos, recurso humano y ambiente), (...) llevamos muchos meses con la colaboración de Gerardo Méndez llevar una propuesta al Consejo Directivo que final se aprobó por ahí de febrero o marzo 2010.”¹⁶⁹

¹⁶⁶ Fumero Paniagua, 2013

¹⁶⁷ Chacón, L. Op. Cit, 2008.

¹⁶⁸ Este modelo es propuesto por Norton y Kaplan para administración que funciona para medir las actividades de una compañía en términos de visión y estratégica. Kaplan, R. y Norton, D. “*The Balanced Scorecard: Translating Strategy Into Action*”, Boston, MA: Harvard Business School Press, 1996

¹⁶⁹ Madrigal Soto, 2013

La metodología del modelo de Cuadro de Mando Integral, se trabaja bajo una serie de perspectivas en las que se dividen los objetivos de la empresa y hacia los cuales se enfocan los logros y en el caso del ICE se fijaron en aquel momento las siguientes perspectivas en orden jerárquico: financiera, clientes, operativos, capital humano y ambiente.

En paralelo, se comenzó a participar activamente en la elaboración del reglamento de la LFM y en sus modificaciones, así como en la elaboración de los reglamentos de la Sutel acerca de la afectación de la calidad al servicio al cliente y los derechos de estos.¹⁷⁰

Cabe resaltar que, la alta gerencia al iniciar este planeamiento de las políticas destinadas por abordar el nuevo marco legal, comenzó también a aprovechar los beneficios que en él encontraban para el ICE; beneficios en temas como cambios en los procesos de contratación administrativa, temas de endeudamiento, en la administración del personal y alianzas comerciales, entre otras, fueron tomados en cuenta en los esfuerzos de crear un plan estratégico, aunque no todos, al final, pudieron reflejarse dentro de ese plan¹⁷¹.

Sin embargo, el trabajo que se realizó en aquel momento, a criterio del experto Fumero, sí promovía el fortalecimiento de la empresa frente al nuevo escenario de competencia que se le presentaba:

¹⁷⁰ Madrigal Soto, 2013

¹⁷¹ Inferencia derivada de las entrevistas realizadas a los gerentes.

“Diría que sí (promueve el fortalecimiento de la Institución frente a la competencia), que de eso se trata, que lo logremos es otra cosa, el ICE ha hecho esfuerzos importantes para alcanzar eso, todo lo que es adecuación organizativa, creando una nueva gerencia y la dependencia de regulación, en fin, adaptándose a los nuevos requerimientos, ha hecho el esfuerzo por dar una respuesta adecuada al cambio de la apertura.”¹⁷²

4. Identificación de las políticas institucionales del ICE para cumplir con el nuevo marco legal

A través de las herramientas de investigación que se aplicaron, se dilucidó una serie de acciones que el ICE adoptó como políticas financieras destinadas a afrontar el nuevo marco legal que se imponía a dicha institución.

4.1 Políticas en materia de finanzas

Muchas de las políticas y acciones que el ICE adoptó e implementó para lograr metas en materia financiera, requerían indispensablemente de cambios en otras materias como servicio al cliente, temas operativos de la gestión o del recurso humano y viceversa. Ese entramado funciona así porque al trabajar bajo la metodología antes mencionada del Cuadro de Mando Integral, todas las metas y acciones están interrelacionadas como una especie de “alambrado” en que para lograr una u otra, la mayoría de las demás perspectivas intervienen.

Entonces, muchas de las políticas acogidas para generar metas en lo financiero, se implementaban, tanto en las áreas de finanzas del ICE, así como en

¹⁷² Fumero Paniagua, 2013

áreas comerciales, en los procesos de gestión e inclusive en las políticas dirigidas al componente de recurso humano y las metas eran compartidas.

Para atacar el nuevo marco legal del ICE Telecomunicaciones, en materia de finanzas (costos e ingresos), se generó un nuevo enfoque hacia una visión más acertada en el tema comercial. A la hora de materializar este enfoque, se aplicaron muchos mecanismos financieros (llamados en este documento como vehículos financieros de propósito específico) para respaldarlos. Tal es el caso de los planes comerciales, como lo indica el Gerente A:

“También los planes comerciales, el diseño de estos y sobre todo los más estratégicos, tienen ingeniería financiera detrás de ellos, porque el plan en sí mismo, dejando de lado la parte comercial, el efecto financiero en la empresa es tomar dinero para asignarlo a una estrategia comercial, dinero que se debe financiar para convertirlo en un plan, es el cierre, pero lo que se hizo antes fue la ingeniería financiera, desarrollar vehículos ,esquemas de financiamiento, con plazos apropiados, para generar el fondeo necesario (...)”¹⁷³

En sí, el plan comercial es el cierre de toda esa planificación financiera que conllevó realizar los mecanismos para su desarrollo (los esquemas de financiamiento y tiempos necesarios para generar los fondos necesarios para pagarles a las empresas que brindan, por ejemplo, terminales que se venden en los planes comerciales.

De la mano con la anterior, también se varió la manera como se realizaban los estudios y la planificación, para que se incluyeran elementos de rentabilidad,

¹⁷³ Gerente A. (anónimo), entrevista de Diorella Sáenz Fernández. *La planificación e implementación de políticas institucionales del ICE Telecomunicaciones, para el cumplimiento de las leyes N° 8642 LGT y N° 8660 LFM.* (25 de mayo de 2013).

llevar a detalle los costos y los gastos, y fomentar la importancia de trabajar bajo la perspectiva de ingresos y egresos, sino de ventas, sin éstas no hay desarrollo.¹⁷⁴

Una política financiera muy específica que se adoptó fue la reestructuración de deudas, aprovechando las competencias de las LFM. Se reestructuró pasivos que permitieron a la empresa capitalizarla¹⁷⁵.

Se empezó un proceso de migración hacia las NIF (Normas Información Financiera Internacionales). Históricamente el ICE estuvo regulado por normas contables nacionales; sin embargo, en el momento de ser un operador de telecomunicaciones, que se incluye en el mercado financiero internacional, se requieren incorporar dentro de la gestión de las unidades financieras, figuras más sofisticadas y complejas como las NIF. El Gerente B lo indica así:

“(...) se inició un proceso de migración a NIF (son normativas de información financiera internacionales), que son bajo las cuales una firma auditora de primer nivel audita. Hay solo cuatro grandes empresas que auditan y el ICE empezó a operar con una de estas firmas auditoras de primer nivel, y el modelo de auditoría externa que tiene el ICE ahora es único en CR; la normativa con que la auditan fue una transformación dramática en las unidades financieras del ICE. El ICE adopta el programa (...) en NIF y eso tiene implicaciones en el diario que hacer en las cuentas contables de la institución.”¹⁷⁶

Para que el ICE fuera auditado como una empresa de primer nivel y por una firma de ese orden, se requirió iniciar la implementación de esas normas

¹⁷⁴ Madrigal Soto, 2013

¹⁷⁵ Gerente A, 2013

¹⁷⁶ Gerente A, 2013

internacionales y esas nuevas figuras financieras, lo que implicó una transformación dramática de tales unidades de trabajo en el ICE.¹⁷⁷

También, se desarrollaron vehículos de propósito específico o mecanismos financieros, como arrendamientos operativos y financieros que permitían flexibilizar los recursos en “caja” y capitalizar a la empresa, así lo indica el Gerente A:

“(...) se desarrollaron algunos vehículos de propósito específico, como por ejemplo el arrendamiento operativo y financiero del proyecto 3G y del Edificio CEL’s, con este se está ahorrando de entrada cinco millones de dólares de ganancia de capital de arranque y al eliminar 14 alquileres onerosos, se da eficiencia de espacio físico y depuración de servicios asociados como mensajería, transporte, seguridad, etc. y le trajo ahorros significativos, el valor presente es de más de cuatrocientos millones de dólares. Eso evidentemente tiene impacto en los costos de operación del sector (telecomunicaciones), son recursos que se liberan para inversión.”¹⁷⁸

Aplicando estas políticas de creación de mecanismos financieros, se trabajó el proyecto 3G y la adquisición del edificio Torre Telecomunicaciones en Sabana Sur, este último trajo un gran ahorro en logística y alquileres a la empresa, lo que impacta los costos de operación para obtener más recursos para inversión y con el proyecto 3G se logró mantener más dinero en caja que servía para tener liquidez para enfrentar otras necesidades).

También, se colocaron bonos de deuda a plazos y tasas competitivas, que permitían tener más recursos para inversión, y se desarrollaron créditos proveedor,

¹⁷⁷ Gerente A, 2013

¹⁷⁸ Edificio CEL’s es la Torre Telecomunicaciones. ICE; en Sabana Sur. Gerente A, 2013.

líneas de crédito con tasas de interés por debajo de la deuda soberana, para beneficio de la institución y todo amparado bajo la ley LFM.¹⁷⁹

Durante los meses que comprende el periodo de agosto 2008 a mayo 2010, se propició en mucho, la inversión que sirvió directamente en materia de gestión (procesos) a fortalecer a la empresa y brindarle más beneficios y mejores servicios a los clientes, así lo indica el Gerente B:

“Fue una época de mucha inversión, se invirtió en cualquier cantidad de infraestructura y de equipamiento para fortalecer la red; fue interés muy particular de la administración que el ICE se fortaleciera a toda costa incorporando en la red elementos para llegar a este objetivo.”¹⁸⁰

En la tabla 2, se detalla el resumen de las políticas financieras adoptadas por el ICE, en el sector telecomunicaciones, para dar cumplimiento a lo indicado en el marco legal compuesto por las leyes LGT y LFM.

¹⁷⁹ Gerente A, 2013

¹⁸⁰ Gerente B, 2013

Tabla N° 2: Políticas Financieras adoptadas por el Instituto Costarricense de Electricidad para cumplir las leyes LGT N° 8642 y LFM N° 8660

Agosto 2008-Mayo 2010	
Modelo bajo Monopolio	Políticas financieras adaptadas a la nueva ley
Se trabajaba bajo el enfoque de único operador, con restricciones impuestas en materia de administración y la Ley N° 8131 de Administración Financiera y Presupuestos, no considera ingreso de capital, no tener deuda y no invertir solo con recursos propios. Orientado al modelo de ingreso-egreso	Introducción de un enfoque comercial en la gestión del ICE Telecomunicaciones e inclusión de arquitectura financiera en los planes comerciales.
	Nuevo esquema de trabajo orientado a las ventas y no bajo el viejo programa de ingresos-egresos
	Reestructuración de deudas
	Creación de vehículos de propósito específico para controlar costos y gastos. Así como para obtener y mantener recursos para inversión (arrendamientos operativos y financieros, colocación de bonos, créditos proveedor).
	Implementación de NIF (Normas de Información Financiera Internacionales) para depurar el trabajo en materia de costos y ser auditados como empresa de primer nivel, necesario en competencia.

Fuente: Inferencia de la autora. Elaboración propia

4.2 Políticas en materia de servicio al cliente

Un punto medular en el planteamiento del nuevo marco legal, es que las operadoras de telecomunicaciones deben cumplir con parámetros mínimos en cuanto al servicio que se le presta al cliente, otorgándole mayor importancia a esta variable. Ya en un ambiente en competencia, el ICE no podía sobrevivir a los otros operadores con un modelo en que se ofrecía poca variedad, solo lo básico sin más

valores agregados, cuando la competencia, en otros países, ya ofrecía muchas opciones y la probabilidad de que los brindara aquí, era inminente.¹⁸¹

La Alta Gerencia del ICE Telecomunicaciones, propició la creación de la Gerencia de Clientes, especializada y únicamente enfocada en la parte comercial, dedicada a realizar estudios de mercado más especializados y planificación enfocada a este tema,¹⁸² así entonces, esta Gerencia es totalmente independiente de la Gerencia de telecomunicaciones, que ve temas mayoritariamente técnicos (red, infraestructura, etc.).

Con la creación de la Gerencia de Clientes, entonces, se cambió la forma de trabajar de la Gerencia de Telecomunicaciones, ya que anteriormente prevalecía lo técnico sobre el tema de los clientes (que anteriormente eran solo abonados). A partir de la adopción de esta política se empezó a invertir esa dicotomía, primero el cliente y la tecnología busca como solucionar lo que éste requiere, así como indica el señor Abraham Madrigal:

“(...) crear una gerencia dirigida a clientes independiente de la parte de telecomunicaciones, porque lo tradicional era que simplemente prevalecía el tema de telecomunicaciones, el tema tecnológico, sobre el tema de clientes o abonados, como se decía antes. Ahí siempre prevaleció lo que decían los técnicos y lo que decía la tecnología, aquí el cambio que se trató de dar, es que tenía que invertirse, que simplemente era primero el cliente y luego la tecnología buscaba como solucionar lo que el cliente quería.”¹⁸³

¹⁸¹ Esta se puede resumir en el artículo 46 de la LGT, donde indica los deberes de los clientes y para lo que la Sutel ha elaborado reglamentos que contienen parámetros y disposiciones que deben acatar las operadoras, y que son destinadas a una buena experiencia del cliente.

¹⁸² Inferencia derivada de las entrevistas realizadas a los gerentes.

¹⁸³ Madrigal Soto, 2013

Como parte de la planificación enfocada a este servicio al cliente, se mejoró la oferta comercial y se variaron las formas de vender. Se empezaron a ofrecer planes de servicios, que no solo incluían voz y mensajería móvil, sino que se empezó a incluir servicios de valor agregado (por ejemplo, datos móviles) y pluses como incluir dispositivos (data cards, tablets, terminales) con lo que se le mejoró la oferta al cliente.

“(...) antes se vendía como un servicio sin contenidos, que solo eran voz y mensajería de texto. Ya se empezaron a hacer planes de servicios, se empezó a hacer venta incorporando celulares, tabletas, data cards y todo eso trajo una oferta más atractiva para el cliente.”¹⁸⁴

Una política importante en este apartado, es el cambio del modelo tradicional de Agencias, el que se utilizó anteriormente era rígido, oneroso y poco atractivo y fácil para el cliente. Se optó por modificar este esquema de presencia del ICE y además la marca Kólbi, se empezó a trabajar en puntos comerciales de grandes afluencias como centros comerciales o “malls”, supermercados, entre otros. También, se variaron las reglas de mercadeo y su planificación para estos nuevos módulos (si hay mucha clientela el punto se fortalece, de lo contrario se cierra sin mayor problema)¹⁸⁵.

“(...) se entró en un proceso acertado de modificar el esquema de presencia del ICE comercial en puntos clave, y entró en un proceso de apertura de módulos en supermercados y malles (...). El esfuerzo (fue) de cambiar el modelo tradicional de agencias comerciales, porque (con) las de antes era un modelo rígido, oneroso, absolutamente irreplicable en competencia, porque el costo es muy alto, se compite con módulos livianos y presencia donde está la visitación, ahí hay un esfuerzo importante.”¹⁸⁶

¹⁸⁴ Gerente B, 2013.

¹⁸⁵ Gerente A, 2013.

¹⁸⁶ Gerente A, 2013.

De la mano con la política de cambio de modelos de agencias, vino también la transformación de la empresa en temas mediáticos comerciales, en otras palabras, mercadeo de su marca y productos. Se inició con el mercadeo de su marca Kölbi para posicionar y eliminar así cualquier mala imagen que pudiera generar la marca ICE Celular, y para ello se tuvo que destinar recursos, aunque se reconoce que a nivel de gasto tal vez fue excesivo.¹⁸⁷

Sin embargo, estas circunstancias aumentaron enormemente los gastos, porque fueron millones de dólares que se han gastado en publicidad, esto antes no se necesitaba porque el ICE era monopolio.

*"(...) se aumentan enormemente los gastos porque (...) todos sabemos de los millones de dólares que se gastan en comercialización, publicidad en general, cosas que antes no se ocupan porque era monopolio."*¹⁸⁸

Un modelo al que se apostó en materia de comercialización es el de Operadores Móviles Virtuales; éste consiste en destinar "líneas móviles" para la venta de un tercero que se encargará de darles el contenido, y el ICE solo brinda esa capacidad de tráfico por sus redes tal y como lo indica el Gerente A:

*" (...)los operadores móviles virtuales es otra acción de cara al cliente, aunque incomprendida pero en un mercado internacional es muy claro, estos operadores toman cuotas de mercado potencial de los competidores que más nos preocupan y generan un ingreso marginal, sobre una base de costos menor."*¹⁸⁹

Para resumir las políticas aplicadas por el ICE para cumplir aspectos de servicio al Cliente y la comparación con la situación anterior, se adjunta la tabla 3.

¹⁸⁷ Gerente A, 2013.

¹⁸⁸ Fumero Paniagua, 2013.

¹⁸⁹ Gerente A, 2013.

Tabla N° 3: Políticas de Servicio al Cliente y Regulación, adoptadas por el Instituto Costarricense de Electricidad para cumplir las leyes LGT N° 8642 y LFM N° 8660

Agosto 2008-Mayo 2010	
Modelo bajo Monopolio	Políticas financieras adaptadas s la nueva ley
<p>Existencia de una Sub Gerencia de Clientes, adscrita a la Gerencia de Telecomunicaciones, con mayor atención y relevancia de temas técnicos. El cliente se ajustaba a lo que el ICE le ofrecía.</p> <p>El tema de atención al cliente en agencias era con un modelo tradicional poco flexible y sin variedad de servicios y puntos de atención limitados e incómodos y con costos onerosos.</p>	Creación de la Gerencia de Clientes, independiente de la Gerencia de Telecomunicaciones.
	La tecnología se adecua a los requerimientos del cliente. (Prevalece el cliente sobre el tema técnico).
	Mejora de la oferta comercial (venta de planes de telefonía móvil con servicios de valor agregado y dispositivos).
	Cambio del modelo tradicional de agencias a uno modular en puntos comerciales de alta concentración de personas.
	Cambio de marca de ICE Celular a Kölbi y gasto en publicidad para posicionarla.
Modelo de Operadores Móviles Virtuales para quitarle cuota comercial en potencia a los competidores, con ingresos marginales y costos menores.	

Fuente: Inferencia de la autora. Elaboración propia

4.3 Políticas en materia de gestión operativa

Para cumplir con las políticas propuestas, en cualquiera de las variables que este estudio abarca, indispensablemente, hay que aplicar cambios y realizar acciones en la gestión propia de la dinámica de la empresa, en otras palabras, en las actividades operativas o procesos de la empresa.

El ICE debía, según lo requerido por el nuevo marco legal, emprender acciones para mejorar los parámetros que solicita Sutel como completación de

llamadas, atención de averías, instalación de servicios, impuestos, así como lo dice don Abraham Madrigal:

“(...) a lo interno hubo que revisar procesos, estándares, las formas en que se atendía los servicios, para poder adaptarse a esta nueva situación”.¹⁹⁰

Para mantener y ampliar la penetración y participación en el mercado, se gestionó la arquitectura de empresa necesaria. Esto hace referencia a la puesta en marcha de proyectos de ampliación de la telefonía móvil (por ejemplo 3G) y la incorporación de valores agregados como la modalidad prepago, acceso a datos desde el móvil, entre otros).¹⁹¹

Aprovechando los beneficios que otorga la LFM, se reformó el reglamento interno de contratación administrativa, esto a la luz de las ventajas que ofrece la LFM N° 8660¹⁹² al ICE en materia de contratación administrativa:

“En procesos de contratación administrativa, se iniciaron esfuerzos que han sido ciclos de reforma normativa y ajuste en procesos de contratación, y se evidencia con los tiempos de proceso. Estamos lejos de los competidores por ser empresa pública, pero ya no estamos con licitaciones de 36 meses y ahora duran menos de la tercera parte. En esos meses y con la Ley N° 8660 en el capítulo de contratación, se desarrollaron vehículos de propósito específico y causales de contratos directos, no por proveedor único, que permiten mover y gestionar, especialmente, los procesos asociados a negocios en competencia, aunque, estos están bajo definición de cláusula de confidencialidad”.¹⁹³

Una política adoptada como parte del cambio en materia de contratación administrativa, fue la conformación de una Junta de Adquisiciones. Con esta medida

¹⁹⁰ Madrigal Soto, 2013.

¹⁹¹ Inferencia derivada de las entrevistas realizadas a los gerentes.

¹⁹² En el artículo 20 de la LFM, queda descrito el régimen actual del ICE en materia de Contratación Administrativa, según se caracterizó en el Capítulo II.

¹⁹³ Gerente A, 2013.

varía la forma de trabajo de tener una Junta Directiva, encargada de analizar y aprobar las adjudicaciones, está integrada por funcionarios de la misma institución, y la dinámica de funcionamiento es diferente y más ágil. El Gerente A, lo indica así:

*“La Junta de Adquisiciones, que fue otra acción de procesos con la aprobación de la Ley N° 8660. Se rompe el esquema de Junta Directiva que adjudicaba y se pasó a la de una Junta de Adquisiciones, integrada por funcionarios de planta y no directivos, operando con una dinámica diferente. Se sesiona cada vez que se requiere, no hay dietas, (y) hay mucha discusión, se redujeron los tiempos de proceso en instancias aprobatorias y es muy distinto en las posiciones de los miembros de Junta Directiva, a que el miembro (de la Junta de Adquisiciones) sea parte del mismo órgano para no afectar, y hay comuniones de intereses, están en la dinámica y conocen el negocio y no se cae en discusiones absurdas, por eso mismo se conoce la importancia de los temas. Con esto se reducen tiempos de procesos y se le dio continuidad en proceso permanente”.*¹⁹⁴

También, en materia de contratación administrativa, se cambió el uso de proveedores logísticos privados a la autogestión de algunas de estas actividades por parte de la empresa, con razonables resultados y costos inferiores.¹⁹⁵

Se aplicaron mecanismos financieros de propósito específico, explicados en el apartado financiero, permitidos ahora por la ley LFM para contratación administrativa, así como se empezó a manejar contrataciones directas y no solo por proveedor único que permiten mover y gestionar los procesos asociados a negocios en competencia¹⁹⁶.

Como transformación necesaria para ajustar nuevos procesos, se varió la estructura organizativa del sector telecomunicaciones creando primero una

¹⁹⁴ Gerente A, 2013.

¹⁹⁵ Gerente A, 2013.

¹⁹⁶ Gerente A, 2013.

subgerencia comercial, lo que a la postre dio paso a la nueva Gerencia de Clientes y de esta forma poder llevar a cabo el enfoque comercial, que se explicó en el apartado de Servicio al Cliente.¹⁹⁷

Otra medida importante en materia de cambio de procesos fue en materia de gestión de inventarios. Se empieza a concientizar sobre la necesidad de evitar el tener muchos stocks (inventario con alto costo), y a propiciar, el tener lo necesario para que no generen problemas de costos y pasivos, se busca evitar la revaluación y depreciación.¹⁹⁸

Para cumplir con lo requerido por el nuevo marco legal, el ICE, en el sector telecomunicaciones, ha tenido que adaptar equipos, preparar infraestructura física como salas de co-ubicación para permitir el ingreso de nuevos operadores e instalación de equipos de nuevos operadores, y brindar servicios de interconexión. Esto ha sido un tema delicado y lento porque el ICE debe hacer prevalecer, ante todo su bienestar, pero poco a poco se ha ajustado a lo que solicita la ley.¹⁹⁹

Por otro lado, la Alta Gerencia de Telecomunicaciones, debía tomar en consideración el tema de la regulación, para cumplir requerimientos de entes, como Sutel, de cara al servicio al cliente. Para este fin se creó una unidad especializada para tratar temas de interconexión. De cara a preparar y adaptar equipos (en

¹⁹⁷ Inferencia derivada de las entrevistas realizadas a los gerentes.

¹⁹⁸ Gerente A, 2013.

¹⁹⁹ Fumero Paniagua, 2013.

materia de gestión o procesos) e infraestructura física para permitir ingreso de nuevos operadores a las redes del ICE, según lo establece la ley²⁰⁰.

Se implementó, entonces, un área especializada en regulación, que combina personal de la Gerencia de Telecomunicaciones, del área legal y del área técnica, para discusión de las normativas sobre parámetros de medición y otros, que solicita la Sutel. De esta misma forma, se creó también un grupo especializado en análisis de lo que solicita el nuevo marco legal en temas de espectro.²⁰¹

Además de todo esto, se empezó en paralelo a realizar la valoración de riesgos de todos los procesos, proyectos, y actividades en general, tal y como lo solicita la Procuraduría General de la República de Costa Rica. Para medir los riesgos de la institución se empezó a aplicar el “Sistema Específico de Valoración de Riesgo Institucional, SEVRI”.²⁰²

En la tabla 4, se detalla el resumen y comparación de las políticas anteriores y las tomadas por el ICE en materia de procesos o gestión para acatar el marco legal en cuestión.

²⁰⁰ Madrigal Soto, 2013 y Fumero Paniagua, 2013.

²⁰¹ Madrigal Soto, 2013 y Gerente A, 2013.

²⁰² Gerente B, 2013.

Tabla N° 4: Políticas para su gestión (procesos), adoptadas por el Instituto Costarricense de Electricidad para cumplir las leyes LGT N° 8642 y LFM N° 8660

Agosto 2008-Mayo 2010	
Modelo bajo Monopolio	Políticas financieras adaptadas a la nueva ley
<p>Operador único, con apego total a la Ley N° 7494 de Contratación Administrativa y aprobación de la adquisición de bienes y servicios por medio de la Junta Directiva del ICE, con procesos de mucho tiempo y trámite. Gestión de algunas actividades por parte de empresas contratadas que generaban alto costo. Tenencia de gran stock de equipos y repuestos, todo bajo el comando de la Gerencia General.</p>	<p>Acciones para mejora de cumplimiento de parámetros requeridos por la Sutel así como para pago de impuestos.</p>
	<p>Gestión de la arquitectura de empresa para mantener y ampliar la penetración y participación del mercado.</p>
	<p>Reforma del Reglamento Interno de Contratación Administrativa del ICE, a la luz de las facilidades otorgadas por al LFM.</p>
	<p>Creación de la Junta de Adquisiciones para la adjudicación en materia de contratación administrativa.</p>
	<p>Inicio de la autogestión de algunas labores que anteriormente eran contratadas a proveedores logísticos privados bajando costos.</p>
	<p>Aplicación de vehículos financieros de propósito específico y manejo de contrataciones directas para gestionar negocios en competencia.</p>
	<p>Implementación de cambio en infraestructura organizacional, para crear la nueva Gerencia de Clientes.</p>
	<p>Mejora en la gestión de inventarios para evitar los grandes stocks que generan problemas de costos y pasivos, se busca evitar la revaluación y depreciación de bienes.</p>
	<p>Adaptación de equipos, preparación de infraestructura física como salas de co- ubicación, para el ingreso de nuevos operadores e instalación de equipos de nuevos operadores, y brindar servicios de interconexión.</p>
	<p>En materia de regulación, se crean las unidades especializadas para temas de interconexión, regulación y espectro.</p>
<p>Inicio de la Gestión con SEVRI</p>	

Fuente: Inferencia de la autora. Elaboración propia

4.4 Políticas en materia de recursos humanos

La Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones N° 8660, establece en sus artículos 16 y 34 lineamientos en materia de autonomía de la administración del recurso humano y rendición de cuentas, respectivamente.

Todos los Gerentes entrevistados, coinciden en que es, en este campo, en donde se han presentado los mayores problemas en la ejecución por diversos motivos, como poco tiempo para alcanzar metas, resistencia al cambio más marcada al involucrar, directamente, temas de los funcionarios, la cultura de la institución, y mala implementación o comunicación del fondo de las políticas. Es, por todo esto, que, aunque las políticas en esta materia se aplicaron, no todas han dado resultados de manera completa o exitosa.

A la luz de las posibilidades que otorga la Ley LFM, artículo 20, se realizó un análisis de puestos para identificar los claves y funcionarios estratégicos a efectos de la aplicación de políticas de retención de ese personal y potenciar los puestos claves de la empresa.²⁰³

Mientras tanto, para la transferencia de conocimientos, sobre todo de puestos claves y en casos de capacitaciones muy estratégicas y personal que se retira de la

²⁰³ Inferencia derivada de las entrevistas realizadas a los gerentes.

institución, se han tomado medidas que permiten propagar y reproducir entre los funcionarios los conocimientos adquiridos.²⁰⁴

Una política aplicada fue de cambios en materia de reclutamiento de personal, dando mayor énfasis a la contratación de funcionarios expertos en servicio al cliente, sobre todo frontales de servicio, y se realizaron análisis de valoración y verificación de competencias salariales, así como la creación de incentivos a funcionarios de servicio al cliente.

“(…) se pidió a Recursos Humanos, cambiar radicalmente el tema del reclutamiento de personal, para que se orientara más a gente con experticia para atender al cliente, para ser vendedor, lo que son los frontales. Y un tema que se retomó fue el de crear incentivos para los vendedores, de eso se hicieron varios planes pilotos con vendedores de servicios empresariales.”²⁰⁵

También, se tomaron acciones para fortalecer el desarrollo de competencias de cara al mercado competitivo; que los funcionarios mejoraran aquellas capacidades y actitudes que potenciaran su mejor desempeño, de cara al nuevo entorno en el que se iban a desarrollar como trabajadores.²⁰⁶

La Alta Gerencia adoptó la creación del Proyecto de Evaluación del Desempeño de altos funcionarios y mandos medios, para sustentar la rendición de

²⁰⁴ Madrigal Soto, 2013.

²⁰⁵ Madrigal Soto, 2013.

²⁰⁶ Gerente A, 2013.

cuentas de la institución (plan piloto), sin embargo, a criterio de los Gerentes esto no resultó en mayores resultados.²⁰⁷

A su vez, con base en el artículo 36 de la LFM, se aplicaron políticas de confidencialidad. El ICE inició con una serie de acciones dirigidas a mantener sus datos en privado, un ejemplo de ello es la emisión de la nota del ICE N° 01050-0655-2008, donde exhorta a sus empleados a cumplir con esta nueva disposición.

En la tabla 5, se aprecia el resumen de estas políticas y la comparación con el contexto anterior a la nueva reglamentación legal.

²⁰⁷ En promedio, los entrevistados opinaron que se no se aplicó ni poco ni mucho, según sus criterios expuestos en las respectivas entrevistas. Inferencia derivada de los resultados de las tablas de Likert de entrevistas realizadas a los gerentes.

Tabla N° 5: Políticas en Recurso Humano adoptadas por el Instituto Costarricense de Electricidad para cumplir las leyes LGT N° 8642 y LFM N° 8660

Agosto 2008-Mayo 2010	
Modelo bajo Monopolio	Políticas financieras adaptadas a la nueva ley
<p>Contratación de puestos según cantidad de plazas creadas y disponibles en el presupuesto de la Institución. Capacitación sin transferencia de conocimientos nuevos a otros funcionarios afines y partida de funcionarios sin dejar entrenados a otros para su remplazo en las labores, sobre todo estratégicas. Reclutamiento de empleados con enfoque en lo técnico. Información de la Institución de carácter público y funcionarios con poco control de sus resultados.</p>	Identificación de puestos claves y funcionarios estratégicos para la empresa, su potenciación y retención respectivamente.
	Transferencia de conocimiento en funcionarios.
	Cambios en materia de reclutamiento de personal con enfoque a servicio al cliente y ventas.
	Incentivos al personal de servicio al cliente y ventas.
	Fortalecimiento del desarrollo de competencias de los funcionarios de cara al mercado en competencia.
	Valoración y verificación de competencias salariales.
	Evaluación del Desempeño de jefaturas para propiciar y sustentar rendición de cuentas.
Se iniciaron las políticas de Confidencialidad.	

Fuente: Inferencia de la autora. Elaboración propia

5. Los problemas surgidos en la formulación de las Políticas para atender la LGT y la LFM

Había limitantes a la hora de realizar el proceso de toma de decisión y sobre todo para iniciar la implementación de las acciones dirigidas a paliar los objetivos que perseguía la alta administración. Se presentaron problemas a la hora de adoptar e implementar las políticas dirigidas a dar cumplimiento al nuevo marco legal del ICE.

El primer problema señalado por la mayoría de los entrevistados (tanto Gerentes como Jefaturas, así como el experto) es que la aplicación de las acciones destinadas por acatar el nuevo marco legal dentro del entorno de la empresa, se hizo sin contemplar un proceso de ajuste o de transformación. En palabras del señor Abraham Madrigal:

“(...) se cometió un error histórico, que fue que no se dio una gradualidad de la apertura, lo que no le permitió al ICE prepararse con suficiente anticipación (...)”²⁰⁸

En los procesos de transformación de los mercados de la industria de las telecomunicaciones, se ha actuado con gradualidad, tardando hasta 10 años, sobre todo en lo que refiere a las implementaciones técnicas.²⁰⁹

Asimismo, como parte de esa falta de tiempo y debido a problemas internos de la Institución no se cuenta con un facturador que mejore y agilice de manera competitiva la venta de nuevos servicios, nuevos paquetes y las formas de cobrar. Este tema se vuelve relevante por las condiciones que se deben propiciar para enfrentar un ambiente de competencia y sostener los nuevos servicios dentro del mismo.²¹⁰

La cultura interna dentro del ambiente del ICE, también resultó ser un agravante a la hora de decidirse o implementar acciones, para cumplir con las obligaciones de la empresa. Los actores internos (modelos de organización y

²⁰⁸ Madrigal Soto, 2013.

²⁰⁹ Fumero Paniagua, 2013 y Gerente A, 2013.

²¹⁰ Fumero Paniagua, 2013.

soporte interno así como empleados y otros actores inclusive la alta gerencia²¹¹), en el periodo en observación, permanecían en estado de negación ante el tema del cambio de monopolio a competencia.

El hecho de que no se aceptara del todo ese cambio en el estatus de la Institución, contribuyó a que no existiera interés de los empleados por conocer si se estaba adoptando²¹² y qué se estaba adoptando en la alta gerencia, para cumplir la ley. Lo recalca el Gerente A:

“(...) la cultura a lo interno siguió en la negación y esto hizo daño, y esto condicionaba mucho, (...), esa negativa de los modelos de organización y soporte interno, y sobre los cuales el ICE no ha hecho mayor ajuste, (...) y esto no es tema de tener o no sensibilidad se debe procurar la continuidad de la empresa en el tiempo y el ICE en esta materia está retrasado.”²¹³

Otra contrariedad en el proceso en estudio, fue que en el ICE no se contaba en aquel momento, con procesos formales de comunicación desde la Alta Administración hacia los mandos medios y funcionarios y viceversa, lo que dificultó la retroalimentación mutua. Bien lo señala el Lic. Guillermo Sáenz al indicar que:

“(...) mucho personal pudo aportar más conocimientos, mejores alternativas de solución (...), pero ese conocimiento no fue impartido.”²¹⁴

²¹¹ Madrigal Soto, 2013.

²¹² Retana Palma, Marco, entrevista de Diorella Sáenz Fernández. *La planificación e implementación de políticas institucionales del ICE Telecomunicaciones, para el cumplimiento de las leyes N° 8642 LGT y N° 8660 LFM* (25 de abril de 2013).

²¹³ Gerente A, 2013.

²¹⁴ Sáenz Ramírez, Guillermo, entrevista de Diorella Sáenz Fernández. *La planificación e implementación de políticas institucionales del ICE Telecomunicaciones, para el cumplimiento de las leyes N° 8642 LGT y N° 8660 LFM* (29 de abril de 2013).

Hay que apuntar, también, que durante el período en estudio se presentaron algunos problemas ajenos al control de la alta gerencia del ICE, como por ejemplo, el terremoto de Cinchona; hechos que desviaban la atención del problema de cambio de marco legal, e influían en que no se lograra la realización de algunas actividades planeadas.²¹⁵

Un punto que influyó negativamente, -y que demás está decir, que desde hace muchos años se presenta esta tendencia-, es que las autoridades del ICE se escogen en muchos casos por asuntos políticos y no tanto por capacidades técnicas.

*“Algo que ha faltado es la independencia política, que no está establecida en ninguna parte, es condescendencia de las autoridades a los gobiernos que las nombran. Pero antes debe prestar la fidelidad a la empresa y no el compromiso con presidentes, esto no se ha hecho bien, esto es de lo más importante. (...) Ha habido nombramientos políticos más que técnicos y que se han escogido figuras que no responden a los puestos de liderazgo, que son puestos que han estado influenciados por cuestiones políticas, más que por lo que debió haber determinado la escogencia de esos puestos”.*²¹⁶

El ICE necesita despolitizarse y así sus resultados van a ser más independientes de los requerimientos gubernamentales y políticos y van a obedecer más a los requerimientos técnicos del mercado. Según lo recalca el Gerente A, el ecosistema interno del ICE es político y complejo y se caracteriza por una atomización política influyente.²¹⁷

²¹⁵ Madrigal Soto, 2013.

²¹⁶ Fumero Paniagua, 2013.

²¹⁷ De esta manera, el Gerente A llama a los actores que se interrelacionan en el entorno del ICE. Gerente A, 2013.

Otro problema que se observó de aquel momento, fue que la clase política con más poder y más mediáticas, que impulsó el proceso de apertura del mercado de las telecomunicaciones, también, eran la promotora de las transformaciones de ese mercado, según sus requerimientos y, tenía el control de los círculos de poder, por ende, permeaba los entes regulatorios importantes; esto condicionaba la toma de decisión política en el ámbito de las telecomunicaciones del país.²¹⁸ Entonces, el ICE tuvo que enfrentar conflictos con los entes de regulación, que potenciaban la competencia acelerada.

Como parte de la problemática planteada unos párrafos atrás de la cultura interna, muchos de los cambios que se pretendían realizar en el campo del Recurso Humano (salarios, contrataciones, retención de personal, rendición de cuentas), no encontraron eco entre los funcionarios y otros actores internos del ICE sobre todo por el sentimiento de que atentaban contra su “statu quo”²¹⁹.

Para aprovechar las condiciones que presentaba la LFM, sobre la autonomía que se le concede a la Institución en materia de contratación de funcionarios, se llevó a cabo la contratación de más funcionarios institucionales de los que se debió. La planilla creció desmedidamente²²⁰ y eso no permitía seguir la política de control de gastos, tal como lo reitera el Ing. Marco Retana Palma:

²¹⁸ Gerente A, 2013.

²¹⁹ Madrigal Soto, 2013.

²²⁰ El Jefe 2 dejó clara esta posición al indicar que “*Se creció la planilla desmedidamente y sin justificación poniendo hoy al ICE en situación económica muy complicada*”. Jefe 2, (anónimo), entrevista de Diorella Sáenz Fernández. *La planificación e implementación de políticas institucionales del ICE Telecomunicaciones, para el cumplimiento de las leyes N° 8642 LGT y N° 8660 LFM* (17 de mayo de 2013).

“Había que bajar gastos, pero (se) hizo todo lo contrario. Por ejemplo la planilla subió bastante, y parte de esa acción es lo que nos tiene actualmente en esta crisis, se crearon muchas estructuras organizacionales, muchas gerencias, muchas divisiones y se aprobaron un montón de plazas y lo veo ese error estratégico (...), se reorganizó la estructura pero a un costo muy alto.”²²¹

A modo de resumen, de seguido se adjunta la tabla N°6, con los principales problemas que enfrentó el ICE sector telecomunicaciones en el proceso de toma de decisión, adopción e implementación de medidas para cumplir la LGT y la LFM, explicados en los párrafos anteriores.

Tabla N° 6: Principales problemas enfrentados por el ICE Telecomunicaciones en el proceso de toma de decisión, adopción e implementación de políticas para cumplir la LGT y la LFM
Agosto 2008-Mayo 2010
Proceso de apertura del mercado acelerado sin proceso de ajuste gradual para el ICE Telecomunicaciones.
Problemas con el facturador del ICE, para agilizar venta y cobro de servicios.
Problema de cultura con los actores que se interrelacionan en el entorno del ICE y la situación de negación de la apertura del mercado de telecomunicaciones.
Problemas de comunicación formales de alta gerencia, mandos medios y funcionarios.
Problemas ajenos al control de la alta gerencia que influyen en la no consecución de metas propuestas para el tema de la apertura.
Politización del ICE y escogencia de autoridades por temas políticos y no por capacidades técnicas.
Influencia de la clase política más poderosas en entes regulatorios y de fiscalización.
Poco avance en cambios propuestos en materia de Recuso Humano, por rechazo de funcionarios y otros actores a lo interno del ICE.
Crecimiento desmedido de planilla.

Fuente: Elaboración propia

²²¹ Retana Palma, 2013 y Jefe 2, 2013.

6. La permeabilidad del plan estratégico a los mandos medios y funcionarios del ICE

La alta gerencia del sector telecomunicaciones trabajó en la realización de un plan estratégico, que reunía las principales políticas dirigidas a empezar a cumplir las recién promulgadas leyes LGT y LFM.

Estos funcionarios tenían a mano los resultados de los análisis previos a la entrada en vigencia de esa legislación y, por ende, de la competencia, así como tenían claras las políticas y las metas que se querían obtener y se debían implementar en la dinámica de trabajo de la institución.²²²

Sin embargo, (y así lo reconocen varios de los mandos medios entrevistados para este estudio), los contenidos de los análisis realizados por la empresa y sobre todo los que se realizaron con más acercamiento a la etapa de la apertura comercial, eran desconocidos para la gran mayoría de funcionarios de la Institución, y también, resultaban desconocidos los planes de mitigación que se adoptaban en la empresa o si estos se habían puesto en marcha.²²³

Esta confidencialidad iba más allá de lo expuesto en la nota emitida por el ICE N° 01050-0655-2008, porque ni siquiera bajó a los mandos medios ni funcionarios; no todos estaban enterados de la estrategia que se estaba adoptando:

²²² Según se puede desprender de las entrevistas realizadas a Abraham Madrigal, al Gerente A y al Gerente B de la pregunta “si conocía las nueva estrategia asumida por el ICE Telecomunicaciones para cumplir con el nuevo marco legal”, los tres contestaron afirmativamente.

²²³ Chacón, L. Op. Cit, 2008.

*"(...) porque el compartir la estrategia, ésta podía llegar a todos lados, a la competencia, también a personajes políticos que la mal usarían y se debía cuidar la organización por medio de filtros y de la confidencialidad y así evitar un terrorismo industrial. Para ello había un manejo de información para defender los intereses de la empresa. Había un protocolo no escrito de manejo de la información, para esa defensa de los intereses de la empresa y se aplicó, a veces con exceso, el uso de la confidencialidad, pero con esa justificación."*²²⁴

Se puede afirmar, que si bien, se trabajó en la realización de un plan estratégico para el Sector Telecomunicaciones, conforme los estudios realizados y, según las consultorías contratadas, sumándole a esto que la apertura del mercado, los funcionarios no estaban enterados de lo que contenía este plan, solamente lo conocía la Administración Superior, para evitar fuga de información sensible que fuera a afectar los intereses de la empresa.

Cabe resaltar que, solo el grupo de gerentes entrevistados, opina que los cambios que generó el nuevo marco legal fueron abruptos, pero que, en medio de los problemas que esto pudo generar y del proceso de adaptación, la nueva estrategia ha dado resultados aceptables.

Mientras que, en los mandos medios entrevistados, uno indicó que conocía poco esa estrategia, otros dos dijeron que no la conocían ni mucho ni poco solamente uno dijo que la conocía mucho.²²⁵ Este último jefe, por motivos de sus funciones, durante el período en observación", realizaba una serie de tareas en

²²⁴ Gerente A, 2013.

²²⁵ Jefe I, (anónimo), entrevista de Diorella Sáenz Fernández. *La planificación e implementación de políticas institucionales del ICE Telecomunicaciones, para el cumplimiento de las leyes N° 8642 LGT y N° 8660 LFM* (25 de abril de 2013). Esta apreciación se basa en las escalas de Likert de las entrevistas.

coordinación con la alta gerencia, lo que le dio un acceso mayor al Plan de Estrategia mencionado. El licenciado Guillermo Sáenz hace hincapié en que:

“Si existía una estrategia, estaba muy bien guardada. Por aspectos de confidencialidad nunca llegó a nivel de conocimiento de niveles más bajos, entonces no era de conocimiento de todo el mundo, (...) el grupo que eventualmente podía tener conocimiento era un grupo muy reducido.”²²⁶

Así las cosas, en el ICE en aquel momento y aún en la actualidad, hay una mala comunicación hacia todas las áreas y, en general, hacia toda la población del ICE, esto lo recalca el Jefe 2:

“Una deficiente estrategia de comunicación hacia todas las áreas principalmente las que más impactaba la ley y en general hacia toda la población de ICE”.²²⁷

En el reportaje del Semanario Universidad citado en apartados anteriores, se afirma esta teoría, indicando que nadie conocía ni los estudios previos ni si se estaban llevando a cabo acciones dirigidas a mitigar los cambios en el tema del monopolio y los nuevos desafíos que el sector telecomunicaciones de la empresa afrontaba en aquella época.²²⁸

En conclusión, el Instituto Costarricense de Electricidad, en el sector telecomunicaciones, dio inicio al proceso de cambio de monopolio a competidor y con nuevo marco regulador, con políticas que se adoptaron en la alta gerencia, pero que no estaban tan claras entre los mandos medios y funcionarios más bajos; esto a

²²⁶ Sáenz Ramírez, 2013.

²²⁷ Jefe 2, 2013.

²²⁸ Chacón, L. Op. Cit, 2008.

la larga, originaba una especie de desorientación a la hora de realizar acciones específicas para cumplir todas y cada una de esas políticas.

7. Políticas concretadas antes del mes de mayo 2010

La mayor cantidad de logros para acatar el nuevo marco legal del ICE, se puede deducir de las entrevistas realizadas, que se obtuvieron en materia de contratación administrativa y administración financiera, debido a que son beneficios para la institución, que ayudaron a agilizar procesos de adquisición de bienes y servicios.

Como una gran parte del acatamiento de las leyes LGT y LFM, está el cambio de monopolio a operador competidor en el mercado de las telecomunicaciones en Costa Rica, muchas de las políticas se enfocaron en ello y en que la empresa prevalezca.

La creación y aplicación de mecanismos financieros o vehículos de propósito específico para mejorar temas de ingresos, costos y liquidez, así como el hecho de no limitarse al alcance de las Ley N° 8131 de Administración Financiera y de Presupuestos Públicos permitió en la coyuntura en estudio, tener uno de los más altos índices de inversión.

También, se concretó la creación de la Gerencia de Clientes para dar énfasis al tema comercial y de servicio al cliente; asociado a ello, se logró implementar el lanzamiento de la marca Kölbi e iniciar su posicionamiento y de esta forma cambiar

la vieja imagen que tenían los clientes, sobre la marca ICE Celular. Kölbi se apostó como una marca más amigable, atractiva y fresca.

Como apoyo en la elaboración del reglamento de la LFM y de reglamentos de la Sutel, se incorporaron grupos de trabajo para este fin, así como la creación de grupos de regulación, interconexión y espectro para asegurar que el ICE actuara conforme la ley, pero defendiendo lo que, también por ley, le corresponde.

Para hacer tangibles todas las metas trazadas, se logró la elaboración del conjunto de políticas por adoptar para enfrentar el nuevo marco legal del ICE, en el periodo en estudio, o Plan Estratégico.

Retomando lo que se mencionó al principio de este apartado, el ICE Sector Telecomunicaciones, mejoró los procesos y tiempos de contratación administrativa, así como la creación de la Junta de Adquisición; todas estas medidas permitieron agilizar los procesos de contratación y bajo estos cambios se logró poner en operación la red 3G, misma que se hizo bajo las nuevas reglas de contratación administrativa que otorgaba la LFM. Al mismo tiempo, se alcanzó una gran inversión y fortalecimiento de infraestructura (red móvil) para poder enfrentar a la competencia.

En la tabla 7, se resumen las políticas del plan estratégico del ICE sector telecomunicaciones, que se lograron concretar y finalizar antes del mes de mayo 2008.

Tabla N° 7: Políticas del plan estratégico del ICE sector telecomunicaciones, que se lograron concretar y finalizar antes del mes de mayo 2008.

Agosto 2008-Mayo 2010
Creación y aplicación de mecanismos financieros para mejora de ingresos, control costos y manejo de liquidez entre otros.
Creación de la Gerencia de Clientes.
Lanzamiento de la marca Kölbi.
Apoyo de grupos de trabajo ICE para la elaboración del reglamento de la LFM y reglamentos de la Sutel.
Elaboración de un Plan Estratégico para responder a los requerimientos del nuevo marco legal.
Mejoras en procesos y tiempos de contratación administrativa y creación de la Junta de Adquisiciones.
Entrada en operación de la red 3G, más rápido debido a nuevas reglas de contratación administrativa.
Creación de grupos de apoyo para temas de regulación, interconexión y espectro en el ICE.
Altos índices de inversión y también fortalecimiento de la infraestructura móvil.

Fuente: Elaboración propia

Es importante acotar que, cuando la Alta Gerencia del ICE, sector telecomunicaciones, emprendió la labor de adoptar políticas para acatar los requerimientos de las leyes LGT y LFM, lo hizo con la consigna de que sus resultados fueran exactamente para cumplir lo que ese nuevo marco legal pide; sin embargo, aunque varias de esas políticas sí se implementaron en su totalidad, los resultados no fueron los esperados.²²⁹

²²⁹ Un claro ejemplo es la Creación de la Gerencia de Clientes para fortalecer el enfoque a este, pero a criterio de la mayoría de entrevistados esto no se logró de la forma que se esperaba y mas bien, la atención al cliente ha sido un punto débil. Inferencia derivada de las entrevistas realizadas a los gerentes y mandos medios.

Inclusive, algunas políticas no se realizaron al cien por ciento o se le realizaron variaciones en el proceso de su implementación, al final los resultados no fueron tan positivos.²³⁰

8. Las políticas adoptadas y el cumplimiento del marco legal compuesto por las leyes LGT y LFM

Tal y como se ha apuntado en los apartados anteriores, lo más relevante que le generó el marco legal conformado por la Ley General de Telecomunicaciones N° 8642 y la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones N° 8660, al Instituto Costarricense de Electricidad, fue el cambio de ser monopolio del Estado costarricense en materia de telecomunicaciones a ser el operador comercial de carácter estatal en competencia con otras empresas en el país.

Para el ICE, más allá de cumplir ese nuevo marco legal para apegarse a lo que debe hacer, empezó a cumplirlo para sobrevivir a ese cambio de estatus y a la llegada de otras operadoras de telecomunicaciones, que en definitiva, le iban a quitar una tajada de sus clientes, por tanto, sus ingresos se verían afectados y hasta su estabilidad.

²³⁰ Un caso de una medida que no se concretó tal y como se creó, pero, que obtuvo algunos resultados que no fueron los esperados, fue en materia de contratación del recurso humano, donde la planilla creció de forma desproporcionada, según indican la mayoría de los Mandos Medios. Inferencia derivada de las entrevistas a esos funcionarios.

En los artículos en que se le solicita al Instituto presentar datos o índices a Sutel, pago de cánones, brindar información sobre servicios o cumplir con las obligaciones ahí expuestas (como lo que se solicita en el Capítulo II de la LGT), el ICE lo que ha realizado es un acato a la legalidad, siguiendo la estrategia propuesta por el Gobierno de la República, con ayuda de reglamentos y Planes de estrategia específicos (como el Plan Nacional de Telecomunicaciones, el de Frecuencias).

No obstante, por lo apresurado que ha sido el proceso de apertura, o por lo menos así lo resienten las autoridades del ICE, según se puede desprender de las entrevistas realizadas, y por el proceso de la aceptación y acomodo al cambio, en algunas ocasiones, se han presentado discusiones alrededor de algunos temas en materia de cumplimiento.

Un ejemplo de esto es cuando el ICE, en el año 2009, retuvo el pago del canon de frecuencias establecido en la LGT artículo 63²³¹ o cuando se ha entrado en controversias por contratos de interconexión con otros operadores; sin embargo, en los casos presentados en su mayoría logran alguna salida a la disyuntiva.²³²

Más allá de esos casos, las autoridades de la Alta Gerencia del ICE en el sector telecomunicaciones sí han respondido, en general, al cambio de legislación y han dispuesto políticas para cumplir las obligaciones, así como para promover

²³¹ Cordero, C. (30 de noviembre de 2009). "ICE paga bajo protesta a Sutel". El Financiero. Recuperado el 04 de junio del 2013, de http://www.elfinanciero.com/ef_archivo/2009/noviembre/29/tecnologia2161758.html

²³² Agüero, M. (14 de setiembre del 2011). "Claro afirma que ICE ya accedió a firmar contrato). La Nación. Recuperado el 04 de junio del 2013, de <http://www.nacion.com/2011-09-14/ElPais/claro-afirma-que--ice-ya-accedio-a-firmar-contrato--.aspx>

acciones que ayuden a perdurar sobre la competencia y aprovechar los nuevos beneficios adquiridos.

El problema, entonces, es que la forma de realizarlo, la cultura interna y los actores del ICE (tales como funcionarios, sindicatos, altos mandos) y la falta de comunicación en lo que ha obstaculizado la buena implementación de todo ese engranaje de medidas propuestas para cumplir con el nuevo marco legal y de lograr que los mandos medios y demás funcionarios lo sepan, comprendan y apoyen.

A criterio de los funcionarios con cargos de mando medios, lo que llegaron a conocer en la coyuntura en estudio, del conjunto de políticas o plan estratégico para acoplarse al nuevo marco legal no logró aplicarse en su totalidad tal y como se buscaba y por motivos ya comentados de falta de comunicación, información o simplemente porque no estaban convencidos de que esas eran las mejores opciones, no se logró cumplir el cometido al cien por ciento²³³.

9. Hallazgos cuantitativos de la planificación de políticas del ICE

Del resultado de las entrevistas realizadas a los gerentes y a los mandos medios, se detallan los resultados cuantitativos de éstas. Las tablas adjuntas se realizan bajo el modelo de escalas de Likert, que especifica el nivel de acuerdo o desacuerdo con las afirmaciones hechas a los funcionarios en cuestión.

²³³ Inferencia derivada de las entrevistas realizadas a los mandos medios.

9.1 Resultados de entrevistas a los gerentes

Conviene recordar que la cantidad de entrevistados, en la categoría de gerentes, son tres funcionarios, estos ejercían tal puesto durante el período en observación. La siguiente tabla corresponde a una serie de afirmaciones en las que el entrevistado señala si está de acuerdo con los planteamientos o no.

Tabla N° 8: Conocimientos generales del marco legal del ICE			
	Sí	No	Mo ²³⁴
Con anterioridad conocía usted el marco legal que le imponía la Ley N° 449 de Creación del ICE a esa Institución?	2	1	2
Conocía usted la estrategia utilizada por el ICE Telecomunicaciones para cumplir con lo que la citada Ley N° 449 le dictaba al ICE?	3		3
De esa estrategia, considera usted que la misma era eficaz para el cumplimiento de la Ley N° 449?	3		3
Sabía usted cómo cambió el marco legal que rige las telecomunicaciones en Costa Rica?	3		3
Conocía la Ley Gral. de Telecomunicaciones N° 8642?	2	1	2
Conocía la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones N°8660)	3		3
Conocía usted la nueva estrategia asumida por el ICE Telecomunicaciones para cumplir con ese nuevo marco legal de las leyes N° 8660 y N° 8642?	3		3

Fuente: Elaboración propia

En segunda instancia, se les solicitó a los gerentes responder sobre el análisis de la aplicación (implementación) de las políticas o acciones en el ICE para cumplir con el nuevo marco legal. Para ello, se les facilitó la siguiente escala:



²³⁴ Moda estadística.

Tabla N° 9: Conocimiento de gerentes sobre la aplicación de políticas en el ICE							
Afirmaciones	1	2	3	4	5	\bar{X}^{235}	Mo ²³⁶
En el ICE sector Telecomunicaciones se propició una buena rendición de cuentas por parte de funcionarios y jefes.	0	1	1	0	1	3	NA
Las acciones o políticas asumidas por el ICE Telecomunicaciones para cumplir el nuevo marco legal, promovieron el fortalecimiento de la Institución frente a la competencia.	0	0	0	2	1	4	4
Las políticas o acciones implementadas en el ICE realmente cumplían con lo que las leyes N° 8660 y N° 8642 indican.	0	0	0	3	0	4	4
Al momento de decidirse por esas acciones como forma de lograr el cumplimiento de las leyes N° 8660 y N° 8642, las autoridades competentes del ICE Telecomunicaciones conocían plenamente el marco legal y su alcance	0	0	0	3	0	4	4
El ICE Telecomunicaciones, a partir de la promulgación de las leyes N° 8660 y N° 8642 y la apertura del mercado de Telecomunicaciones en Costa Rica, tomó real conciencia de lo que iba a suceder en el campo de las telecomunicaciones en el país.	0	0	0	2	1	4	4
Todos los funcionarios del Sector Telecomunicaciones del ICE estaban enterados completamente de la estrategia adoptada por el ICE Telecomunicaciones para afrontar el nuevo marco legal que lo rige.	0	0	3	0	0	3	3
Todos los funcionarios del Sector Telecomunicaciones del ICE estaban comprometidos completamente con la estrategia adoptada por el ICE Telecomunicaciones para afrontar el nuevo marco legal que lo rige.	0	0	2	1	0	3	3
El tema de la confidencialidad o secreto industrial, comercial o económico de las actividades del ICE Telecomunicaciones interfirió con la comunicación e implementación de las acciones o políticas adoptadas por la Institución para cumplir con el nuevo marco legal.	0	1	1	0	1	3	NA

Fuente: Elaboración propia

²³⁵ Promedio estadístico

²³⁶ Moda estadística

9.2 Resultados de entrevistas a los mandos medios

La cantidad de funcionarios entrevistados de esta categoría son cuatro, a los que se les solicitó responder, según la escala presentada anteriormente, sobre el análisis de la planificación en implementación de políticas o acciones en el ICE, dirigidas a cumplir el nuevo marco legal.

Tabla N° 10: Conocimiento de mandos medios sobre la aplicación de políticas en el ICE							
Afirmaciones	1	2	3	4	5	X	Mo
Conocía usted el marco legal que le imponía la Ley N° 449 de Creación del ICE a esa Institución?	0	0	1	3	0	4	4
Cómo cree usted que el ICE cumplía con lo que le dictaba el marco legal de la Ley N° 449?	0	0	0	4	0	4	4
Había oído mencionar la Ley General de Telecomunicaciones N° 8642 y la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones N° 8660?	0	0	1	3	0	4	4
Conocía usted el marco legal que la Ley N° 8642 y la Ley N° 8660 le imponen al ICE en la actualidad?	0	1	3	0	0	3	3
Conocía la estrategia del Sector Telecomunicaciones del ICE dirigida a implementar algún tipo de políticas o acciones para cumplir con las Leyes N°8642 y N°8660	0	1	2	1	0	3	3
Considera usted que esa Estrategia se aplicó tal y como se buscaba	0	2	2	0	0	3	NA
Cree usted que todos los funcionarios del Sector Telecomunicaciones del ICE estaban enterados completamente de la estrategia adoptada por el ICE Telecomunicaciones para afrontar el nuevo marco legal que lo rige	2	1	1	0	0	2	1
Sabe usted si en el Sector Telecomunicaciones implementó algún tipo de políticas o acciones para cumplir con las Leyes N°8642 y N°8660	0	2	1	1	0	3	2

Fuente: Elaboración propia

Posteriormente, se les consultó sobre la aplicación de las políticas institucionales que el ICE, Sector Telecomunicaciones, adoptó para cumplir con las LGT y la LFM. Se les presentaron las afirmaciones, y los funcionarios respondían con base en la escala descrita.

Tabla N° 11: Consideraciones de los mandos medios sobre la aplicación de políticas en el ICE

Afirmaciones	1	2	3	4	5	X̄	Mo
Cree usted que esas políticas o acciones que se implementaron lograron preparar bien al ICE para la apertura del mercado de telecomunicaciones	0	0	4	0	0	4	4
Considera que las políticas o acciones implementadas por el ICE para cumplir las Leyes N° 8642 y N° 8660 beneficiaban a los clientes para que sigan prefiriendo los servicios de telecomunicaciones del ICE	0	1	2	1	0	3	3
Considera usted que esas políticas o acciones eran suficientes para cumplir con todo lo que piden las Leyes N°8642 y N°8660	0	2	1	1	0	3	2
Considera usted que el ICE Telecomunicaciones, a partir de la promulgación de las leyes N° 8660 y N° 8642 y la apertura del mercado de Telecomunicaciones en Costa Rica, tomó real consciencia de lo que iba a suceder en el campo de las telecomunicaciones	0	0	3	1	0	3	3
Considera usted que esas políticas o acciones realmente ayudan a cumplir con todo lo que piden las Leyes N°8642 y N°8660	0	1	3	0	0	3	3

Fuente: Elaboración propia

10. Conclusiones

- Cuando las leyes N° 8642 LGT y N° 8660 LFM entraron en vigencia, el ICE sector Telecomunicaciones, inició un proceso para ajustarse a ese nuevo marco legal. Para ello realizó ajustes que incluía incorporar los resultados de todos aquellos análisis previos que se habían llevado a cabo para prepararse ante una eventual apertura del mercado de telecomunicaciones.
- Con el cambio del marco legal para el Sector Telecomunicaciones de Costa Rica, y para el ICE, lo más radical que se presentó fue la apertura del mercado y el efecto más importante en el Instituto fue el dejar de ser el operador de

telecomunicaciones monopólico en el país, para convertirse en un operador estatal en competencia.

- Como muchos de los cambios en la ley, sobre todo en la N°8660 LFM, son para agilizar acciones del ICE Telecomunicaciones como Contratación Administrativa, administración financiera, entre otras, y al crear esa regulación especial para el Instituto, éste trata de acoplarse al nuevo marco legal aprovechando estas nuevas directrices.
- Como la ley N° 8660 LFM en el artículo 36, le da la potestad al ICE Telecomunicaciones, de mantener su información confidencial, se complicó el trabajo de recabar información. Muchas ni siquiera fueron divulgadas a los funcionarios, e inclusive este tema permeó en cierto grado algunas respuestas de unos entrevistados, inclusive dos gerentes y dos mandos medios pidieron mantener el anonimato.
- La Alta Gerencia del ICE, en el sector telecomunicaciones, conformó un conjunto de políticas para generar acciones que llevaran a la consecución del acople con los cambios en el marco legal que lo regía en el momento en estudio, éste se puede catalogar como un Plan Estratégico.
- El conjunto de políticas del ICE o Plan Estratégico, adoptado para enfrentar el cambio del marco legal que lo empezó a regir a partir de la sanción de las leyes N° 8642 LGT y N° 8660 LFM, se realizó bajo el modelo de Cuadro de Mando

Integral o Balance Score Card en donde se clasificaron las políticas, según cinco perspectivas, a saber: finanzas, clientes, procesos, recurso humano y ambiente, donde las cuatro primeras son las prioritarias.

- La mayoría de las políticas adoptadas por el ICE, más que para cumplir obligaciones requeridas por el nuevo marco legal, sirvió para afrontar la competencia y el nuevo estatus de la empresa.
- A pesar de que el ICE empieza a tener a partir de la promulgación de la ley N° 8660 LFM, mejores condiciones en algunos temas específicos de la regulación, siempre sigue siendo un ente estatal y debe someterse a otras leyes, por tanto, nunca estará compitiendo de la misma forma que un operador privado.
- Para la mayoría de los funcionarios entrevistados (sean gerentes, mando medios o para el experto), el proceso de apertura implicó para el ICE un proceso acelerado sin un período de ajuste y transformación, lo que significó que muchas cosas se hicieran por premura, sin un tiempo para análisis de posibles resultados.
- Los funcionarios de la Alta Gerencia sí tenían el conocimiento de lo que la ley les pedía, para realizar la toma de decisiones con el enfoque claro de lo que se debía y quería lograr, según se desprende de las entrevistas realizadas a los Gerentes (se infiere que el promedio de estos es que lo conocían mucho). Mientras que los mandos medios tenían un conocimiento más limitado de esta

nueva normativa (el promedio en las entrevistas, no lo conocían ni poco ni mucho).

- A diferencia del marco legal anterior (Ley de Creación del ICE N°449 y afines) en que la mayoría de los entrevistados considera que sí existía pleno conocimiento de lo que se le pedía al ICE y había claridad en lo que se hacía para conseguirlo, con el cambio del marco legal los mandos medios desconocen en gran porcentaje las políticas específicas y sobre todo lo que se buscaba lograr con ellas.
- Existe una marcada diferencia entre lo que conocían las altas autoridades o gerencia del ICE Telecomunicaciones sobre las políticas que se adoptaron para cumplir el nuevo marco legal y su alcance, y lo que conocían los mandos medios e inclusive los funcionarios en general.
- Se enfrentaron problemas que obstaculizaron la buena implementación de las políticas dirigidas a dar cumplimiento al nuevo marco legal del ICE Telecomunicaciones, tales como politización de la empresa y sus autoridades, cultura y actores internos, problemas con facturador ICE, resistencia al cambio, problemas o roces con el regulador, proceso de apertura impulsado por la clase política y un proceso acelerado.
- A pesar de los grandes esfuerzos que se hicieron para acoplar la dinámica propia de la gestión del ICE en el sector telecomunicaciones al nuevo marco legal y a

pesar de la adopción de políticas para tal fin, no todas se lograron implementar o cumplieron a cabalidad sus objetivos (no dieron los resultados esperados).

- Existen diferencias marcadas en la opinión de los Gerentes y de los mandos medios, en relación con la capacidad de las políticas planteadas para adaptarse al nuevo marco legal, de cumplir con los objetivos deseados. Los primeros consideraban que estaban enfocadas a tal fin mientras que los segundos (de lo que llegaron a conocer) no las estimaron completamente eficaces para el fin que se buscaba.
- Para algunos casos se excedió el uso de algunos nuevos recursos que brinda la ley N° 8660 LFM de regulación especial para el ICE Telecomunicaciones, como el tema de la confidencialidad donde más bien se generaron problemas de comunicación con los funcionarios del ICE o en materia de contratación de personal, ya que hubo un crecimiento excesivo en la planilla.
- Existió una profunda falta de comunicación por parte de la Alta Gerencia del ICE Telecomunicaciones con mandos medios y funcionarios, para participar en las políticas y explicar alcances y resultados deseados.
- Del análisis general de las entrevistas realizadas a los Gerentes, se puede indicar que estos consideran que se logró mucho en el proceso de planificación y de implementación de las políticas en estudio; sin embargo, sí fueron enfáticos

en decir que por los problemas anotados en este capítulo, los resultados a mayo 2010 no fueron del todo exitosos, aunque sí hay muchos avances y logros.

- Del análisis general de las entrevistas realizadas a los mandos medios, se puede indicar que estos dan un grado de calificación ni de poco ni de mucho al proceso de planificación y de implementación de las políticas en estudio. Consideran que hubo mucha falta de comunicación entre ellos y la Alta Gerencia, que faltó análisis de la ley y resultados esperados, también que en su momento se pudo complementar la visión que tenían las autoridades con sus conocimientos e ideas. Además, creen que las políticas adoptadas para acoplar al ICE Telecomunicaciones al nuevo marco legal no ayudaron a cumplir ni poco ni mucho ese objetivo.

Conclusiones Generales y Recomendaciones

1. Conclusiones

Durante el proceso que comprende desde la aprobación e implementación del TLC, hasta la aprobación e implementación del nuevo marco legal comprendido por las leyes N° 8642 LGT y N°8660 LFM, el Instituto Costarricense de Electricidad pasó por diferentes etapas que marcaron su gestión con grandes cambios.

Para concatenar los resultados obtenidos en este trabajo de investigación con los objetivos que se buscan obtener, se presentan las conclusiones obtenidas durante el estudio.

Ya sancionadas las nuevas leyes e implementadas, se descubrió que el cambio más sustancial que afrontó el ICE Sector Telecomunicaciones, con la nueva legislación, es la apertura del mercado de las telecomunicaciones en Costa Rica. La Institución, pasaba de tener el monopolio a ser un competidor en conjunto con otras empresas operadoras; aunque con la promulgación de la ley N° 8660 LFM, se le brinda una regulación

OBJETIVO GENERAL

Caracterizar la planificación de políticas institucionales con las que la alta gerencia del sector telecomunicaciones del ICE enfrentó el nuevo marco legal, que se estableció con la implementación de la Ley General de Telecomunicaciones N° 8642 y la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones N° 8660, durante el período agosto 2008 y mayo 2010.

especial, siempre sigue siendo un ente estatal y debe someterse a otras leyes, por tanto, nunca estará compitiendo de la misma forma que un operador privado.

Y, a pesar de la competencia en telecomunicaciones y el libre mercado en ellas, el Gobierno permea con su ideología este sector, ya que es el instructor de la estrategia nacional (por ejemplo, con el Plan Nacional de Desarrollo de Telecomunicaciones, el de Banda Ancha, el de Atribución de Frecuencias), y a la vez, tener el ente regulador a su cargo. Además, se debe sumar que el ICE es el operador estatal en competencia.

Se concluye que la Alta Gerencia del ICE, en el sector telecomunicaciones, sí conformó un conjunto de políticas para generar acciones que llevaran a la consecución del acople con los cambios en el marco legal, éste se cataloga como un Plan Estratégico, sin embargo, por las políticas de confidencialidad nunca se expuso públicamente ni siquiera a los funcionarios y jefes del ICE.

El proceso de apertura del mercado de telecomunicaciones y el paso del ICE de operador monopólico a competidor, significó para esta empresa un proceso apresurado y forzado en tiempos, cambios en la dinámica de su gestión y esto implicó que sus procesos fueran orientados a la ejecutividad y velocidad. Hay cambios drásticos en temas como tarifas, pago de cánones, temas de espectro y de interrelaciones con otros operadores o proveedores de telecomunicaciones.

Además, se enfrentaron problemas que obstaculizaron la buena implementación de las políticas dirigidas a dar cumplimiento al nuevo marco legal del ICE Telecomunicaciones, tales como politización de la empresa y sus autoridades,

cultura y actores internos, problemas con facturador ICE, resistencia al cambio, regulador controlado por la clase política lo que genera roces, proceso de apertura impulsado y acelerado.

A efectos de la relación de los hallazgos de la investigación con los objetivos específicos, se tienen las siguientes conclusiones.

Tomando en consideración un punto de partida para los cambios del Instituto Costarricense de Electricidad, la sociedad costarricense, por su imaginario colectivo y su sistema de valores, así como por motivaciones personales e intereses, jugó un papel muy relevante en todo el proceso. También, por el cumplimiento muchos de sus derechos esenciales individuales en los servicios que presta.

Objetivo Especifico 1
Describir el contexto en que se han desarrollado los principales cambios del ICE, para identificar la relación estos y los diversos contextos de la historia de Costa Rica desde la creación del Instituto, al presente.

Así las cosas, durante los diferentes hechos que marcaron la apertura del mercado de las telecomunicaciones y la eliminación del monopolio al ICE, la ciudadanía siempre estuvo presente y las decisiones de la mayoría, al final de cuentas, fueron las que impulsaron los cambios.²³⁷

²³⁷ Hechos como los cambios e en la institución por las políticas neo-liberales de los años ochentas, el llamado “Combo ICE”, el debate nacional generado por las discusiones del TLC y el referéndum que, finalmente, fue aceptado por una ajustada mayoría, para su aprobación.

Entre los principales cambios en el marco legal con la aprobación de las leyes N° 8642 GT y N° 8660 LFM, se da la creación del Sector Telecomunicaciones en Costa Rica. Así con la Ley General de Telecomunicaciones N° 8642 se establece el ámbito y los mecanismos de regulación para las operadoras en el país. Mientras que la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones N° 8660 se le

brindan al ICE facilidades y una regulación especial, al desaplicar las leyes vigentes y ofrecer flexibilidad en temas como la contratación administrativa, facultades para crear empresas filiales y alianzas. También, le brinda flexibilidad en materia de contratación de recursos y esquemas de remuneración y confidencialidad de datos, pero le exige rendición de cuentas de sus funciones y resultados.

Objetivo Específico 2

Describir el marco legal del ICE a partir de la aprobación del TLC, y de la publicación en La Gaceta de las leyes N° 8642 y N° 8660, para determinar las nuevas obligaciones legales que el ICE debe cumplir, a partir de la entrada en vigencia de dichas normas.

Como muchos de los cambios en la ley, sobre todo en la N°8660 LFM, son para agilizar acciones del ICE Telecomunicaciones como Contratación Administrativa, administración financiera, entre otras, y al crear esa regulación especial para el Instituto, éste trata de acoplarse al nuevo marco legal aprovechando estas nuevas directrices. El acople del ICE a la nueva legislación y los nuevos requerimientos y gestión es, según la teoría de Sistemas de Luhman, cuando el entorno afecta el sistema y hay irritaciones o perturbaciones inclusive a lo interno del mismo sistema (ICE) éste debe realizar la autopoiesis y acoplarse a ese nuevo entorno.

Objetivo Específico 3

Comparar las condiciones y funciones que el ICE tenía antes de la entrada en vigencia de las leyes N° 8642 y N° 8660 y los adquiridos con esas normas, para resaltar las principales diferencias entre éstas y novedades que el ICE debe atender.

Un punto importante, es que su condición de operador monopólico cambió y pasó a competir en un mercado abierto, a lo que hay que sumarle que se creó un ente que llegó a regular las acciones en el campo de las telecomunicaciones del mercado en Costa Rica, la Sutel. Esto no lo tenía el ICE antes del cambio de legislación. También, la ley LFM N° 8660 le brindó al ICE una regulación especial en donde se le flexibilizaron temas de contratación administrativa, administración financiera, temas de recurso humano. A pesar de ello, sigue siendo un ente estatal sujeto a normas que la competencia no debe cumplir.

En la identificación de las acciones planeadas por la Alta gerencia, se halló que hay un conjunto de políticas del ICE o Plan Estratégico, adoptado para enfrentar el cambio del marco legal que lo empezó a regir a partir de la sanción de las leyes N° 8642 LGT y N° 8660 LFM, se realizó bajo el modelo de Cuadro de Mando Integral o Balance Score Card en donde se clasificaron las políticas, según cinco perspectivas, a saber: finanzas, clientes, procesos, recurso humano y ambiente, donde los cuatro primeros son los prioritarios.

Objetivo Específico 4

Identificar las acciones planificadas por la alta gerencia del Sector Telecomunicaciones del ICE, para identificar las que resultaron políticas institucionales dirigidas a cumplir las leyes N° 8642 y N° 8660

Hay que indicar que, la mayoría de las políticas adoptadas por el ICE, fueron más que para cumplir obligaciones requeridas por el nuevo marco legal, para afrontar la competencia y el nuevo estatus de la empresa, y que a pesar de los problemas, se realizó una fuerte inversión y robustecimiento de la red móvil y se desarrollaron grandes proyectos. Sin embargo, muchos no tuvieron un seguimiento adecuado e incluso con el cambio de Presidente Ejecutivo muchos de ellos no tuvieron continuidad.

Un gran logro de ese período de estudio fue la puesta en operación de la red de tecnología móvil 3G, misma que se realizó en tiempo reducido, debido a la regulación especial de las LFM, especialmente de contratación administrativa y de administración financiera.

Otra política fue el enfoque de abonados a clientes y de ingresos a ventas, por tanto, se trató de cambiar el paradigma y se antepuso al cliente sobre la tecnología. Sin embargo, muchas de las estrategias marcadas por esta política de servicio al cliente aún no han dado los resultados esperados.

Para la mayoría de los funcionarios entrevistados sean gerentes, mandos medios o para el experto, el proceso de apertura implicó para el ICE un proceso acelerado sin un período de ajuste y transformación, lo que implicó que muchas cosas se hicieran por premura sin un tiempo para análisis de posibles resultados.

En relación con la adopción de políticas para cumplir la nueva legislación y las obligaciones que ésta dicta, se concluye que para el ICE, más allá de cumplir ese nuevo marco legal para apegarse a lo que debe hacer, empezó a cumplirlo para sobrevivir a ese cambio de estatus y a la llegada de otras operadoras de telecomunicaciones.

A su vez, el ICE ha realizado lo que se le solicita como pago de cánones o impuestos, entrega de información y cumplimiento de directrices expuestas en el nuevo marco legal, esto en acato a la legalidad, aunque en ocasiones ha entrado en controversias, que al final siempre han presentado una respuesta positiva.

Objetivo Específico 5

Relacionar las políticas planificadas por la alta gerencia del sector telecomunicaciones del ICE con las obligaciones establecidas por las normas N° 8642 y N° 8660, para enlazar las directrices de la nueva norma con las acciones ejecutadas.

Es importante acotar que, hay diferencias de opinión entre los altos mandos y mandos medios, en relación con la capacidad de las políticas planteadas para adaptarse al nuevo marco legal, de cumplir con los objetivos deseados.

A pesar de los grandes esfuerzos que se hicieron para acoplar la dinámica propia de la gestión del ICE en el sector telecomunicaciones al nuevo marco legal y a pesar de la adopción de políticas para tal fin, no todas se lograron implementar o cumplieron a cabalidad sus objetivos (no dieron los resultados esperados).

Derivado del inventario de políticas adoptadas por el ICE, Sector Telecomunicaciones, del análisis de éstas y de sus resultados en la institución, así como de los hallazgos de esta investigación y al ser la hipótesis planteada constructivista y con tendencia a la inducción, ésta se refuta, con base en las inferencias hechas por la investigadora y con sustento de los resultados obtenidos del proceso de análisis de los datos.

Al entender que la Alta Gerencia sí abordó todos los requerimientos que el nuevo marco legal le impone, lo hace en acato de la legalidad y cumpliendo las obligaciones ahí descritas para los operadores de servicios de telecomunicaciones de

HIPÓTESIS

Ante los requerimientos administrativos y funcionales que las leyes N° 8642 y N° 8660 le imponen al sector telecomunicaciones del ICE, la alta gerencia de la institución ha definido una línea de planificación de políticas institucionales, con miras a dar el cumplimiento requerido, que no han abordado completamente los aspectos relativos a las leyes señaladas.

Costa Rica, pero también para su propia subsistencia en competencia.

El ICE en cumplimiento con lo descrito en las nuevas leyes, se ajusta a los requerimientos de entes como la Sutel o el ministerio rector del sector que en ese momento era el Minaet, y de una u otra forma cumple con lo que se le solicita, inclusive en modalidad bajo demanda, esto porque no siempre accedió de manera positiva a cumplir, como se ejemplifica en el capítulo quinto, apartado ocho.

No obstante, a pesar de que sí cumplió con la norma y con base en la conclusión de que el cambio más grande que generó el nuevo marco legal, fue que el ICE Telecomunicaciones dejara de ser operador monopólico y pasara a ser competidor, y que la mayoría de sus políticas, para la coyuntura en estudio, eran más de sobrevivencia y con la regulación especial que permitía al ICE tener más agilidad, la Institución no logró superar problemas internos que le permitieran afianzarse más con los beneficios otorgados, que no logró explotarlos y que muchas de sus políticas complejas o sencillas, no lograron plantearse adecuadamente o implementarse de forma tal que se obtuvieran los resultados deseados.

De esta misma manera, tampoco el ICE aprovechó, en ese momento, por completo de todas las nuevas posibilidades que le ofrece la legislación, tales como alianzas o creación de nuevas empresas.

Es por esto que se puede indicar, que aunque su plan estratégico sí abordó lo que le solicitaba la ley N° 8642 LGT y sobre todo la ley N° 8660 LFM, no logró

aprovechar al máximo todas las herramientas que ahí se le brindaron ni pudo tampoco, lograr todos los resultados deseados durante la aplicación de los beneficios, dados por el nuevo marco legal, que sí utilizó.

2. Recomendaciones

- Primordialmente, el ICE debe desarrollar un programa de cambio cultural, para lograr pactos sociales y generar ese cambio que requiere para mantener una dinámica de gestión más ágil y con la confianza de los funcionarios.
- El Instituto Costarricense de Electricidad, desde siempre, ha sido un ente politizado, sin embargo, sería recomendable que se establecieran en los puestos a funcionarios con las capacidades técnicas requeridas para brindar una mejor orientación y guía durante los procesos de cambio propios de esta Institución.
- Se debe implementar una mejora sustancial en el proceso de comunicación interna, a pesar de las políticas de confidencialidad, que los tomadores de decisión no asuman que los demás funcionarios saben lo que se está realizando o que dará buenos resultados implementar acciones de las cuales no se tiene certeza de para qué son, porque tiende a confundir y a generar falsas expectativas.
- Reforzar la estructura en términos de líneas de mando y de ordenamiento estructural con una verdadera integración de la dinámica de gestión.

- Que los puestos de la Alta Gerencia conozcan los diferentes problemas que tienen los mandos medios y brinde seguimiento a todo conocimiento o retroalimentación que provenga de los clientes, por ejemplo, recomendaciones, quejas y otros aspectos, para mejorar el enfoque de servicio al cliente.
- Se recomienda hacer un estudio del conocimiento de las personas operativas versus su rendimiento y fijar de ahí políticas de recurso humano acordes con lo que se cuenta en la empresa.
- La Alta Gerencia debe fijar metas, tanto comerciales como operativas, pero definidas por ella, que las comuniquen claramente a los mandos medios y que pidan cuentas sobre el cumplimiento de esas metas y el tiempo cuando se realizan.
- Mejorar el fortalecimiento y crecimiento de la red móvil y sobre todo fortalecer la parte de servicio al cliente de las políticas de mercadeo, con la intención de aumentar la satisfacción del cliente y que su experiencia positiva sirva de fortaleza para la Institución.
- Se deben realizar foros de análisis de las diferentes situaciones y necesidades que presenta la empresa, para así retroalimentarse la Alta Gerencia y tomadores de decisión con las experiencias de los mandos medios y de quienes desarrollan e implementan las políticas, así como

para que estos últimos funcionarios puedan estar enterados de lo que se les solicita y por qué.

- Promover el seguimiento y la continuidad de las acciones en el tiempo, a pesar de los cambios de jefaturas o de altas autoridades, para evitar desperdicio de recursos y consecución de metas en el corto y mediano plazo.
- Brindar mayor capacitación en las áreas en que se requiera y sobre todo, a los funcionarios directamente involucrados, por ejemplo, a las áreas técnicas capacitarlos en materia de interconexión o de cambios en el espectro, entre otras. De igual manera si se requiere capacitación en materia de regulación, que se brinde para que no existan vacíos legales que hagan a la Institución caer en incumplimientos o subutilización de los beneficios otorgados.
- Realizar análisis profundos y a conciencia para aprovechar a fondo los beneficios que la LFM le brinda el ICE, como ejemplo, crear alianzas o empresas y fortalecer un enfoque de inteligencia de negocios para crecer y robustecerse ante la competencia.
- Que el proceso de toma de decisión sea más radical y con ello se superen los baches estratégicos que se presentaron durante el periodo que observa esta investigación.

Para la preservación del Instituto Costarricense de Electricidad, en el sector telecomunicaciones, se deben tomar decisiones y crear políticas a largo plazo; la destrucción de la empresa es el no retener la base de clientes (como mínimo) y no ponerlos a consumir más.

El ICE debe crecer en servicios, redes que los soporten y atención al cliente de primera; aprovechar esto es una oportunidad y lo que tiene que hacer es tomar todas las oportunidades para fortalecer la empresa.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, A. y Tenorio, P. *Concesiones en Telecomunicaciones- Telefonía Móvil, a la luz de las leyes 8642 y 8660 y sus respectivos reglamentos*. Tesis para optar por la licenciatura en derecho no publicada. Universidad de Costa Rica, 2010.

Agüero, M. (14 de setiembre del 2011). "*Claro afirma que ICE ya accedió a firmar contrato*". La Nación. Recuperado el 04 de junio del 2013.de <http://www.nacion.com/2011-09-14/EIPais/claro-afirma-que---ice-ya-accedio-a-firmar-contrato--.aspx>

Álvarez, A. *Sistemas Políticos*. Recuperado el 23 de abril del 2010 de http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/sistemas%2520politicos.htm+dauid+eastn+fuerzas+sociales&cd=2&hl=es&ct=clnk&gl=cr&lr=lang_es

Alvarenga, P. "*De Vecinos a Ciudadanos*"; Heredia, Editorial Universidad Nacional, 2005.

Arce, J.L. (04 de julio de 2007). *CAFTA, ¿una decisión de carácter económico?* Actualidad Económica. Recuperado el 23 de abril del 2010 de http://www.actualidad-e.com/main.php?action=&artid=402&catid=142&template=art_list.tpl

Arias, A y Chaves, H. *Los derechos fundamentales contenidos en el marco jurídico que regula las telecomunicaciones del país después de la promulgación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y sus leyes complementarias*". Tesis para optar por la licenciatura en derecho no publicada. Universidad de Costa Rica, 2009.

Arias A y Jiménez L.E. *Proceso de toma de decisiones de la reforma al Sistema Nacional de Pensiones y al mercado de telecomunicaciones en el contexto del proceso de concertación nacional: 1998-2000*. Tesis para optar por la licenciatura en Ciencias Políticas no publicada. Universidad de Costa Rica, 2005.

Asamblea Legislativa de Costa Rica, Ley de la Creación del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) N° 449 del 08 de abril del 1949.

Asamblea Legislativa de Costa Rica, Ley General de Telecomunicaciones N° 8642 (2008), publicada en La Gaceta el 30 de junio del 2008.

Asamblea Legislativa de Costa Rica, Ley N° 3226 Modificación a la Ley N°449 del 20 de octubre de 1963.

Asamblea Legislativa de Costa Rica, *Informe Integrado Jurídico-Económico del proyecto de ley de La Ley General de Telecomunicaciones (Texto sustitutivo) con el expediente N° 16.398*, 2007.

Asociación del Estados del Caribe, “Proceso de negociaciones para el establecimiento del tratado de libre comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos (CAFTA)”. Recuperado el 29 de agosto de 2010 en http://www.acs-aec.org/Documents/Trade/Cafta/CAFTA_Seguimiento_Sp.pdf.

Barahona. M. et al “Política social y reforma social “a la tica”. Un caso paradigmático de heterodoxia en el contexto de una economía periférica” En Programa de Política social y desarrollo. Doc. N° 20, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2005.

Campos, D y Raventós, C. “Combo del ICE en el momento culminante de las protestas sondeo telefónico 24-25 de marzo del 2000” En Revista de Ciencias Sociales N°106, UCR, 2004.

Cerda, J.M. *Pensamiento Latinoamericano y Alternativo*. Recuperado el 13 de abril del 2010 de <http://www.cecies.org/articulo.asp?id=120>

Chacón, L. (28 de febrero del 2008) “Estudio revela elevado riesgo para el ICE ante apertura en telecomunicaciones”. Semanario Universidad. Recuperado el 30 de abril del 2013 de http://www.google.co.cr/#hl=es-419&scient=psy-ab&q=estudio+revela+elevado+riesgo+para+el+ICE+ante+apertura+en+telecomunicaciones&oq=estudio+revela+elevado+riesgo+para+el+ICE+ante+apertura+en+telecomunicaciones&gs_l=hp.3...1730.21157.0.21292.77.65.0.2.2.1.745.17532.0j1j13i15j9j7j1.46.0...0.0...1c.1.11.psy-ab.6GLr8FLCGxY&pbx=1&bav=on.2.or.r_qf.&bvm=bv.45645796,d.dmQ&fp=d6e1fa9cac9852a9&biw=610&bih=360

COMEX. “CAFTA, Capítulo 13 Telecomunicaciones” y “CAFTA, Anexo Capítulo 13 Telecomunicaciones” Costa Rica, 2007.

Cordero, C. (2010 22 de marzo-4 de abril) “Si el ICE no acelera se lo lleva la trampa”. El Financiero. San José.

Cordero, C. (30 de noviembre de 2009). “ICE paga bajo protesta a Sutel”. El Financiero. Recuperado el 04 de junio del 2013, de http://www.elfinancierocr.com/ef_archivo/2009/noviembre/29/tecnologia2161758.html

Corsi, Giancarlo y otros. “GLU: Glosario sobre la teoría social de Niklas Luhman”, México, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), 1996.

Diccionario de Economía y Finanzas Eumed. Recuperado el 13 de abril de 2010 de <http://www.eumed.net/cursecon/dic/N.htm#neoliberalismo>

Flores, I. “Reforma del Estado Costarricense y Alternativas Ciudadanas: El caso del ICE”. Ponencia presentada en el Seminario Estado y Desarrollo, organizado por el área de Ciencias Sociales de la UCR, 1996.

Fumero, G. (a). *Reformas Internas en el ICE durante los últimos 10 años*, 2006. Recuperado el 13 de marzo de 2010 de <http://vinc.ucr.ac.cr/latindex/rcs004/revsoc-111-06.pdf>.

Fumero, G. (b) *El Estado Solidario frente a la Globalización, Debate sobre el TLC y el ICE*. San José: Zeta Servicios Gráficos, 2006.

Gangas, P y Retana, J. "*Ciudadanos críticos: Las movilizaciones contra el "Combo ICE" en Costa Rica*", 2006. Recuperado el 28 de agosto de 2010 de <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/308/30804205.pdf>.

Garro, E. et al. *Efectos de la crisis en la estrategia de desarrollo del ICE*. Tesis para optar por la licenciatura en administración de negocios con especialidad en dirección de empresas y contabilidad no publicada. Universidad de Costa Rica, 1984.

Gutiérrez, F. "*El tratado de libre comercio con Centroamérica, República Dominicana y los Estados Unidos de América: Una oportunidad para avanzar*" Versión revisada del artículo publicado el domingo 17 de junio 2007, en el periódico La Nación. Recuperado el 30 de setiembre de 2010 de <http://www.academiaca.or.cr/Seminarios%202007/Bandas/TLC%20-%20OPORTUNIDAD%20PARA%20AVANZAR.pdf>.

Herrera, B. (22 de marzo 2000). *Tirantez por plan del ICE*. La Nación recuperado el 18 de abril del 2010 de http://www.nacion.com/ln_ee/2000/marzo/22/pais1.html

Herrera, M (21 de marzo de 2000). *Pasó el plan del ICE*. La Nación. Recuperado el 18 de abril del 2010 de http://www.nacion.com/ln_ee/2000/marzo/21/pais1.html

Herrera, M. (21 de marzo de 2000). *Pasó el plan del ICE*. La Nación. Recuperado el 18 de abril del 2010 de http://www.nacion.com/ln_ee/2000/marzo/21/pais1.html.

Huntington, S. "*El orden político en las sociedades en cambio*." España, Ediciones Paidós Ibérica, 1968.

Instituto Politécnico Nacional de México. Recuperado el 18 de mayo del 2010 de <http://www.dcyd.ipn.mx/dcyd/quesonlastics.aspx>

Jiménez, E. *Propuesta estratégica para la Dirección Técnica Centro Nacional de Gestión y Sistemas del ICE de cara a la apertura en el Sector de Telecomunicaciones*. Trabajo final de graduación Posgrado en Administración y Dirección de Empresas. Universidad de Costa Rica, 2009.

Jiménez, R. *El TLC de Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos: ¿Qué dice? Y ¿Cuáles son las opciones?*, 2005. Recuperado el 23 de abril del 2010 de http://www.academiaca.or.cr/archivos-de-usuario/Libros/Libros_Completos/Documentos/Documentos15.pdf

Kaplan, R. y Norton, D. *"The Balanced Scorecard: Translating Strategy Into Action"*, Boston, MA: Harvard Business School Press, 1996

Llistar, D. *El qué, el quién, el cómo y el por qué del Consenso de Washington*, 2002. Recuperado el 18 de abril del 2010 de

<http://www.odg.cat/documents/publicacions/CW-David-NOV02.pdf>.

Luhman, N. *"Sistemas Sociales: Lineamientos para una teoría general"*, España, Anthropos Editorial, 1984

Luhman, N. *"Teoría política en el Estado de Bienestar"*, España, Alianza Editorial, 1993.

Matute, R. (5 agosto 2002). *Ticos sentimos respaldo de las instituciones*. La Nación. Recuperado el 18 de abril del 2010 de

http://www.nacion.com/ln_ee/2002/agosto/05/pais2.html.

Matute, R. (7 de marzo 2007). *Ticos reconocen impacto de CCSS en su calidad de vida*. La Nación. Recuperado el 18 de abril del 2010 de

http://www.nacion.com/ln_ee/2007/marzo/07/pais1020882.html.

Maxera, R *"La agenda de implementación"* 2007. Recuperado el 25 de setiembre de 2010 de <http://iis.ucr.ac.cr/publicaciones/tlc/agenda/2007Maxera-Laagenda.pdf>.

Méndez, W. (25 de abril del 2000). *"Congreso apresuró combo"*. La Nación, recuperado el 16 de setiembre de 2010 de

http://www.nacion.com/ln_ee/2000/abril/25/pais1.html

Menjívar, M. *"Acciones Colectivas en Costa Rica al final del siglo XX: Entre la continuidad y el Orden"* En *Revisa de Ciencias Sociales*, número 106, UCR, San José, 2004

Miklos, T. *"Las decisiones políticas. De la planeación a la acción"* Siglo XXI editores, 2000.

MINAET, *Plan Nacional de Desarrollo de la Telecomunicaciones 2009-2014*.

Recuperado el 11 de abril del 2010 de

http://www.minae.go.cr/ejes_estrategicos/telecomunicaciones/PNDT/PNDT_Final.pdf

Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica, *"Cronología del proceso de negociación del TLC con estados Unidos y enumeración de los instrumentos de información, consulta y participación con la sociedad civil en esta negociación"*, 2006. Recuperado el 29 de agosto de 2010 de

<http://www.comex.go.cr/publicaciones/PublicacionesTodos/Consulta%20SC.pdf>

Murillo, A., Venegas, I. (8 de octubre de 2007). *TLC ratificado en las urna*. La Nación. Recuperado el 23 de abril del 2010 de

http://www.nacion.com/ln_ee/2007/octubre/08/pais1264014.html

Ochando, C. *"El Estado del bienestar"*. España, Editorial Ariel, 1999.

Organización de las Naciones Unidas y UIT. Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, *"Declaración de Principios de Ginebra 2003"* Recuperado el 26 de mayo del 2010 de <http://www.itu.int/wsis/docs/geneva/official/dop-es.html>.

Orozco F, *Regulación de la competencia en el mercado de la telefonía móvil*. Tesis para optar por el grado de licenciatura en derecho no publicada. Universidad de Costa Rica, 2011

Opinión Jurídica de la Procuraduría General de la República, OJ-016-2007 del 26 de febrero del 2007.

Poulantzas, N. *"Poder político y clases sociales en el Estado capitalista"*. México, Siglo XXI Editores, 1968.

Programa Estado de la Nación, *"Aportes al Séptimo Informe Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible"*, 2001. Recuperado el 28 de agosto de 2010 de <http://www.estadonacion.or.cr/images/stories/informes/008/docs/info8cap5.pdf>

Programa Estado de la Nación, *"Aportes al Noveno Informe Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible"*, 2005. Recuperado el 29 de agosto de 2010 de <http://www.estadonacion.or.cr/images/stories/informes/012/docs/info12cap3aport1.pdf>.

Programa Estado de la Nación, *"Duodécimo Informe Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible"*, Costa Rica. 2006

Ramírez, R. (2010, 15-21 de marzo) *Los nuevos retos del ICE*. El Financiero. San José.

Revista de Ciencias Sociales, *"Costa Rica: "El referéndum, el poder político y la participación ciudadana."* En Vol. 3 #121, 2008. Recuperado el 29 de agosto de 2010 de <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/153/15311737001.pdf>

Raventós, C. (a) *"Costa Rica: "El referéndum, el poder político y la participación ciudadana."* En Revista de Ciencias Sociales N° 121, 2008.

Raventós, C. (b) *"Balance del Referendo sobre el TLC en Costa Rica a la luz de la teoría de la democracia"*. En Revista de Ciencias Sociales N° 121, 2008.

Rivera, E. *"Modelos de privatización y desarrollo de la competencia en las telecomunicaciones de Centroamérica y México"* CEPAL- Naciones Unidas: Serie Estudios y Perspectivas, México. 2007.

Rojas, M. "Costa Rica: Elecciones 2006 ¿Continuidad o Cambio?", Recuperado el 29 de setiembre de 2010 de http://www.flacso.or.cr/fileadmin/documentos/FLACSO/apartiragosto2006/Trabajo_para_Espana.pdf.

Romero-Pérez, J.E. "La Reforma del Estado", 2004 Recuperado el 30 de agosto de 2010 de <http://www.iiij.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/documentacion%20general/2005/Reforma%20Estado,Cs.Polt.04.pdf>.

Rovira, J. "Estado y Política Económica en Costa Rica: 1948-1970", San José, Editorial Universidad de Costa Rica, 2003.

Ruiz, A. Una *Perspectiva de Desarrollo para Costa Rica*. Recuperado el 17 de abril del 2010 de http://www2.eie.ucr.ac.cr/~jromero/sitio-TCU-oficial/normativa/archivos/leyes_nac/Ley_de_Creacion_del_Instituto_Costarricense_de_Electricidad.pdf

Salazar, J.M. "Crisis Liberal y Estado Reformista: Análisis Político Electoral 1914-1949". Editorial Universidad de Costa Rica, 2002.

Santos, F. *Implicaciones jurídicas del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana en materia de telecomunicaciones*. Tesis para optar por la licenciatura en derecho no publicada. Universidad de Costa Rica, 2007.

Segura, R. "Luchas contra las políticas de privatización y el tratado de libre comercio Centroamérica- EEUU". En Revista de Ciencias Sociales N°106. 2004.

Síntesis del discurso de la Sra. Monserrat Sagot Rodríguez, el 30 de noviembre del 200 en la Mesa Redonda "Repercusiones de la lucha con el "Combo Energético": un análisis político, social y cultural" en el Seminario Anual del Sindicato de Ingenieros y Profesionales del ICE (SIICE). Recuperado el 27 de agosto del 2010 de http://www.grupoice.com/esp/cencon/pdf/energ/repercusiones_de_la_lucha.pdf

TSE. *Decreto de Convocatoria al Referéndum*, 2007. Recuperado el 23 de abril del 2010 de <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/convocatoriaalreferendum.pdf>

UIT sitio oficial: (<http://www.itu.int/net/about/index-es.aspx#>).

Universidad de Costa Rica. *Implicaciones del TLC en el nuevo estilo de desarrollo (Mesa 8)*. San José, 2004.

Universidad de Costa Rica. *Implicaciones del TLC en telecomunicaciones y Seguros (Mesa 3)*. San José, 2004.

Vargas, J. "Costa Rica: Fin de una era política". En Revista de Ciencia Política" Universidad Católica de Chile, Año/Vol. 27, 2007.

Vargas, L.P. (a) *"Crisis Económica y Ajuste Estructural"*, San José, Editorial Universidad Estatal a Distancia, 1990.

Vargas, L.P. (b) *"¿Hacia dónde va Costa Rica?... ¿hacia dónde la llevan?"*
"Recuperado el 18 de abril del 2010 de
www.flacso.or.cr/fileadmin/.../HACIA_D_NDE_LA_LLEVAN.doc

Vargas, L.P. (c) *"La estrategia de Liberación económica, período 1980-2000"*, San José, Editorial Universidad de Costa Rica, 2003.

Vizcaíno, I. (14 de mayo del 2008) *"Aprobada apertura en Telecomunicaciones"* La Nación Recuperado el 14 de setiembre de 2010 de
http://www.nacion.com/In_ee/2008/mayo/14/pais1536881.html

Vuskovic, P. et al. *"América Latina Hoy,"* Universidad de las Naciones Unidas-Siglo XXI, 1990.

www.ice.go.cr, recuperado el 26 de agosto del 2010.

www.infocom.ice, recuperado el 26 de agosto 2010.

Zipper, R. y Morales, M.C. *"Manuales Ciencia Política"*, Editorial Universitaria, 1994

Zúñiga, C. *"Reforma del Estado en Costa Rica y transformaciones institucionales durante la administración Arias Sánchez (1986-1992)"*; en Revista de Ciencias Sociales N° 81, UCR, 1998.

Zúñiga, C. *"La Reforma del Estado durante la Administración Calderón Fournier (1990-94)"*; en Revista de Ciencias Sociales N° 70, UCR, 1995

ENTREVISTAS

Entrevistas Categoría Gerentes:

Gerente A, (anónimo), entrevista de Diorella Sáenz Fernández. La planificación e implementación de políticas institucionales del ICE Telecomunicaciones, para el cumplimiento de las leyes N° 8642 LGT y N° 8660 LFM. (25 de mayo de 2013).

Gerente B, (anónimo), entrevista de Diorella Sáenz Fernández. La planificación e implementación de políticas institucionales del ICE Telecomunicaciones, para el cumplimiento de las leyes N° 8642 LGT y N° 8660 LFM (22 de mayo de 2013).

Madrigal Soto, Abraham, entrevista de Diorella Sáenz Fernández. La planificación e implementación de políticas institucionales del ICE Telecomunicaciones, para el cumplimiento de las leyes N° 8642 LGT y N° 8660 LFM (25 de abril de 2013).

Entrevistas Categoría Mandos Medios:

Jefe 1, (anónimo), entrevista de Diorella Sáenz Fernández. La planificación e implementación de políticas institucionales del ICE Telecomunicaciones, para el cumplimiento de las leyes N° 8642 LGT y N° 8660 LFM (25 de abril de 2013).

Jefe 2, (anónimo), entrevista de Diorella Sáenz Fernández. La planificación e implementación de políticas institucionales del ICE Telecomunicaciones, para el cumplimiento de las leyes N° 8642 LGT y N° 8660 LFM (17 de mayo de 2013).

Retana Palma, Marco, entrevista de Diorella Sáenz Fernández. La planificación e implementación de políticas institucionales del ICE Telecomunicaciones, para el cumplimiento de las leyes N° 8642 LGT y N° 8660 LFM (25 de abril de 2013).

Sáenz Ramírez, Guillermo, entrevista de Diorella Sáenz Fernández. La planificación e implementación de políticas institucionales del ICE Telecomunicaciones, para el cumplimiento de las leyes N° 8642 LGT y N° 8660 LFM (29 de abril de 2013).

Entrevista Categoría Expertos:

Fumero Paniagua, Gerardo, entrevista de Diorella Sáenz Fernández. La planificación e implementación de políticas institucionales del ICE Telecomunicaciones, para el cumplimiento de las leyes N° 8642 LGT y N° 8660 LFM (18 de abril de 2013).

Anexos

Anexo 1: Estrategias Metodológicas

1. ESTRATEGIA METODOLÓGICA

La estrategia metodológica que se utiliza en esta investigación busca el alcance de los objetivos planteados, a través del desarrollo de los contenidos y obtener los mejores resultados en la misma.

1.1 PLAN GENERAL

Para la realización de esta investigación se pretende desarrollar un estudio tipo descriptivo-relacional, debido a que el interés radica en la determinación de la relación que existe entre las políticas adoptadas gerencia política del Sector Telecomunicaciones del ICE, implementadas para dar cumplimiento a la LGT y LFM.

Por tratarse de una institución del Estado costarricense, la delimitación espacial queda circunscrita al ámbito nacional, mientras la delimitación temporal inicia en agosto 2008, que es cuando la LGT y la LFM se publicaron en el diario La Gaceta, oficializando su acatamiento y finaliza en mayo 2010 cuando se produce el cambio de presidente ejecutivo Pedro Pablo Quirós Cortés, quien se encontraba en el puesto cuando entraron a regir las leyes en cuestión.

1.2 INFERENCIAS OPERATIVAS

Para el desarrollo de la variable independiente en la hipótesis, se utilizarán las siguientes fuentes:

- Documentos Académicos: Son los documentos que conllevan análisis científico y rigidez metodológica tales como tesis, análisis, revistas, informes, entre otros. Se hará análisis documental. Su ubicación son bibliotecas e internet.
- Documentos de uso colectivo: Hace referencia a información que se encuentra documentada en revistas, periódicos y documentos de internet que ayuden a la fundamentación o ilustración de la investigación, para realizar un análisis documental de las mismas. Su ubicación son bibliotecas e internet. Incluye también notas públicas del ICE, que estén a disposición general.
- Leyes de la República de Costa Rica N° 8642 Ley General de Telecomunicaciones y N° 8660 Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones.

Para la variable dependiente se utilizarán las siguientes:

- Documentos Académicos: Son los documentos que conllevan análisis científico y rigidez metodológica tales como tesis, análisis, revistas, informes, entre otros. Se hará análisis documental. Su ubicación son bibliotecas e internet.

- Documentos de uso colectivo: Hace referencia a información que se encuentra documentada en revistas, periódicos y documentos de internet que ayuden a la fundamentación o ilustración de la investigación, para realizar un análisis documental de las mismas. Su ubicación son bibliotecas e internet. Incluye también notas públicas del ICE, que estén a disposición general.
- Personal o funcionarios responsables: Gerentes, Encargados de áreas (Mandos Medios) y experto, que por participar en la dinámica de gestión propia de desarrollo e implementación de la políticas en el sector telecomunicaciones, así como en grupos académicos de estudio del tema, posean los conocimientos necesarios para la investigación. En esta fuente la técnica a utilizar será la entrevista dirigida. Su ubicación son las sedes del ICE.

En resumen las principales fuentes a utilizar serán primarias (entrevistas dirigidas) de donde se extraerá la información propia del ICE, que no se encuentra expuesta públicamente y se utilizarán fuentes secundarias, de tipo documental, para la información más general y de conocimiento popular.

1.3 MATRIZ METODOLÓGICA

Unidad de Análisis	Variable	Indicador	Aspectos	Fuentes	Localización	Técnicas
Los requerimientos de la Ley N° 8642 y de la Ley N° 8660	Directrices y especificaciones que brinda el nuevo marco legal	Apertura del mercado	Apertura en Costa Rica de las telecomunicaciones	Leyes N° 8642 y N° 8660	SINALEVI (sitio electrónico de la PGR)	Análisis de documentos
		Regulación del Mercado	Nuevo ente regulador	Leyes N° 8642 y N° 8660	SINALEVI	
			Indicadores e información solicitada para regular el mercado			
			Obligaciones de operadores de telecomunicaciones			
		Relación entre operadoras y proveedores de telecomunicaciones en Costa Rica	Protección al cliente y sus derechos	Leyes N° 8642 y N° 8660 y documentos académicos	SINALEVI Internet y bibliotecas	
			Creación de alianzas	Leyes N° 8642 y N° 8660	SINALEVI	
			Interconexión			
		Especificaciones del nuevo marco legal en temas financieros	Endeudamiento e inversión para el ICE	Leyes N° 8642 y N° 8660	SINALEVI	
			Contratación Administrativa en el ICE			

Unidad de Análisis	Variable	Indicador	Aspectos	Fuentes	Localización	Técnicas
Las políticas implementadas por el ICE, Sector Telecomunicaciones	Las políticas adoptadas por la Alta Gerencia del ICE Telecomunicaciones para cumplir con el nuevo marco legal (Ley N° 8642 y N° 8660)	Políticas o directrices tomadas para cumplir la ley en materia de Finanzas	Rentabilidad e ingresos	Entrevistas a Gerentes, Mandos Medios y experto en tema telecomunicaciones	Instituto Costarricense de Electricidad	Entrevista Dirigida
			Optimización de costos			
		Políticas o directrices tomadas para cumplir la ley en materia de Servicio al Cliente	Nuevo enfoque dirigido al cliente			
		Políticas o directrices tomadas para cumplir la ley en materia de Operaciones (Procesos)	Relación con la competencia			
			Estructura Organizacional			
			Contratación Administrativa			
			Traslado e implementación de información estratégica a Mandos Medios			
			Conocimiento y respuesta de funcionarios a la estrategia			
		Políticas o directrices tomadas para cumplir la ley en materia de Recurso Humano	Rendición de cuentas			
			Contratación de personal			

Anexo 2: Herramientas de Investigación, Entrevistas Dirigidas para Experto

Universidad de Costa Rica
Sede Rodrigo Facio

Facultad de Ciencias Sociales
Escuela Ciencias Políticas
Licenciatura en Ciencias Políticas

Entrevista Dirigida para Experto

La planificación e implementación de políticas institucionales del ICE Telecomunicaciones, para el cumplimiento de las leyes N° 8642 Ley General de Telecomunicaciones y N° 8660 Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones.

La siguiente entrevista ha sido elaborada en el contexto de una investigación académica, con el fin de sustentar el análisis de la planificación e implementación de políticas institucionales del ICE Telecomunicaciones y el cumplimiento de las leyes N° 8642 Ley General de Telecomunicaciones y N° 8660 Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones.

I. INFORMACIÓN GENERAL DEL EXPERTO

1. (Cláusula de confidencialidad) ¿Desea que los resultados de esta entrevista sean presentados en el informe de tesis respectivo, de tal manera que se resguarde el anonimato de su persona, por medio de nombres ficticios?

Sí No

2. Perfil profesional y académico del experto

2.1. ¿Cuál es su formación profesional?

2.2. ¿En cuáles centros universitarios o de investigación ha trabajado usted como docente e investigador?

2.3. ¿Cuántos años ha ejercido su labor como académico?

2.4. ¿En cuáles empresas relacionadas con las telecomunicaciones usted ha laborado?

2.5. ¿Por cuántos años ha laborado en telecomunicaciones?

2.6. ¿Cuáles son de Costa Rica?

2.7. Durante el período de mayo 2008 a agosto 2010, ¿en qué puesto se desempeñaba?

- 2.8. ¿Cuántas investigaciones estrictamente académicas, en términos aproximados, tales como libros y artículos especializados, ha publicado hasta el día de hoy? Libros:
Artículos:
- 2.9. ¿Sobre qué temas, en general, han versado esas investigaciones?
- 2.10. Cualquier otra observación sobre su experiencia en el campo de las Telecomunicaciones

II. EL ANÁLISIS DE LA PLANIFICACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS INSTITUCIONALES PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS LEYES N° 8642 y N°8660

- 1) Con anterioridad ¿conocía usted el marco legal que le imponía la Ley N° 449 de Creación del ICE a esa Institución?
- 2) ¿Conocía usted la Estrategia utilizada por el ICE Telecomunicaciones para cumplir con lo que la citada Ley N° 449 le dictaba al ICE?
- 3) De esa Estrategia, considera usted que la misma era eficaz para el cumplimiento de la Ley N° 449?
- 4) Conocía (en el período de estudio) la Ley Gral. de Telecomunicaciones N° 8642?
- 5) Conocía (en el período de estudio) la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones N°8660)
- 6) Conocía (en el período de estudio usted lo que las leyes N° 8660 y N° 8642, le indican al ICE Telecomunicaciones que debe realizar para convivir con las otras operadoras de Telecomunicaciones en Costa Rica.
- 7) ¿Cómo resumiría usted, en términos generales que significó para el ICE el cambio en el marco legal que lo rige?
- 8) Sabía usted (en el período de estudio) si el ICE Telecomunicaciones tenía una nueva estrategia adoptada para cumplir con ese nuevo marco legal de las leyes N° 8660 y N° 8642?
- 9) Considera usted que el ICE Telecomunicaciones abordó plenamente en ese momento, todos los aspectos relativos a las leyes señaladas.
- 10) Para abordar el nuevo marco legal, ¿en el ICE sector Telecomunicaciones se propició una buena rendición de cuentas por parte de funcionarios y jefes?

- 11) Las acciones o políticas asumidas por el ICE Telecomunicaciones para cumplir el nuevo marco legal, promovían el fortalecimiento de la Institución frente a la competencia.
- 12) ¿Cree que las políticas o acciones implementadas en el ICE realmente cumplían con lo que las leyes N° 8660 y N° 8642 indican?
- 13) Considera usted que, ¿al momento de decidirse por esas acciones como forma de lograr el cumplimiento de las leyes N° 8660 y N° 8642, las autoridades competentes del ICE Telecomunicaciones conocían plenamente el marco legal y su alcance?
- 14) El ICE Telecomunicaciones, a partir de la promulgación de las leyes N° 8660 y N° 8642 y la apertura del mercado de Telecomunicaciones en Costa Rica, tomó real consciencia de lo que iba a suceder en el campo de las telecomunicaciones en el país.
- 15) Considera usted que el ICE Telecomunicaciones aceptó su nuevo rol en el Sector de las Telecomunicaciones y planeó su estrategia en torno a ese rol?
- 16) Sabe usted si todos los funcionarios del Sector Telecomunicaciones del ICE están estaban completamente enterados de la estrategia adoptada por el ICE Telecomunicaciones para afrontar el nuevo marco legal que lo rige.
- 17) ¿Qué motivos influyeron en que los funcionarios conocieran o no la estrategia?
- 18) El tema de la confidencialidad o secreto industrial, comercial o económico de las actividades del ICE Telecomunicaciones interfirió con la comunicación e implementación de las acciones o políticas adoptadas por la Institución para cumplir con el nuevo marco legal.
- 19) Que recomendaciones daría usted para mejorar la toma de decisión, adopción e implementación de acciones o políticas dirigidas a acatar el nuevo ordenamiento legal que rige al ICE Telecomunicaciones actualmente (las leyes N° 8660 y N° 8642).
- 20) ¿Qué observaciones tiene usted de todo el proceso que se vivió en el ICE Telecomunicaciones durante el período del ejercicio del Presidente Ejecutivo Don Pedro Pablo Quirós (Agosto 2008- mayo 2010)?

Muchas gracias.

Anexo 3: Herramientas de Investigación, Entrevistas Dirigidas para Gerentes

Universidad de Costa Rica
Sede Rodrigo Facio

Facultad de Ciencias Sociales
Escuela Ciencias Políticas
Licenciatura en Ciencias Políticas

Entrevista Dirigida Funcionarios Gerenciales

La planificación e implementación de políticas institucionales del ICE Sector Telecomunicaciones, para el cumplimiento de las leyes N° 8642 Ley General de Telecomunicaciones y N° 8660 Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones.

La siguiente entrevista ha sido elaborada en el contexto de una investigación académica, con el fin de sustentar el análisis de la planificación e implementación de políticas institucionales del ICE Telecomunicaciones y el cumplimiento de las leyes N° 8642 Ley General de Telecomunicaciones y N° 8660 Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones.

III. INFORMACIÓN GENERAL DEL GERENTE

1. (Cláusula de confidencialidad) ¿Desea que los resultados de esta entrevista sean presentados en el informe de tesis respectivo, de tal manera que se resguarde el anonimato de su persona, por medio de nombres ficticios?

Sí No

2. Perfil personal del gerente

2.1. Nombre:

2.2. Profesión:

2.3. Puesto gerencial que ocupa en la empresa:

2.4. Tiempo de trabajar en el ICE:

2.5. Tiempo de trabajar en su actual puesto gerencial:

2.6. Puesto que ocupaba en el período comprendido entre agosto 2008 y mayo 2010:

IV. EL ANÁLISIS DE LA PLANIFICACIÓN DE POLÍTICAS INSTITUCIONALES PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS LEYES N° 8642 y N°8660

A continuación se presentan una serie de afirmaciones relacionadas con el análisis de la planificación de políticas institucionales para el cumplimiento de las leyes N° 8642 y N°8660. Por favor, señale si está o no de acuerdo con cada una de ellas

	Sí	No
Con anterioridad conocía usted el marco legal que le imponía la Ley N° 449 de Creación del ICE a esa Institución?		
Conocía usted la Estrategia utilizada por el ICE Telecomunicaciones para cumplir con lo que la citada Ley N° 449 le dictaba al ICE?		
De esa Estrategia, considera usted que la misma era eficaz para el cumplimiento de la Ley N° 449?		
Sabía usted cómo cambió el marco legal que rige las telecomunicaciones en Costa Rica?		
Conocía la Ley Gral. de Telecomunicaciones N° 8642?		
Conocía la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones N°8660)		
Conocía usted la nueva estrategia asumida por el ICE Telecomunicaciones para cumplir con ese nuevo marco legal de las leyes N° 8660 y N° 8642?		

- 21) Conocía usted lo que las leyes N° 8660 y N° 8642, le indican al ICE Telecomunicaciones que debe realizar para convivir con las otras operadoras de Telecomunicaciones en Costa Rica.
- 22) Cómo resumiría usted, en términos generales, los cambios que significó para el ICE la reforma en el marco legal que lo rige?
- 23) De la estrategia adoptada por el ICE Telecomunicaciones, enumere las acciones o políticas más relevantes que se incluyen en la misma, para cumplir con las leyes N° 8660 y N° 8642, que fueron específicamente creadas para atender temas financieros (ingresos-costos).
- 24) De la Estrategia adoptada por el ICE Telecomunicaciones, enumere las acciones o políticas más relevantes que se incluyen en la misma, para cumplir con las leyes N° 8660 y N° 8642, que fueron específicamente creadas para atender temas de servicio al cliente (regulación).
- 25) De la Estrategia adoptada por el ICE Telecomunicaciones, enumere las acciones o políticas más relevantes que se incluyen en la misma, para cumplir con las leyes N° 8660 y N° 8642, que fueron específicamente creadas para atender temas de Gestión (Técnicas-del desarrollo del negocio, procesos).
- 26) De la Estrategia adoptada por el ICE Telecomunicaciones, enumere las acciones o políticas más relevantes que se incluyen en la misma, para cumplir con las leyes N° 8660 y N° 8642, que fueron específicamente creadas para atender temas de capital humano (contrataciones, ascensos, evaluación desempeño).

A continuación se presentan una serie de afirmaciones relacionadas con el análisis de la aplicación (implementación) de políticas o acciones en el ICE para cumplir con el nuevo marco legal. ¿Hasta qué grado considera usted, que se aplican las siguientes afirmaciones de la planificación de las políticas institucionales, que el ICE Telecomunicaciones adoptó para el cumplimiento de las leyes N° 8642 y N° 8660?

Utilice la siguiente escala: 1 (nada), 2 (poco), 3 (ni mucho, ni poco), 4 (mucho), 5 (muchísimo). Se adjunta la escala para que evalúe con más claridad.

Afirmaciones	1	2	3	4	5
En el ICE sector Telecomunicaciones se propició una buena <u>rendición</u> de cuentas por parte de funcionarios y jefes.	<input type="checkbox"/>				
Las acciones o políticas asumidas por el ICE Telecomunicaciones para cumplir el nuevo marco legal, promovieron el fortalecimiento de la Institución frente a la competencia.	<input type="checkbox"/>				
Las políticas o acciones implementadas en el ICE realmente <u>cumplían con lo</u> que las leyes N° 8660 y N° 8642 indican.	<input type="checkbox"/>				
Al momento de decidirse por esas acciones como forma de lograr el cumplimiento de las leyes N° 8660 y N° 8642, las autoridades competentes del ICE Telecomunicaciones <u>conocían plenamente</u> el marco legal y su alcance.	<input type="checkbox"/>				
El ICE Telecomunicaciones, a partir de la promulgación de las leyes N° 8660 y N° 8642 y la apertura del mercado de Telecomunicaciones en Costa Rica, tomó real consciencia de lo que iba a suceder en el campo de las telecomunicaciones en el <u>país</u> .	<input type="checkbox"/>				
Todos los funcionarios del Sector Telecomunicaciones del ICE estaban enterados <u>completamente</u> de la estrategia adoptada por el ICE Telecomunicaciones para afrontar el nuevo marco legal que lo rige.	<input type="checkbox"/>				
Todos los funcionarios del Sector Telecomunicaciones del ICE estaban comprometidos <u>completamente</u> con la estrategia adoptada por el ICE Telecomunicaciones para afrontar el nuevo marco legal que lo rige.	<input type="checkbox"/>				
El tema de la confidencialidad o secreto industrial, comercial o económico de las actividades del ICE Telecomunicaciones interfirió con la comunicación e implementación de las acciones o políticas adoptadas por la Institución <u>para cumplir con el nuevo marco legal</u> .	<input type="checkbox"/>				

27) Que recomendaciones daría usted para mejorar la toma de decisión, adopción e implementación de acciones o políticas dirigidas a acatar el nuevo ordenamiento legal que rige al ICE Telecomunicaciones actualmente (las leyes N° 8660 y N° 8642).

28) Que observaciones tiene usted de todo el proceso que se vivió en el ICE Telecomunicaciones durante el período del ejercicio del Presidente Ejecutivo Don Pedro Pablo Quirós (Agosto 2008- mayo 2010)?

Muchas gracias.

Anexo 4: Herramientas de Investigación, Entrevistas Dirigidas para Mandos Medios

Universidad de Costa Rica
Sede Rodrigo Facio

Facultad de Ciencias Sociales
Escuela Ciencias Políticas
Licenciatura en Ciencias Políticas

Cuestionario Mandos Medios

La planificación e implementación de políticas institucionales del ICE Telecomunicaciones, para el cumplimiento de las leyes N° 8642 Ley General de Telecomunicaciones y N° 8660 Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones.

La siguiente entrevista ha sido elaborada en el contexto de una investigación académica, con el fin de sustentar el análisis de la planificación e implementación de políticas institucionales del ICE Telecomunicaciones y el cumplimiento de las leyes N° 8642 Ley General de Telecomunicaciones y N° 8660 Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones.

Se agradece su atención.

1. (Cláusula de confidencialidad) ¿Desea que los resultados de esta entrevista sean presentados en el informe de tesis respectivo, de tal manera que se resguarde el anonimato de su persona, por medio de nombres ficticios?

Sí No

2. Hace cuantos años labora para el I.C.E

() 3 a 6 meses () 1 a 2 años () Más de 5 años.
() 6 a 12 meses () 2 a 5 años

3. ¿Cuál es la naturaleza de su puesto en el ICE Telecomunicaciones?

() Jefatura () Administración () Técnico

A continuación se presentan una serie de afirmaciones relacionadas con el análisis de la planificación e implementación de políticas o acciones en el ICE para cumplir con el nuevo marco legal. ¿Hasta qué grado considera usted que se aplican las siguientes afirmaciones de la planificación de las políticas institucionales que el ICE Telecomunicaciones adoptó para el cumplimiento de las leyes N° 8642 y N° 8660?

Utilice la siguiente escala: 1 (nada), 2 (poco), 3 (ni mucho, ni poco), 4 (mucho), 5 (muchísimo). Se le entrega la escala para que evalúe con más claridad.



Afirmaciones	1	2	3	4	5
Conocía usted el marco legal que le imponía la Ley N° 449 de Creación del ICE a esa Institución?	<input type="checkbox"/>				
Cómo cree usted que el ICE cumplía con lo que le dictaba el marco legal de la Ley N° 449?	<input type="checkbox"/>				
Había oído mencionar la Ley General de Telecomunicaciones N° 8642 y la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones N° 8660?	<input type="checkbox"/>				
Conocía usted el marco legal que la Ley N° 8642 y la Ley N° 8660 le imponen al ICE en la actualidad?	<input type="checkbox"/>				
Conocía la estrategia del Sector Telecomunicaciones del ICE dirigida a implementar algún tipo de políticas o acciones para cumplir con las Leyes N°8642 y N°8660	<input type="checkbox"/>				
Considera usted que esa Estrategia se aplicó tal y como se buscaba	<input type="checkbox"/>				
Cree usted que todos los funcionarios del Sector Telecomunicaciones del ICE estaban enterados completamente de la estrategia adoptada por el ICE Telecomunicaciones para afrontar el nuevo marco legal que lo rige	<input type="checkbox"/>				
Sabe usted si en el Sector Telecomunicaciones implementó algún tipo de políticas o acciones para cumplir con las Leyes N°8642 y N°8660	<input type="checkbox"/>				

6. Cuáles acciones considera usted se debieron adoptar para a cumplir con todo lo que piden las Leyes N°8642 y N°8660?

7. Que observaciones tiene usted de todo el proceso que se vivió en el ICE Telecomunicaciones durante el período del ejercicio del Presidente Ejecutivo Don Pedro Pablo Quirós (Agosto 2008- mayo 2010)?

8. Que recomendaciones daría usted para mejorar la toma de decisión, adopción e implementación de acciones o políticas dirigidas a acatar el nuevo ordenamiento legal que rige al ICE Telecomunicaciones actualmente (las leyes N° 8660 y N° 8642).

Muchas Gracias

Anexo 6: Tabla Cuantitativa de resultados de Entrevistas para Mandos Medios

Nombre	1. Clausula de Confidencialidad	2. Hace cuantos años labora para el ICE	3. Cual es la naturaleza de su puesto en el ICE Telecomunicaciones	4. Análisis de las Políticas Institucionales del ICE Telecomunicaciones para cumplir Ley 8642 y 8660 Se presentan una serie de afirmaciones relacionadas con el análisis de la aplicación de políticas en el ICE para cumplir el nuevo marco legal ¿Hasta que grado considera usted, que se aplican las siguientes afirmaciones de la planificación de las políticas institucionales que el ICE telecom. adoptó para el cumplimiento de las leyes N° 8642 y N° 8660? Utilice la siguiente escala: 1(nada), 2(poco), 3(m poco ni mucho), 4(mucho), 5(muchísimo)										4. Aplicación de las Políticas Institucionales del ICE Telecomunicaciones para cumplir Ley 8642 y 8660 Se presentan una serie de afirmaciones relacionadas con el análisis de la aplicación de políticas en el ICE para cumplir el nuevo marco legal ¿Hasta que grado considera usted, que se aplican las siguientes afirmaciones propiamente de las políticas institucionales que el ICE telecom. adoptó para el cumplimiento de las leyes N° 8642 y N° 8660? Utilice la siguiente escala: 1(nada), 2(poco), 3(m poco ni mucho), 4(mucho), 5(muchísimo)				
				1	2	3	4	5	1	2	3	4	5					
Marco Retana Piama Coord. Área Medicion de la Efectividad Empresarial G Sectorial	no	11	2	4	4	3	2	3	2	2	2	3	2	2	3	2		
Jefe 1	si	11	2	4	4	4	3	4	3	3	3	3	4	4	3	3		
Guillermo Saenz Ramirez Coordinador Gestion de Calidad Operativa	no	11	2	3	4	4	3	2	2	1	2	3	3	2	3	3		
Jefe 2	si	11	2	4	4	4	3	3	3	1	4	3	3	3	4	3		
Media				3	4	4	3	3	2	2	3	3	3	3	3	3		
Media				4	4	4	3	3	2	1	2	3	3	2	3	3		
3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0		
2	0	0	0	0	1	1	2	2	1	2	0	1	2	0	0	1		
3	0	0	0	1	3	2	2	2	1	1	0	2	1	3	3	3		
4	4	4	4	3	0	1	0	0	0	1	0	1	1	1	1	0		
5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		

Escala	
1	nada
2	poco
3	ni poco ni mucho
4	mucho
5	muchísimo